

Autora: Marana Costa Beber Stefanelo

O ESPAÇO PÚBLICO NA TV DIGITAL DE ALTA INDEFINIÇÃO: o espaço público no contexto dos conceitos de regulação e separação de poderes - relações teóricas frente à discussão brasileira referente à digitalização da radiodifusão (TV Digital) e o respeito aos princípios de um processo regulatório

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito, Estado e Constituição, na linha de pesquisa Direito, Estado e Economia.

Orientador: Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Brasília, 31 de janeiro de 2008.

Autora: Marana Costa Beber Stefanelo

O ESPAÇO PÚBLICO NA TV DIGITAL DE ALTA INDEFINIÇÃO: o espaço público no contexto dos conceitos de regulação e separação de poderes - relações teóricas frente à discussão brasileira referente à digitalização da radiodifusão (TV Digital) e o respeito aos princípios de um processo regulatório

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito, Estado e Constituição, na linha de pesquisa Direito, Estado e Economia.

Data de avaliação: 30 de maio de 2008.

Banca examinadora:

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño (UFS)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Vieira de Carvalho (FD/UnB)

Prof. Dr. George Rodrigo B. Galindo (FD/UnB) – suplente

|

Aos Movimentos Sociais em prol da democratização das comunicações.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e aos que amo profundamente e que, com Ele, estão.

Aos meus amados pais e familiares, distantes apenas fisicamente...

Ao meu orientador. Nele encontro o modelo a ser seguido.

À Universidade de Brasília e a todos que dela fazem parte: professores - alguns amigos - que admiro e que me inspiram, especialmente José Geraldo de Sousa Júnior, Davi Monteiro Diniz, Carlos Eduardo Vieira de Carvalho, Cristiano Paixão, Marcus Faro de Castro, Menelick de Carvalho Netto, Alexandre Bernardino Costa, Eugênio Aragão, Gilmar Mendes, Poletti, Jorge Amaury, Lucas R. Furtado, Russomano, Alejandra Pascual e Loussia Felix; funcionários sempre prestativos, em especial Helena, Lia, Euzilene, Flávia e Hortência; colegas e amigos de Mestrado, particularmente Marco Túlio, Marcelo, Douglas, Jan, Eduardo, Mick, Gio, Guilhermes, Laura, Gabriel e Renato. Lembro ainda o professor Alexandre Santos de Aragão, da UERJ, pela consistência de suas pesquisas e por sua atenção.

À Advocacia-Geral da União, em especial, à Escola da AGU, nas pessoas do Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes, Mauro Hauschild e Vera, e à Procuradoria-Geral Federal, em particular, Dra. Luciana Hoff, por apoiarem institucionalmente a elaboração dessa pesquisa. A todos os funcionários, colegas de trabalho e amigos na minha carreira de procuradora federal, pela força e por alguns sorrisos tão especiais, como os de Ju, Jê, Alete, Aviano, Jorge, Emirene, Zé, Verônica, Rai, Vlad, Nídia, Karla, João, Gabriel, Rê, Chris, Indira, Adriana... Uma lembrança especial vai para a Elza, da biblioteca da AGU.

À assessoria do Dr. Igor Vilas Boas de Freitas, no Ministério das Comunicações, e ao CPqD, pelo fornecimento de documentos oficiais e pela abertura ao diálogo.

À Anatel e aos que a integram, pelo tempo que lá estive e que me despertou para os temas das telecomunicações.

Aos vários integrantes dos movimentos sociais pela democratização das comunicações que conheci neste percurso: Murilo Ramos, Geórgia Moraes, Fernando Paulino, Jonas Valente, João Freire, Bráulio Ribeiro, Rogério Tomaz, Celso Schröder...

Ao Emil, amigo-irmão; ao Eduardo, “do princípio ao sem-fim”; à Flávia, minha cúmplice; ao Douglas, por me resgatar; à Silvia, onde tudo começou; ao Rodrigo, surpresa na reta final, e à Dona Maria. A todos, um obrigada com carinho.

Para todas as instituições citadas, coloco meu aprendizado à disposição.

## RESUMO

A pesquisa está contextualizada na sociedade de risco global, na sociedade da informação, em que o conhecimento redefine estruturas de poder, e no paradigma do Estado Democrático de Direito, inspirado por Jürgen Habermas, no qual os destinatários das normas são também seus autores. A teoria do direito, fundada no discurso, entende o Estado Democrático de Direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito. O paradigma procedimentalista do direito procura proteger as condições do procedimento democrático.

A crise do Estado interventor gerou uma retomada da idéia de mais sociedade e menos Estado; contudo, sendo este último ainda o grande protetor dos diversos interesses públicos, é preciso que a exo-regulação estatal encampe a endo-regulação social, direcionando-a para a realização dos direitos fundamentais, e não para a mera correção de falhas de mercado. Ressalte-se ainda que os processos regulatórios estão ocorrendo em vários centros de produção normativa e não mais apenas no Poder Legislativo.

Movimentos sociais em prol da democratização das comunicações no Brasil divulgaram a ocorrência de possíveis vícios no processo regulatório de escolha do padrão da televisão digital terrestre e aberta no Brasil. Adotada essa denúncia como hipótese de pesquisa, confrontada por elementos bibliográficos e documentais, foi analisado o desenvolvimento do processo regulatório mencionado frente aos princípios constitucionais da precaução/prevenção, informação, participação e responsabilidade/motivação/prestação de contas. A hipótese restou, em grande parte, confirmada. As estruturas de aplicação do direito, contudo, não estão aparelhadas para o controle da legitimidade dos processos regulatórios, limitando-se à análise de sua legalidade.

Essa deficiência dos mecanismos de controle dos processos regulatórios reforça a importância do cumprimento dos princípios constitucionais acima referidos quando da formulação das normas regulatórias.

Palavras-chave: sociedade de risco; sociedade da informação; direito fundamental à comunicação; padrão da televisão digital terrestre; espaço público; regulação; separação de poderes; legitimidade; precaução; informação; participação; responsabilidade/motivação.

## ABSTRACT

The research context is the risk and media centered society, where information redefines power structures, and the democratic rule of law paradigm, based on Jürgen Habermas' theory, in which rules addressees are also rules authors. The discourse paradigm sees the democratic rule of law as the normative justificational discourses, derived from the communicative power, that makes possible the existence of politics autonomy and the legitimate lawmaking. The deliberative concept of democracy intends to protect the democratic procedure conditions.

The Welfare State's crisis reinforces the idea of more society and less state, but, considering the latter as the great defender of public interests, the state regulation needs to embrace the social regulation in order to realize the fundamental rights and not only the correction of market failures. The regulatory procedures, however, are happening in many institutions which produce originary discourses of justification and not only at the Legislative Power.

Social movements for the communication democratization in Brazil have pointed out the existence of vices in the regulatory procedure to choose the brazilian digital terrestrial and free broadcast/television standard. Adopting this denunciation as the research hypothesis, analyzed with bibliography and documents, the development of the mentioned regulatory procedure was studied to detect the respect or not for the constitutional principles of precaution/prevention, information, participation and accountability. The hypothesis was mostly confirmed. The law-applying structures, however, are not prepared to deal with the legitimacy control of the regulatory procedures. They are restricted to the legality analysis.

This deficiency in control mechanisms reinforces the importance of the respect for the constitutional principles referred before when formulating originary discourses of justification in regulation.

Key words: risk society; media centered society; fundamental right to communicate; terrestrial digital television standard; public sphere; regulation; separation of powers; legitimacy; precaution; information; participation; accountability.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE.....	13
1.1 SOCIEDADE DE RISCO .....	13
1.2 SOCIEDADE DE REDES/SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....	17
1.3 A MÍDIA E O DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO .....	20
2 CAPÍTULOS CONCEITUAIS.....	26
2.1 REGULAÇÃO .....	26
2.1.1 Princípio da informação.....	44
2.1.2 Princípio da participação .....	46
2.1.3 Princípio da responsabilidade/motivação/prestação de contas.....	48
2.1.4 Princípio da precaução.....	50
2.2 A VIRTUDE POLÍTICA E O ESPAÇO PÚBLICO.....	51
2.3 A ATIVIDADE DE JUSTIFICAÇÃO EXERCIDA POR PODERES DA REPÚBLICA.....	82
3 CAPÍTULOS DE ANÁLISE – O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA .....	98
3.1 HISTÓRICO DA ESCOLHA DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL .....	98
3.1.1 A TELEVISÃO .....	98
3.1.2 TECNOLOGIA ANALÓGICA <i>versus</i> TECNOLOGIA DIGITAL .....	102
3.1.3 OS PADRÕES DE TRANSMISSÃO DE TV DIGITAL .....	105
3.1.3.1 O Padrão Norte-americano .....	106
3.1.3.2 O Padrão Europeu.....	106
3.1.3.3 O Padrão Japonês .....	107
3.2 O PROCESSO HISTÓRICO-NORMATIVO DE DEFINIÇÃO DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL.....	108
3.2.1 O processo na Anatel.....	114
3.2.1.1 A primeira fase – 1994 a 1998 – ênfase no aspecto técnico.....	114
3.2.1.2 A segunda fase – 1999 a 2001 – a sucessão de cronogramas.....	117
3.2.1.3 A terceira fase (2001) – a Audiência Pública na Anatel e a mudança do foco e do <i>locus</i> da discussão.....	123
3.2.2 A etapa final: o processo da TV Digital no âmbito do Ministério das Comunicações e da Presidência da República – Fase I do SBTVD.....	129
3.2.2.1 O primeiro Decreto do Poder Executivo .....	130
3.2.2.1.1 Reuniões do Comitê de Desenvolvimento.....	134
3.2.2.1.2 Reuniões do Comitê Consultivo.....	137
3.2.2.1.3 Reuniões do Grupo Gestor .....	146
3.2.2.2 O segundo Decreto do Poder Executivo – finalização da Fase I do Projeto SBTVD .....	175
4 CAPÍTULO DE ANÁLISE - DISCUSSÃO SOBRE A PRESENÇA DO ESPAÇO PÚBLICO NA REGULAÇÃO FRENTE ÀS TENSÕES ENTRE OS PODERES E O RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DOS PROCESSOS REGULATÓRIOS.....	180
5 OS MECANISMOS DE CONTROLE DO PROCESSO REGULATÓRIO DE DEFINIÇÃO DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL.....	205
6 PERSPECTIVAS E DESAFIOS .....	210
6.1 A ESCOLHA DO PADRÃO DO RÁDIO DIGITAL NO BRASIL.....	210

6.2	UMA LEI GERAL PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO .....	211
6.3	O PROBLEMA DA INTERNET .....	213
	CONCLUSÕES .....	215
	BIBLIOGRAFIA CITADA E DE REFERÊNCIA .....	221
	ANEXOS .....	230

## INTRODUÇÃO

“Só se é livre quando todos são livres.”  
Jean-Paul Sartre

A dissertação investiga o fenômeno da regulação e sua relação com a separação dos poderes em um país constitucionalmente democrático, tendo como eixo de análise a formatação do espaço público nesses dois ambientes. Esse suporte teórico é aplicado à base empírica escolhida para a pesquisa, qual seja, a análise do processo regulatório de escolha do padrão brasileiro para a TV Digital<sup>1</sup> e o respeito ou não aos princípios que o regem no período de 1994 a 2006.

O problema e a hipótese são confrontados por meio da análise de fontes primárias/documentais e bibliográficas. As fontes bibliográficas relativas aos marcos teóricos servem como instrumental de abordagem do problema da pesquisa.

A partir da análise do ambiente regulatório como espaço não só de implementação de políticas públicas, mas também de sua constante formulação e reformulação, são analisadas as possíveis repercussões das decisões regulatórias frente à separação dos poderes em um Estado Democrático de Direito.

Adotando-se uma visão de democracia representativa, em que os atos estatais presumem-se legítimos quando formulados por representantes eleitos pelo povo, as questões regulatórias ficam alijadas dos processos de formulação de decisões de conteúdo político; ou seja, não se descreve com precisão o fenômeno da virtude política existente nos processos

---

<sup>1</sup> Os contornos da TV Digital no Brasil ainda não estão totalmente delineados. A escolha do padrão técnico foi apenas a primeira decisão desse processo regulatório, que ainda está em aberto quanto a vários pontos.

regulatórios, que acabam sendo definidos como ambientes meramente técnicos e, por isso mesmo, apolíticos.

Floriano de Azevedo Marques Neto explicita bem o entendimento exposto acima:

“Serão as leis que definem as políticas de Estado e os marcos regulatórios para cada setor [...] que delimitarão os *limites entre as políticas públicas e as políticas regulatórias*.

[...]

Importante é termos claro, na medida em que dotamos os órgãos reguladores de independência e de amplas competências de intervenção num dado setor, não se pode pretender atribuir-lhes também a competência para conceber e estabelecer as políticas públicas setoriais. Se assim fosse, aí sim estaria em risco o princípio democrático, porquanto interdita aos representantes eleitos a possibilidade de definir os objetivos e prioridades a serem concretizados pela atividade regulatória.

Os órgãos reguladores não são instância institucional de definição de políticas. São sim espaços e instrumentos para efetivação destas, previamente definidas pelo Executivo e pelo Legislativo (eventualmente até com a participação e o suporte técnico do órgão regulador, mas fora do campo decisório deste). A regulação apresenta-se, portanto, como o exercício independente de competências para cumprir pressupostos e objetivos definidos nas políticas públicas.”<sup>2</sup>

Acrescente-se ainda o fato de que, atualmente, nas instâncias de controle dos atos normativos regulatórios, o comprometimento parcial ou total de sua legitimidade não gera conseqüências desde que a legalidade formal consiga sustentar o ato normativo.

A presente dissertação se debruça sobre as telecomunicações em sentido amplo e, mais especificamente, sobre a radiodifusão<sup>3</sup>, uma de suas espécies, mediante a reconstrução da escolha do padrão da TV Digital no Brasil, observando-se o espaço público existente nesse processo regulatório e o respeito ou não aos princípios constitucionais que devem regê-lo.

Pergunta-se: a escolha do padrão da TV Digital no Brasil respeitou os princípios de um processo regulatório em um Estado Democrático de Direito?

---

<sup>2</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 92.

<sup>3</sup> Para um aprofundamento sobre o paradoxo da radiodifusão no Brasil e suas possíveis repercussões, recomenda-se a leitura do capítulo XIII do livro eletrônico do professor Murilo César Ramos, indicado na bibliografia final.

A hipótese inicial de pesquisa partiu da afirmação de que o processo transcorreu de forma viciada pois não teria respeitado todos os princípios inerentes a um processo regulatório democrático.

Essa hipótese inicial apoiou-se na análise dos argumentos dos movimentos sociais pela democratização da comunicação no Brasil.<sup>4</sup>

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, o primeiro capítulo contextualiza o debate e o segundo capítulo expõe os conceitos que constituem as premissas necessárias para a compreensão dos raciocínios feitos ao longo da dissertação.

A partir do terceiro capítulo, passa-se ao enfrentamento do problema específico da dissertação. Depois de serem apresentados conceitos específicos ligados ao tema da radiodifusão, é narrado o histórico do processo regulatório brasileiro de escolha do padrão da TV digital terrestre aberta, desde 1994 até 2006, com ênfase nas informações de documentos até então reservados, obtidos pela pesquisadora junto ao Ministério das Comunicações e ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD.

O capítulo quarto apresenta as análises das fontes bibliográficas e documentais por meio do instrumental teórico fornecido anteriormente. Uma vez testada a hipótese do problema de pesquisa, o capítulo seguinte enumera possíveis mecanismos de controle do processo regulatório em questão.

---

<sup>4</sup> Diogo Moysés, radialista, e Gustavo Gindre, jornalista, na época, coordenadores do Interozes Coletivo Brasil de Comunicação Social, publicaram na Folha de São Paulo, em 13/09/2006, como representantes da Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital, artigo intitulado “TV Digital na contramão do interesse público”, reproduzido no sítio [www.frenteradiotvdigitaldemocratica.org](http://www.frenteradiotvdigitaldemocratica.org), relacionado à hipótese inicialmente adotada. Segundo eles, o Decreto nº 5.820/06 representaria a consolidação da aliança entre o governo Lula e o principal grupo de comunicação do país. O governo teria contrariado o Decreto nº 4.901/03, que instituiu o SBTVD (Sistema Brasileiro de TV Digital) e previa o uso da TV para a democratização da informação, o desenvolvimento de ciência e tecnologia nacionais, a inclusão social e a participação da sociedade civil por meio de um Comitê Consultivo, o qual deixou de ser convocado em 2005, não conseguindo assim concluir seus trabalhos. Nem sequer os documentos produzidos no interior do SBTVD foram divulgados oficialmente pelo governo. Considerando que os novos canais digitais não precisam ser simples "espelhos" da programação analógica, vêem no decreto presidencial um erro político, que desperdiça a chance histórica de democratizar as comunicações e incluir socialmente milhões de brasileiros. Ademais, por ser ilegal, a norma deveria ser questionada na Justiça.

O capítulo sexto apresenta perspectivas e desafios inerentes a outros processos regulatórios no Brasil.

As conclusões fecham a parte textual da dissertação, seguidas das referências bibliográficas e dos anexos, relativos aos textos normativos correspondentes ao tema e aos documentos reservados que foram obtidos pela pesquisadora.

# 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

A contextualização do debate situa o tema em uma determinada descrição da realidade; assim, os subitens que se seguem representam o modelo de compreensão no qual foi inserido o objeto de pesquisa.

## 1.1 SOCIEDADE DE RISCO

Para Ulrich Beck<sup>5</sup>, assim como, no século XIX, a modernização dissolveu a sociedade agrária e elaborou a imagem estrutural da sociedade industrial, a modernização dissolve hoje os contornos da sociedade industrial, surgindo outra figura social. Se, no século XIX, houve um desencanto dos privilégios estamentais e das imagens religiosas do mundo, hoje, há um desencanto com a compreensão da ciência e da técnica, próprias da sociedade industrial clássica. As pessoas, acostumadas a pensar a modernidade com as categorias da sociedade industrial, vêem diluídos seus sistemas de coordenadas. Essa crítica da ciência, da técnica e do progresso não está em contradição com a modernidade. É expressão de seu desenvolvimento.

A dúvida metódica institucionalizou a ciência<sup>6</sup> dentro do contexto da sociedade industrial. A modernidade avançada produz, de maneira técnico-científica, riscos que atingem a todos, indistintamente; assim, o próprio processo científico-tecnológico, de modernização, torna-se reflexivo sobre si mesmo, sendo essa a definição de Modernidade Reflexiva<sup>7</sup>. Como consequência, é preciso indagar sobre a gestão política e científica dos riscos das tecnologias.

---

<sup>5</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Espanha: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998, pp. 16 e 17.

<sup>6</sup> Para um aprofundamento dos conceitos de dúvida metódica e de verdade científica, recomendam-se as leituras das obras de René Descartes e Karl Popper, citadas na bibliografia final.

<sup>7</sup> Para um aprofundamento sobre o conceito, sugere-se a leitura da obra “Modernização reflexiva”, de autoria coletiva: Ulrich Beck, Anthony Giddens e Scott Lash.

Nas definições de risco, segundo Beck, em meio à sociedade industrial de risco, rompe-se com o monopólio de racionalidade das ciências<sup>8</sup>. Os perigos passam a ser imperceptíveis, invisíveis, dependentes do saber e supranacionais, atingindo também aqueles que os produzem ou que se beneficiam deles. Daí não haver outra saída, a não ser socorrer-se de uma racionalidade social. As posições de definição do risco convertem-se em posições sócio-políticas chave.

O tratamento científico dos riscos de desenvolvimento industrial está remetido às expectativas sociais e aos horizontes axiológicos, assim como a discussão social e a percepção dos riscos ficam remetidas a argumentos científicos. “Sin racionalidad social, la racionalidad científica está *vacía*; sin racionalidad científica, la racionalidad social es *ciega*.”<sup>9</sup> Acrescenta ainda o autor que, em escala internacional, pode-se dizer, com ênfase, que a miséria material e a cegueira ante o risco coincidem.<sup>10</sup>

A questão da sociedade de risco se aplica a todos os fenômenos sociais, sejam eles ligados aos efeitos dos atos humanos sobre a natureza como sobre a própria sociedade. Assim, a questão do risco e a crise da racionalidade das ciências justificam a análise crítica do processo de decisão sobre o padrão para a TV digital, quando dito processo transparece um enfoque restrito à verificação de qual tecnologia é a mais econômica ou a mais rápida, sem levar em consideração todo o conjunto de efeitos político-sociais que essa decisão traz consigo.

Acreditar que a decisão da TV Digital é uma decisão puramente técnica é exatamente resumir a realidade a uma fórmula matemática em que uma equação dará sempre

---

<sup>8</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Espanha: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998, p. 35.

<sup>9</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Espanha: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998, p. 36.

<sup>10</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Espanha: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998, p. 48. Afirmações como essa são importantes para a análise do objeto de pesquisa. Como será visto, o desconhecimento dos riscos inerentes aos processos regulatórios leva a sociedade civil a sofrer as consequências das decisões tomadas sem a sua possibilidade de participação. Quanto menos acesso à educação, menos consciência dos riscos inerentes aos processos regulatórios terá o cidadão.

o mesmo resultado. O que a sociedade do risco enfatiza é que, quando uma decisão como a da TV Digital é tomada, os efeitos da decisão influenciam também no comportamento da sociedade. O resultado matemático, portanto, não será preservado, pois os pesos da fórmula mudarão conforme a reflexividade do processo. O raciocínio de fundo, destarte, é que a decisão da TV Digital nunca poderá ser uma decisão exclusivamente técnica se se partir da idéia de sociedade de risco: ela sempre será política e suas conseqüências serão responsabilidade da e se projetarão sobre toda a sociedade, alterando o seu modo de ser e vice-versa.

Questões técnicas, dependendo da metodologia empregada, podem resultar em respostas diametralmente opostas. O filme “Obrigado por fumar”<sup>11</sup> descreve essa realidade quando mostra estudos científicos que provariam que o fumo e a radiação dos celulares não fazem mal à saúde.

Questões técnicas implicam, ao fundo e ao cabo, opções políticas. Técnico e político constituem opostos complementares, tais como legalidade e legitimidade, forma e substância, universal e local, público e privado. Pode existir um sem o outro?

Pode-se perguntar ainda, seguindo Marilena Chaui<sup>12</sup>: existe um discurso competente? Se existir, ele cabe à ciência? Responde a autora que a condição para o prestígio e para a eficácia do discurso da competência como discurso do conhecimento depende da afirmação e aceitação tácita da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos.

Marcelo Dias Varella, em palestra<sup>13</sup> proferida no STF sobre a definição dos níveis de risco aceitáveis pelos Países, defendeu que a fixação do nível de risco aceitável não pode ficar

---

<sup>11</sup> “Obrigado por fumar” (“Thank you for smoking”). EUA, 2006. Diretor: Jason Reitm. Elenco: Aaron Eckhart, Maria Bello, Adam Brody.

<sup>12</sup> CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 15 e segs..

<sup>13</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *A fixação de níveis de risco aceitáveis pelo Direito*. 28 de Setembro de 2007, 16h, auditório da Primeira Turma do STF. Evento transmitido pela TV Justiça, programa Aula Magna.

a cargo do Poder Judiciário pois este não é um Poder cujos representantes tenham sido eleitos. Tal incumbência deve estar sob responsabilidade dos Poderes Legislativo e Executivo, vez que estamos falando de decisões políticas, mesmo quando envolvam aspectos técnicos pois a tecnologia é apenas e tão-somente um dos vetores da decisão a ser tomada.

Quando se tem certeza de qual será o risco a ser enfrentado, o Direito faz uso do princípio da prevenção. Em situações, contudo, em que não se tem certeza científica do nível de risco para a população, o Direito chama a atuar o princípio da precaução, que obriga que se proceda à justificação das normas de forma democrática, abrindo-se os canais de comunicação.

Como visto, a depender da metodologia empregada, o conhecimento científico pode resultar em respostas diferentes. Isso autoriza a conclusão de que a verdade científica absoluta não existe. Se a premissa do conhecimento científico é ser passível de refutação<sup>14</sup>; se as respostas científicas são dadas conforme o nível de conhecimento da época e conforme uma determinada corrente e metodologia, há que se reconhecer que o técnico implica uma opção política, uma definição democrática do risco.

Sendo os riscos imprevisíveis, em um contexto de Modernidade Reflexiva, é preciso definir democraticamente o modelo de televisão que a sociedade quer para si. Além dos debates e estudos dos Movimentos Sociais pela democratização das comunicações, existe uma campanha no Brasil, baseada em uma iniciativa internacional, a “TV Turnoff Network”, para conscientizar a opinião pública sobre os males do excesso de televisão no cotidiano, o “Desligue a TV”<sup>15</sup>.

A tecnologia não é boa, não é má; depende de sua aplicação. Hannah Arendt<sup>16</sup>, no Prólogo de “A Condição Humana”, já dizia que os homens não tardam a adaptar-se às

---

<sup>14</sup> A característica da falseabilidade como critério de demarcação do argumento científico é explorada por Karl Popper. A obra desse autor citada na bibliografia final, no item 6 do capítulo I da Parte I, trata do assunto.

<sup>15</sup> Sítio [www.desligueatv.org.br](http://www.desligueatv.org.br).

<sup>16</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 11.

descobertas da ciência e aos feitos da técnica, mas, ao contrário, estão décadas à sua frente. A ciência apenas realiza aquilo que os homens haviam antecipado em sonhos. A questão é em que direção se deseja usar o conhecimento técnico e científico e esta questão não pode ser resolvida por meios científicos: é uma questão política de primeira grandeza e, portanto, não deve ser decidida por cientistas profissionais nem por políticos profissionais. Sempre que a relevância do discurso entra em jogo, a questão torna-se política por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político.

Em apresentação feita ao Comitê Consultivo do SBTVD, Ricardo Benetton Martins<sup>17</sup> argumentou que os seres humanos precisam ter acesso às inovações tecnológicas. Ele trouxe dados que demonstram a baixa penetração da Internet no Brasil, o que foi definido pelo palestrante como fosso digital. Haveria ainda, segundo ele, o fosso cultural pois, mesmo as pessoas com acesso e capacidade de fruição das novas tecnologias, na sua maioria, ainda não teriam percebido o potencial da cultura digital, em especial, a formação de redes. Esse desconhecimento e impossibilidade de fruição seriam mais expressivos nas camadas mais baixas da sociedade. Conclui o palestrante, por conseguinte, que a TV digital apresentar-se-ia como uma oportunidade de alavancagem do Brasil nesse cenário. A análise das estatísticas apresentadas na nota de rodapé número 229 corroboram o diagnóstico do expositor.

## **1.2 SOCIEDADE DE REDES/SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO**

Segundo Ronaldo Mota Sardenberg, então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, assinando a Apresentação do *Livro Verde*<sup>18</sup>, o conhecimento, a educação e o desenvolvimento científico-tecnológico tornaram-se, mais que nunca na história da

---

<sup>17</sup> MARTINS, Ricardo Benetton. Metodologia completa. In: APRESENTAÇÃO FEITA AO COMITÊ CONSULTIVO DO SBTVD. 31/08/2004. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>18</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde*. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, setembro de 2000. P. V.

humanidade, fatores de superação das desigualdades. Isso caracteriza a Sociedade da Informação, uma nova era em que a informação flui a velocidades e em quantidades há apenas poucos anos inimagináveis, assumindo valores sociais e econômicos fundamentais<sup>19</sup>. Com o advento das inovações tecnológicas, além daqueles que não sabem ler e escrever, passa a existir uma nova categoria de pessoas excluídas – a dos analfabetos digitais. As atividades cotidianas tornam-se cada vez mais dependentes de uma imensa malha de meios de comunicação, que interliga o mundo todo. Essa malha inclui fios de telefone, microondas, fibras óticas, cabos submarinos e transmissões via satélite. O conjunto desses recursos forma uma verdadeira “superestrada” de informações e serviços, freqüentemente chamada de “infovia” ou “supervia”.

A Sociedade da Informação, como mostra a obra produzida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil relativa ao assunto, o *Livro Verde*, advém de três fenômenos. O primeiro é a convergência da base tecnológica, vez que qualquer tipo de informação pode ser representada e processada pela forma digital. Com isso, a computação (a informática e suas aplicações), as comunicações (transmissão e recepção de dados, voz e imagens) e os conteúdos (livros, filmes, pinturas, fotografias, música etc.) aproximam-se, permitindo, por exemplo, a fusão entre o computador, incluindo o acesso à Internet, a televisão e o telefone. Um segundo aspecto encontra-se na dinâmica da indústria, que tem contribuído para a diminuição dos preços de equipamentos tecnológicos. Por fim, é apontado o crescimento do uso da Internet no mundo.

O Governo Brasileiro, no *Livro Verde*, destaca as dimensões técnica, política, econômica e social da Sociedade da Informação. Chama a atenção do leitor, ainda, para os riscos desse novo paradigma, os quais, como será demonstrado ao longo da presente pesquisa, só podem ser minimizados caso as instâncias legislativas, regulatórias, administrativas e

---

<sup>19</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde*. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, setembro de 2000, pp. 03-06.

judiciais levem em conta todas as dimensões da Sociedade da Informação quando de sua atuação.

É interessante notar que o Governo Brasileiro, no *Livro Verde*, elaborado no ano de 2000, já se posicionava em relação ao que ele denominava televisão de alta definição, dizendo que a

“TV digital será em breve uma realidade para o mercado brasileiro. Seguramente será uma mudança de grandes proporções tanto para as emissoras quanto para os telespectadores, com custos elevados para ambos. O resultado dos testes realizados até o presente indicam a pretensão de uso de parte do espectro e da infra-estrutura de distribuição dos sinais para transporte de dados, nos moldes do que se articula no mercado norte-americano.

Considerando a convergência com telecomunicações, as preocupações das emissoras claramente remetem a um novo modelo de negócio de TV. Tal convergência apresenta um aspecto relevante para avaliação e eventual regulação pela Anatel na implantação da TV digital no Brasil.”<sup>20</sup>

Esse resgate do posicionamento do Governo brasileiro à época ganha destaque pois, como será visto nas conclusões da pesquisa, a regulação da televisão digital, em 2006, deixou em aberto as questões e conseqüências relativas à convergência tecnológica, possibilitada pela adoção de um padrão digital para a televisão aberta. Essa resistência em se alterar o modelo da radiodifusão, fundindo-o com os demais serviços de telecomunicações, pode estar ligada ao fato de que os novos arranjos possibilitados pela Sociedade da Informação redefinem estruturas de poder<sup>21</sup>.

Manuel Castells<sup>22</sup> introduz o conceito de redes na era da informação: a nova morfologia das sociedades, capaz de modificar os resultados dos processos produtivos, de poder e de cultura. “Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma

---

<sup>20</sup> TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde*. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, setembro de 2000, p. 91.

<sup>21</sup> A informação de que, no novo arranjo social possibilitado pela Sociedade da Informação, o conhecimento redefine estruturas de poder encontra-se em ANDRADE, Sonia Cruz-Riscos de Andrade. *Inclusão Digital como ação facilitadora para o desenvolvimento de empresas de base industrial*. Dissertação em Ciência da Informação. Brasília, 2005, p. 53.

<sup>22</sup> CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura)*. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999, pp. 565-568.

curva se entrecorta.” Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação forneceria, segundo o autor, a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. A sociedade em rede na era da informação, por conseguinte, gera uma crise do Estado. Hoje, seria admissível o desligamento da Internet, por exemplo? A estrutura de redes, portanto, transcende a força dos grupos de poder nacionais.

Para o autor citado, “sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para cobertura jornalística e equipamentos móveis gerando, transmitindo e recebendo sinais na rede global da nova mídia” constituem uma rede. Se essa rede for conectada a outras redes, por exemplo, “fluxos financeiros assumindo o controle de impérios da mídia que influenciam os processos políticos”, ter-se-iam aí verdadeiros instrumentos privilegiados do poder. Os conectores das redes definem os detentores do poder. “O resultado na rede é zero: os perdedores pagam pelos ganhadores”; contudo, como uma “estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico”, esses personagens podem mudar a cada dia.

A partir dos conceitos de Manuel Castells, a televisão pode ser vista como um nó de grande destaque em uma das redes da sociedade da informação. Isso ganha importância pois, nas conclusões da pesquisa, ficam demonstradas as relações entre os conectores das redes da mídia, mais especificamente do seu nó de radiodifusão, e do sistema político no Brasil.

### **1.3 A MÍDIA E O DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO**

Ana Maria Araújo Freire, em prefácio, explica que o conceito de extensão implica negar o pensar; despreza o outro; confina-o na condição de simples objeto da sociedade. Já o conceito de comunicação nega essa postura; radica-se na dialogicidade e na politicidade do que se quer construir e divulgar. “Quem comunica vê o outro/a como possibilidade de ser um

sujeito da história em processo permanente de fazer-se ser-mais, de gentificar-se. Respeita-o/a na dimensão da diferença, e não na da inferioridade intrínseca que a extensão implica.”<sup>23</sup>

Quando se busca a origem etimológica da palavra comunicação - a ação de tornar comum -, não se esclarece o seu sentido – se é um processo unidirecional, manipulatório, ou dialógico, participativo. Mas antes de se adotar um posicionamento quanto a esse item, vale ressaltar que, para fins da pesquisa, a comunicação como objeto de estudo é aquela que apresenta as características que lhe são conferidas pela Modernidade; ou seja, para além da comunicação humana *stricto sensu*, a troca de sentidos por meio da fala, está-se abordando a comunicação feita com o uso de tecnologias específicas a partir de instituições - os chamados meios de comunicação de massa ou mídia (imprensa, cinema, rádio e televisão).<sup>24</sup>

Nos últimos 50 anos, as tecnologias de comunicação passaram por um processo acelerado de modificações radicais. A origem dessas transformações está na revolução digital, isto é, na possibilidade de redução de textos, sons e imagens a *bits*. Esse avanço, como diz Venício de Lima<sup>25</sup>, deu origem à convergência tecnológica, que está dissolvendo as fronteiras entre telecomunicações, a comunicação de massa e a informática. As conseqüências, segundo o autor, são imensas e estão se desenvolvendo sem que se possa ainda compreender toda a sua amplitude. O autor destaca três dessas conseqüências: a) concentração da propriedade da mídia<sup>26</sup>; b) velha mídia (com unidirecionalidade e massificação – imprensa, cinema, rádio e TV aberta) *versus* nova mídia (com possibilidade de fragmentação e interatividade); c) comunicação *versus* comunicações, até mesmo como decorrência da segunda característica apresentada.

---

<sup>23</sup> LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 11.

<sup>24</sup> Conceitos baseados na obra de LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, pp. 22 e 23.

<sup>25</sup> LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, pp. 25-27.

<sup>26</sup> Segundo Venício A. de Lima, analistas são unânimes em antecipar que, em poucos anos, não mais que uma dezena de megaempresas controlarão o setor da mídia em nível planetário.

As comunicações podem ser vistas como<sup>27</sup> instrumento de manipulação, de persuasão, pelo ângulo de suas funções sociais; pelo ângulo da informação, quando há preocupação com a eficácia da transmissão, e não com o conteúdo; como linguagem, quando há assimetria entre emissor e receptor; como mercadoria; como cultura ou, ainda, como diálogo, conceito elaborado por Paulo Freire - processo dialógico mediado pela tecnologia -, modelo que tem sido comparado à teoria do agir comunicativo, de Habermas. Neste último caso, a comunicação é definida como uma relação social transformadora. O que torna essa contribuição singular é a inclusão da dimensão da igualdade - ausência da relação desigual de poder e de dominação. Ao limitar a comunicação a uma relação entre sujeitos, necessariamente iguais, toda relação de poder resta excluída, resultando em um conceito de comunicação dialógica, relacional e transformadora.<sup>28</sup>

Existiria, contudo, um direito à comunicação? Estaria ele consagrado no ordenamento jurídico positivo brasileiro? A resposta precisa passar pela análise do processo histórico de consagração do direito à comunicação.

João Freire<sup>29</sup> narra a história do reconhecimento do direito humano à comunicação – visto por ele como o acesso à informação imparcial e à liberdade de opinião e expressão, a partir do plano internacional. Na década de 1960, a UNESCO, órgão da Organização das Nações Unidas, iniciou uma série de debates sobre o que passou a ser chamado de NOMIC (Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação). Em 1980, esse mesmo órgão publicou o relatório “Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época”<sup>30</sup>, mais conhecido como McBride – então coordenador dos trabalhos.

---

<sup>27</sup> Abordagens extraídas de LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, pp. 39 e segs.

<sup>28</sup> LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 67.

<sup>29</sup> FREIRE, João. *Muitos mundos, uma voz. Estudo sobre o direito humano à comunicação*. Provisão Estação Gráfica Digital, 2006, pp. 36 e segs..

<sup>30</sup> UM MUNDO E MUITAS VOZES: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA NOSSA ÉPOCA. Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Destaca-se no relatório<sup>31</sup> a comunicação com um aspecto dos direitos humanos, concebido cada vez mais como o direito de comunicar, como um processo bidirecional, que leva a um diálogo aberto e equilibrado, em direção à liberdade e à democracia. Os elementos - exemplificativos - que integram esse direito fundamental são: direito de reunião, discussão, participação e associação; direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar; direito à cultura, direito de escolher. Diante das possibilidades e dos perigos suscitados pela tecnologia, o relatório<sup>32</sup> recomenda ainda que se dê prioridade à organização da adoção de decisões, tomando-se por base a participação, submetendo-se as decisões relativas à orientação do trabalho de pesquisa e desenvolvimento a um exame minucioso pelo público.

João Freire<sup>33</sup> destaca que, após a publicação do relatório, disputas políticas entre os Países integrantes da ONU quanto a limites para a mídia, em plena época de Guerra Fria, fizeram com que o direito humano à comunicação fosse praticamente esquecido. No Brasil, o tema do Encontro Nacional de Direitos Humanos, em 2005, foi “Direito Humano à Comunicação: um mundo, muitas vozes”. Ao final do evento, não prestigiado por grande parte da mídia, segundo o autor, justamente pela disputa de poder subjacente a essas discussões<sup>34</sup>, foi elaborada a Carta de Brasília, que enfatiza a necessidade de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual, além da participação da sociedade na definição de políticas públicas.

---

<sup>31</sup> UM MUNDO E MUITAS VOZES: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA NOSSA ÉPOCA. Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983, pp. 287 e 288.

<sup>32</sup> UM MUNDO E MUITAS VOZES: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA NOSSA ÉPOCA. Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983, p. 431.

<sup>33</sup> FREIRE, João. *Muitos mundos, uma voz. Estudo sobre o direito humano à comunicação*. Provisão Estação Gráfica Digital, 2006, pp. 36 e segs..

<sup>34</sup> De acordo com Ismar Capistrano Costa Filho, 80% da grande mídia brasileira é controlada por sete famílias. Informação extraída do Observatório da Imprensa. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

Segundo Murilo César Ramos, comentando as forças presentes no processo constituinte de 1987/1988, em palestra<sup>35</sup> apresentada na Conferência Nacional Preparatória de Comunicações, realizada nos dias 17 a 19 de setembro de 2007, no Congresso Nacional, foi em um clima de grande tensão legislativa que a comunicação tornou-se a única área temática da Constituinte a não enviar relatório aprovado para a Comissão de Sistematização, superando em polarização questões como reforma agrária e previdência social, por exemplo.

Essa tensão entre grupos sociais detentores de interesses diversos estava focalizada principalmente na luta pelo estabelecimento de um direito à informação que fosse além do direito liberal restritivo de o indivíduo ser apenas informado. Iniciava a luta pela consagração do direito fundamental à comunicação, para além de um simples direito à informação.<sup>36</sup>

Como se vê pela redação do artigo 21 da Constituição Federal de 1988<sup>37</sup>, a radiodifusão é um serviço público e pode ser exercido por meio de consignação (para TVs públicas) ou de concessão, permissão ou autorização (para entes privados). O cidadão, ao tomar consciência desse fato, passa a perceber que pode exigir qualidade pois é o verdadeiro titular desse serviço público e de sua configuração. A radiodifusão, hoje, torna o cidadão um consumidor de idéias. Daí a importância vital da qualidade das informações a serem

<sup>35</sup> RAMOS, Murilo César. A comunicação na Constituição; o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais e sua adequação à realidade de convergência de meios e mídias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL PREPARATÓRIA DE COMUNICAÇÕES, 2007, Brasília. Painele 2: Políticas de Comunicação – presente e futuro.

<sup>36</sup> Não é objeto específico dessa pesquisa o conceito e os limites do chamado direito de antena – direito de a comunidade utilizar o espectro eletromagnético para transmitir e receber informações. Para um aprofundamento sobre esse assunto, recomenda-se a leitura da monografia de Bruno Lupion Gonçalves, citada na bibliografia final.

<sup>37</sup> “Art. 21. Compete à União:

[...]

~~XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.~~

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)”

veiculadas nos espaços públicos midiáticos. De acordo com Geórgia da Cunha Moraes<sup>38</sup>, pela configuração atual do mercado brasileiro de radiodifusão, as prestadoras do serviço de radiodifusão são, salvo raras exceções, também as produtoras do conteúdo que veiculam. Já a televisão digital, por multiplicar as possibilidades de uso do espectro eletromagnético e por viabilizar a interatividade, pode contribuir para a democratização da comunicação vez que dispõe de meios para aumentar a pluralidade de opiniões veiculadas, tornando o cidadão também um possível produtor de conteúdos.

É preciso reconhecer no artigo 220 da Constituição Federal de 1988<sup>39</sup> a consagração do direito fundamental à comunicação, um direito à informação que vai além do direito liberal restritivo de o indivíduo ser apenas informado. A leitura sistemática da Constituição Federal e, especificamente, do capítulo da Comunicação Social, aponta nesse sentido. O Brasil é um Estado Democrático de Direito, formado não por meros indivíduos, no sentido liberal do termo, ou por clientes do Estado, mas por cidadãos.

O pressuposto de todo o trabalho, na linha do Relatório McBride, é o de que não é possível haver democracia efetiva hodiernamente se não houver democratização da comunicação. Esse é o objetivo anunciado pelo Coletivo Intervezes e pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, cujos integrantes foram interlocutores da pesquisadora ao longo da elaboração da dissertação.

---

<sup>38</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB. Novembro de 2003, p. 70.

<sup>39</sup> “DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.”

## 2 CAPÍTULOS CONCEITUAIS

A importância de se delimitar os conceitos advém da minimização do risco de arbitrariedades. Se um conceito não é delimitado, há um risco de manipulação do seu conteúdo ou ainda de compreensão equivocada das conclusões alcançadas em face das premissas adotadas. Assim, passa-se a discorrer sobre os conceitos-chave da dissertação.

### 2.1 REGULAÇÃO

A primeira indagação a ser feita consiste em saber se é possível pensar em um conceito de regulação. Pela análise de parte da bibliografia referente ao tema, como será visto a seguir, pode-se afirmar que o conceito é plurívoco, sendo invocado pela economia, pelas ciências sociais, pelo direito, dentre outros ramos do saber, contendo os mais distintos formatos.

O fato é que, como bem notado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>40</sup>, a Constituição Federal brasileira colocou a regulação como elemento normativo pois, em seu art. 174, define o Estado como agente normativo e regulador. O Direito, que sempre julgou o fato passado, agora, ao lado da economia e da política, tem de lidar com o futuro, fazendo prognoses do ponto ótimo - o que cumpre o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) - em termos econômicos e sociais. Com isso, segundo o professor Tércio, alcança-se o interesse público do ato regulatório.

---

<sup>40</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. As Agências Reguladoras e o Sistema de Controle: como controlar as Agências Reguladoras? In: V FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS: DEBATENDO O MARCO LEGAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL. 7 e 8 abr. 2008, Brasília. Evento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Público.

Autores dos mais diversos países vêm se debruçando sobre o tema. Tony Prosser<sup>41</sup>, por exemplo, afirma que a melhor abordagem da regulação deve ser desenvolvida por meio do retorno à teoria política e constitucional. Ele supera conceitos de regulação como maximização da eficiência econômica ou como mero estímulo à competição entre os agentes econômicos. Segundo ele, a regulação não pode ser reduzida ao cumprimento de uma lógica meramente econômica ou social pois os reguladores não podem ser vistos como meros implementadores de políticas públicas. Também não concorda com a simples extração de legitimidade dos processos regulatórios por meio da ampla participação social, com a compensação dos desequilíbrios dos agentes em termos de poder e informação. Esse seria um passo necessário, mas não suficiente tendo em vista o fato de que qualquer resultado poderia ser aceito.

O autor ainda discorda dos seguintes modelos: o que define a regulação como uma forma de contrato bilateral entre o regulador e a empresa regulada dominante; o da teoria da captura e o da teoria dos grupos de interesse. O regulador está no meio de uma teia de relações; assim, o pluralismo é característica da regulação. Diante disso, para Tony Prosser, a melhor abordagem é a que trata a regulação como um sub-governo, retornando-se à teoria política e constitucional. Isso fixa os princípios substantivos que guiam a regulação e que servem como pesos na hora de ponderar os interesses em jogo nos processos regulatórios. O autor chega a mencionar que essa abordagem é próxima da teoria de Habermas, que defende uma democratização da administração. Uma segunda ressalva a ser feita na abordagem regulatória recomendada pelo autor estaria nas obrigações internacionais de que o Estado seja parte, que serviriam como guia quando da ponderação dos interesses em jogo. A única vantagem dos Governos consistiria no fato de que, por não serem técnicos em um determinado setor, têm uma visão mais ampla dos interesses em jogo.

---

<sup>41</sup> PROSSER, Tony. Theorising utility regulation. In: *Modern Law Review*, v. 62, pp. 196-217, mar. 1999.

Conclui Tony Prosser que a regulação consiste essencialmente em um processo aberto, que não pode ser reduzido a nenhuma lógica em particular. Deve-se abandonar a procura por uma teoria da regulação e aceitar que a regulação é simplesmente uma parte da política, tratando-a como tal. Isso não quer dizer, contudo, que a regulação seja um mero problema de se arbitrar compromissos de interesse. Existem princípios regulatórios que orientam e ponderam os interesses dos agentes participantes dos processos.

Robert Britt Horwitz<sup>42</sup>, comentando a ironia da reforma regulatória nos Estados Unidos, ressalta que a desregulação vai contra a idéia tradicional de regulação como um meio de racionalização da economia e/ou de salvaguardar o interesse público. A regulação estatal limitaria as escolhas dos capitalistas em benefício da indústria e do interesse público. Os anos 70 marcariam um período em que a agenda política mudou do ativismo regulatório para um questionamento da eficácia da regulação.

Segundo o autor, a regulação consistiria na intencional restrição das escolhas de um sujeito por uma entidade não envolvida diretamente naquela atividade, empregando-se o poder coercitivo do estado de um jeito novo e moderno – com uma instituição que congrega as funções legislativa, executiva e judicial. As agências seriam, destarte, novas instituições de poder político.

Essa identificação da regulação com as agências reguladoras não corresponde ao processo ocorrido no Brasil. Papéis desempenhados (ou que foram por elas desempenhados antes da reforma regulatória dos anos 70) pelas agências reguladoras nos Estados Unidos, no Brasil, são desenvolvidos também por órgãos do Poder Executivo central.

Giampiero Di Plinio<sup>43</sup> destaca que o conceito de Estado Regulador esteve ligado, por pelo menos um século, ao modelo da constituição econômica americana. Enquanto outros

---

<sup>42</sup> HORWITZ, Robert Britt. *The irony of regulatory reform: the deregulation of american telecommunications*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 03-48.

<sup>43</sup> DI PLINIO, Giampiero. *Il common core della deregulation: dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovrenazionale*. Milano: Giuffrè Editore, 2005, pp. 34 e 35.

Estados industriais regulavam sua economia por meio do Parlamento e dos Ministérios, o modelo de regulação mediante agências reguladoras independentes, não políticas, configurava uma exceção. Com o tempo, outros Países iniciaram a construção de suas agências independentes, separando a política da administração.

Jean-Philippe Colson<sup>44</sup> caracteriza a regulação como o modo atual da presença pública na economia. Segundo o autor, uma ausência de enquadramento da economia ameaça a existência de certos serviços públicos. A regulação das autoridades de controle independentes corrigiria o mercado, fixando-lhe limites, tais como a proteção da saúde e do meio ambiente, a saúde dos consumidores, a preservação dos direitos das gerações futuras e a manutenção da coesão social.

O autor isola duas concepções de regulação, dentre as várias possíveis: a regulação mínima (ou liberal), que é o respeito às regras de concorrência; e a regulação como conciliação do mercado com o interesse geral. Em qualquer caso, contudo, Colson ressalta que as autoridades independentes devem estar sujeitas a um controle democrático.

Gaspar Ariño Ortiz<sup>45</sup> destaca que a regulação, em geral, compreende o conjunto de elementos jurídicos, técnicos e de decisão, necessário para manter um setor de atividade humana dentro de parâmetros determinados. Assim, a regulação se assenta sobre o direito, mas não é só direito pois tem uma base técnica, e possui importância capital tendo em vista as consequências por ela provocadas na vida dos regulados.

Essa miríade de conceitos, levando-se em conta outros que ainda poderiam ser citados, comprova a importância de se expressar qual a linha doutrinária que será utilizada pela pesquisa. Como a investigação aborda um processo regulatório brasileiro, esclarece-se que os conceitos a serem utilizados serão os apresentados a seguir.

---

<sup>44</sup> COLSON, Jean-Philippe. *Droit public économique*. Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 2001, pp. 499-521.

<sup>45</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de derecho público económico*. Granada: Comares, 2004, pp. 654 e 655.

O fenômeno regulatório é inerente à idéia de Estado. Não é possível pensar um sem o outro. O Estado esteve sempre a interferir na ordem social e, por isso, a desenvolver *políticas públicas*<sup>46</sup>. Sendo o mercado um produto social, desde o advento do poder de coerção estatal, pode-se vislumbrar o uso desse aparato como instrumento de interferência nessa engrenagem econômica. O que varia, entretanto, são os fins buscados ao se fazer uso desse instrumental, normativo ou não.

O próprio modo de produção capitalista pressupõe essa separação entre Estado e sociedade e, com isso, é reforçada a dicotomia da esfera do público, o universo dentro do qual gravitam os interesses tidos como públicos - as questões públicas -, *versus* esfera do privado. Desta forma, toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção na ordem social, separando-se o Estado e a economia, conferindo-se sentido às afirmações de que o Estado intervém, cumprindo o papel de regulador da economia. A produção do Direito, nesse contexto, instaura uma ordem jurídica estatal.<sup>47</sup>

O advento, no século XX, do Estado intervencionista, para fazer frente às crises econômicas do Estado liberal - mais voltado à proteção de direitos com conotação negativa -, fruto do declínio do capitalismo concorrencial liberal, desencadeia uma mudança de rumos na atuação estatal. Os planos econômico e político vão passar a se correlacionar ainda mais. Da *economia política* caminhou-se para a *política econômica*. O Estado passa a desenvolver novas formas de atuação, fazendo uso do direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas. O Estado social vai legitimar-se, mais do que pela mera produção do

---

<sup>46</sup> A expressão empregada por Eros Grau designa a atuação do Estado desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade. O próprio direito, nesse quadro, passa a manifestar-se como uma política pública. Conforme GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 25 e 26.

<sup>47</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 25.

direito, pela realização de políticas, de programas de ação. Essas políticas podem ser econômicas ou sociais.<sup>48</sup>

Eros Grau enumera técnicas de atuação estatal no domínio econômico: 1. atuação na economia: 1.1 *atuação por absorção*, quando o Estado assume, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção; 1.2 *atuação por participação*, quando o Estado assume parcialmente (em regime de concorrência com agentes do setor privado) ou participa do capital de agente que detém o controle patrimonial de meios de produção; 2. atuação sobre a economia: 2.1 *atuação por direção*, que ocorre quando o Estado exerce pressão sobre a economia estabelecendo normas de comportamento compulsório para os agentes econômicos; 2.2 *atuação por indução*, que ocorre quando o Estado dinamiza instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. Visualiza-se, assim, a atuação do Estado como agente econômico (atuação *na* economia) e como regulador do processo econômico (atuação *sobre* a economia). Nesse último caso, tem-se a atuação estatal mediante a imposição de comandos imperativos, cogentes, a serem suportados pelos agentes econômicos (atuação por direção) e, de outra parte, mediante a utilização de mecanismos de direito premial.<sup>49</sup>

O impacto dessas técnicas de atuação estatal traz efeitos sobre a teoria geral do direito, acarretando a necessidade de reanálise da estrutura da norma jurídica. A utilização do direito como instrumento de implementação de políticas públicas<sup>50</sup> coloca em destaque outro fenômeno, o da profusa produção de normas jurídicas pela Administração.

---

<sup>48</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 26.

<sup>49</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 27.

<sup>50</sup> Para um estudo aprofundado das políticas públicas como o novo objeto do Direito Administrativo, recomenda-se a leitura da obra *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, de Maria Paula Dallari Bucci. O Direito Administrativo, nesse contexto, não é visto de modo ingênuo, como defesa do cidadão comum contra o Leviatã, mas como a história da definição de um campo em que estão lado a lado a grande política eleitoral, a grande política econômica e as grandes finanças, tal como narra José Reinaldo de Lima Lopes, fazendo a Apresentação da obra citada. Haveria um descompasso entre o Direito Administrativo (que se manteve fiel a interpretações da dogmática francesa do Império, no compasso do contencioso administrativo, que não sujeitava os atos

“O direito, agora, já não mais ordena exclusivamente situações estruturais: a regulação de situações conjunturais, o que impõe sejam as normas dotadas de flexibilidade e estejam sujeitas a contínua revisibilidade, nos coloca novamente diante do conceito de norma jurídica e dos traços que a caracterizam.”<sup>51</sup>

Diante do incremento da complexidade social, do fenômeno da globalização, do advento da sociedade da informação, o Estado fica cada vez mais refém dos fatos sociais, não conseguindo acompanhá-los com a velocidade necessária. O mercado vai se moldando e o Estado tenta, em face de inúmeras pressões dos mais diversos grupos de interesse, interferir nesse processo.

O lugar privilegiado da produção legislativa, historicamente, é o Parlamento, o Poder Legislativo. Segundo preceituava John Locke, “o legislativo não deve nem pode transferir o poder de legislar a quem quer que seja, ou fazer dele outra coisa que não o indicado pelo povo.”<sup>52</sup> Hoje, entretanto, o Parlamento vem perdendo o poder de agenda. A crescente complexidade do Estado, com demandas cada vez mais amplas, técnicas e velozes, está a demandar mecanismos ágeis de produção normativa, que, como se verá adiante, não estão mais, unicamente, nas mãos do Poder Legislativo.

Para se situar historicamente a origem desse fenômeno, tem-se de reconhecer que o Estado social, intervencionista, também experimentou sua crise e, com isso, irrompeu-se um discurso neoliberal, que prima pelo rompimento da concepção de Estado do bem-

---

administrativos ao controle judicial) e o direito constitucional (que introduziu instituições do direito norte-americano na República, mais precisamente em 1891, quando a República importou o modelo norte-americano de federalismo e o controle de constitucionalidade). A história do direito brasileiro fez-se como um misto de doutrina francesa do ato administrativo com poderes políticos de juízes constitucionais norte-americanos, com uma agravante, que era a tendência do espírito liberal de confundir qualquer regulação como um ato de violação da propriedade ou da liberdade, dentro de uma cultura em que liberdade era a do aventureiro, antes que a civil, igual e simultânea para todos. José Reinaldo de Lima Lopes reconhece a dificuldade de se introduzir a categoria jurídica de política pública vez que, para a economia ou para a administração, a política pode traduzir-se em plano, projeto; contudo, o direito, como disciplina normativa, trabalha com o válido e o inválido, o justo e o injusto, o lícito e o ilícito. Assim, sugere que se saia da predicação da validade jurídica dos atos (singulares) para a predicação de validade de atividades (seqüências ordenadas de atos de naturezas diferentes). *De lege ferenda*, essa nova abordagem do Direito Administrativo, sugerida na obra, poderia contribuir para o aumento da possibilidade de controle das políticas públicas regulatórias.

<sup>51</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 27.

<sup>52</sup> LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004, p. 105.

estar/social/intervencionista. Tal discurso é projetado a partir de um quadro de transformação que se opera, mais uma vez, na base econômica – a revolução da informática, da microeletrônica, das telecomunicações.<sup>53</sup> O discurso neoliberal atinge o mundo todo, mas a diferença, em termos de sua aplicação, é marcada pela linha do Equador: enquanto o intervencionismo trouxe a modernização para os Países desenvolvidos, os subdesenvolvidos restaram endividados e carentes da realização das promessas sociais.

O discurso neoliberal, por sua vez, também é polissêmico; portanto, é mais apropriado falar-se em discursos neoliberais. Algumas visões chegam a atropelar a idéia de Estado Democrático, indo mesmo contra as liberdades formais, conquistadas, com o sangue de muitos, com o advento do Estado Liberal<sup>54</sup>. Por vezes ainda, os discursos neoliberais<sup>55</sup> não são contrários ao Estado porque também eles se socorrem do aparato estatal para levar adiante seus empreendimentos econômicos voltados para o livre mercado. A resistência parece estar direcionada aos mecanismos de regulação estatal.

O mercado, que não é objeto do mundo da natureza, mas sim uma construção humana, tem seus conflitos compostos via regulamentação estatal, voltada, ao fim e ao cabo, para a incessante realização das promessas constitucionais. O entrelaçamento que une mercado capitalista e Estado é vigoroso pois o Estado moderno, em última análise, foi produzido pelo capitalismo em meio à luta da burguesia contra o poder absoluto. Daí também por que o capitalismo é essencialmente jurídico, na medida em que não prescinde de uma

---

<sup>53</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 127.

<sup>54</sup> A teoria liberal é moldada com Locke, com os realizadores da independência norte-americana e da Revolução Francesa e com Max Weber. O Estado Liberal, que emergiu da Revolução Francesa, dissociava a atividade econômica da atividade política. Assim, o Estado esteve ausente do domínio econômico - reservado à iniciativa privada - nesse período. O individualismo filosófico e político do século XVIII e o liberalismo econômico de Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, dão as bases para a concepção liberal do Estado.

<sup>55</sup> Para uma leitura mais aprofundada sobre o assunto, recomenda-se o texto de Perry Anderson, *Balanço do neoliberalismo*, cujas referências estão na bibliografia final.

ordem jurídica estatal, voltada à superação das crises, à preservação dos mercados<sup>56</sup> e, por que não dizer também, à realização dos direitos constitucionais.

Segundo Eros Roberto Grau<sup>57</sup>, a crise do nosso tempo não é uma crise da intervenção estatal na e sobre a economia, porém, crise do próprio Estado. Dessa crise decorre a crise do direito formal e dos próprios mercados. Caminhar-se-ia, então, para um novo modelo de Estado, com mais sociedade e menos Estado. Essa busca supõe a substituição da *regulação estatal (regulamentação)* por *regulações sociais*. Assim, a *regulação* remeteria a um conceito social, enquanto a *regulamentação*, para um conceito estatal/normativo/jurídico. Nisso, ter-se-ia a estruturação de uma nova teoria do direito, pressupondo a harmonia dos interesses e a possibilidade da construção do *coletivo* a partir do *individual*. O meio para isso pode ser considerado o espaço público, como será visto em capítulo adiante.

Essa teoria, da regulação, ao supor seja a sociedade auto-sustentável, propõe a regulação a partir “de dentro” (substitui a *exo-regulação* pela *endo-regulação* ou *auto-regulação*) e, ao dispensar a participação do Estado como único agente de produção do direito moderno, deita por terra a concepção da vontade geral, ignora a correlação entre direito e violência e a noção de *interesse público*, recuperada como *interesse social*, afirmando serem todos os homens dotados da sabedoria da *prudência*, da virtude política.

Eros Roberto Grau, em determinado momento, conclui que apenas a *exo-Regulação estatal* permitirá, em uma sociedade fundada em relações de intercâmbio, a transformação da guerra em jogo.<sup>58</sup> O que se propõe nesse trabalho, no entanto, é que a *exo-Regulação estatal* encampe a *endo-Regulação*, que precisa ser demonstrada de forma plural e democrática,

---

<sup>56</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 130.

<sup>57</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 130 e 131.

<sup>58</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 130 e 133.

representativa dos mais diversos canais de comunicação da sociedade, para o fim de cumprir seu intento de “aumentar” o tamanho da sociedade perante o Estado.

O autor antes citado complementa seu raciocínio chamando a atenção do leitor para o fato de que essa teoria pode ser aplicada de modo socialmente adequado às relações de *comunhão de escopo* (*contratos de sociedade*) travadas entre os homens, mas seria ela de todo inadequada àquelas denominadas *relações de intercâmbio*. Nas primeiras, as vontades caminham paralelas, com espírito de solidariedade de interesses, em que a vantagem de um é a vantagem do outro, com identidade de objetivo; nas segundas, essas vontades estão em oposição, havendo diversidade de objetivo.

Assim, complementa que, “embora o recrudescimento da ideologia do *mercado livre* possa, de fato, induzir a redução de inúmeras das funções do Estado – inclusive a de produção do *direito moderno* – em determinados setores, a sua função de *exo-regulação* do mercado há de subsistir, em benefício do mercado.”<sup>59</sup> O autor está-se referindo à compensação de disfunções no processo de acumulação.

Baseando-se ainda nos conceitos apresentados pelo mesmo autor<sup>60</sup>, chega-se à conclusão de que *desregular* significa não dar ordenação à atividade econômica, enquanto *desregulamentar* representa deixar de fazê-lo por meio de preceitos de autoridade, ou seja, jurídicos. Não se está a ignorar o fato de que deslegalização/regulação, desjuridicização, normalização contenham significados imprecisos na teoria; contudo, como ressaltado no início do capítulo, os conceitos estão sendo clarificados a fim de se possibilitar a análise científica do problema e da hipótese.

Os parâmetros norteadores desses conceitos – de regulação e de regulamentação – devem ser o bem comum e o princípio da justiça. A selva da lei não é mais desejável que a lei

---

<sup>59</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 134.

<sup>60</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 135.

da selva. Daí a necessidade de a democracia dos processos se fazer presente como parâmetro norteador das ações. O capitalismo reclama não o afastamento do Estado dos mercados, mas sim, a atuação estatal, reguladora, a serviço dos interesses do mercado. O que se defende aqui é uma regulação/regulamentação a serviço, sempre, da Constituição. A regulação não viria apenas para suprir falhas de mercado, mas sim para fazer cumprir os mandamentos da Constituição Federal. Dessa forma, restariam conciliados a democracia e o capitalismo.

Como “a revolução da informática, das telecomunicações e da microeletrônica introduz transformações no modo de produção da vida social, esta mesma revolução [...] impõe [...] ampliação – e não afrouxamento – das regulamentações jurídicas.”<sup>61</sup>

No que toca à regulamentação, vislumbra-se, como consequência de todo o processo narrado, uma ampliação do conteúdo dos regulamentos (atos do Poder Executivo em geral), instalando-se uma nova contradição: o exercício, pelo Estado, de poder regulamentar tem sido vigorosamente repudiado, na medida em que conflitaria com os princípios da separação dos poderes e da legalidade.<sup>62</sup> Como será visto nos capítulos subseqüentes, uma separação rígida de Poderes inviabilizaria esses processos que estão ocorrendo.

O autor citado ainda comenta, com propriedade, que, historicamente,

“o Estado brasileiro não se constitui como um espaço público livremente pactuado ao qual todos os segmentos sociais tenham iguais possibilidades de acesso, desde que participem de um jogo político cujas regras são fixadas em normas gerais, objetivas e estáveis, como quer o modelo liberal clássico, e é o que define a democracia. Ao contrário, historicamente, o Estado brasileiro se caracteriza, antes, como um *locus* tradicionalmente apropriado por elites econômicas que instrumentalizam o poder para servir aos seus próprios negócios, quase como se tivéssemos uma espécie de apropriação privada dos espaços públicos. E essa visão pouco lisonjeira do Estado brasileiro chega até os nossos dias”.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 141.

<sup>62</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 137.

<sup>63</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 142.

O *menu* das receitas asiático-cooperativas, liberal-americanas ou social-européias não pode ser copiado pelo Brasil como se a história e o tempo fossem revogáveis e como se as experiências históricas pudessem ser tomadas de empréstimo.<sup>64</sup> É preciso investigar<sup>65</sup> as condições que permitem a reprodução da corrupção, as estruturas de poder que definem a sorte das eleições, a conspiração permanente da mídia de massa, que não permite a educação da sociedade, mas a quer como um objeto de permanente manipulação, controle e submissão. O Estado, apesar de todos os pesares, é ainda o único defensor do interesse público<sup>66</sup>.

Ditaduras não necessitam de muita regulação. Quem dela necessita, e muito, são as Democracias, justamente porque não é o poder de um só que vai prevalecer, mas sim, a voz de todos os possíveis afetados. Nesse contexto, a implementação do Estado Regulador pode ser tida como uma proposta de solução democrática para os problemas que o Estado e a sociedade enfrentam.

No Brasil, a adoção, em concreto, de toda essa lógica deu-se por meio da Reforma Administrativa do Estado nos anos 90, cuja figura central pode ser encontrada no então Ministro Bresser Pereira<sup>67</sup>. A reforma visava à consecução de quatro objetivos principais: reduzir o papel executor do Estado, redefinir o papel regulador estatal, recuperar a governança e aumentar a governabilidade. Para reduzir o papel executor do Estado, recorreu-se à privatização, à publicização - transferência de serviços sociais e científicos para o setor público não estatal - e à terceirização. A redefinição do papel regulador estatal, em meio a um contexto de crise fiscal e aumento de demandas por parte da sociedade civil, em que o custo da regulação passa a ser arcado por quem deve obedecê-la, e não pelos entes reguladores

---

<sup>64</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 143.

<sup>65</sup> Sobre as condições específicas do espaço público no Brasil, indica-se a leitura de *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*, de José Murilo de Carvalho.

<sup>66</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 147.

<sup>67</sup> Entre outras obras sobre o assunto, podem ser consultadas PEREIRA, Bresser. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: Cadernos MARE. n° 1; *A Crise do Estado*. São Paulo: Nobel, 1991; *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996, e *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

estatais, objetivava permitir a substituição do Estado por entidades privadas na prestação direta de serviços públicos. A recuperação da governança era entendida como a retomada da capacidade estatal de tornar efetivas suas decisões, substituindo-se o modelo burocrático weberiano pelo modelo gerencial de Administração Pública. Por fim, o aumento da governabilidade - a capacidade de o Governo adotar as políticas públicas adequadas - visava melhorar a intermediação de interesses, por meio do aperfeiçoamento da democracia representativa, e aumentar a legitimidade dos governantes. Para tanto, seria necessário estimular o controle social das ações estatais.

A partir de um conceito formulado por Marçal Justen Filho<sup>68</sup>, com alguns acréscimos, pode-se dizer, finalmente, que regulação, um processo político, econômico e social, consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para formular e implementar as políticas públicas e de governo, realizando os direitos constitucionais, mediante participação social.

Por seu destaque na doutrina do Direito Constitucional, vale lembrar o que diz Canotilho<sup>69</sup>:

“o Estado não tem de construir e manter *infraestruturas* rodoviárias, de energia, de telecomunicações, de tratamento de resíduos, mas deve assumir a *responsabilidade regulativa* dos serviços públicos de interesse geral [...]. Neste sentido se diz que o *Estado Social* assume hoje a forma moderna de **Estado Regulador de serviços públicos essenciais**.”

A definição antes mencionada excepciona a atuação estatal direta – a produção e o fornecimento de bens e serviços diretamente pelo Estado. É o caso, por exemplo, da prestação

---

<sup>68</sup> “A regulação econômico-social consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e realizar os direitos fundamentais.” Conceito elaborado por Marçal Justen Filho na obra *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>69</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 352.

de serviço público<sup>70</sup> de saúde via SUS, da prestação de serviço público de radiodifusão via TV Estatal, da prestação de serviço público de educação diretamente por entes estatais (diretos ou indiretos), dentre outros exemplos que poderiam ser citados. Esses setores também são regulados, partindo-se de um conceito amplo de regulação, mas ter-se-ia, em tese, o Estado dando ordens a si mesmo. O conceito de regulação como atividade de interferência do Estado na economia, de maneira ampla, elimina esse aparente paradoxo.

Segundo o professor Alexandre Aragão<sup>71</sup>, alguns autores tomam a regulação como praticamente um sinônimo de Direito; outros, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Andre Jean Arnaud, colocam a regulação como uma nova expressão desse Direito, sendo um Direito horizontalizado, um tipo de *soft law*; outros, como ele mesmo, vão localizá-la praticamente como sinônimo de Direito Administrativo Econômico, consistindo na disciplina estatal de regulação dos serviços públicos explorados pela iniciativa privada.

Demonstrada a polêmica dos limites do termo, a regulação, em sentido lato, no que se relaciona a atividades de justificação<sup>72</sup>, pode dar-se no âmbito do Poder Legislativo<sup>73</sup> e do Poder Executivo (na própria Administração Direta (Poder Executivo Central) ou nos entes reguladores autônomos<sup>74</sup>).

---

<sup>70</sup> Nesse ponto da dissertação, é importante passar pela classificação de serviços públicos que permeia a visão do trabalho: 1. serviços públicos próprios: aqueles que só o Estado pode prestar, sendo indelegáveis; 2. serviços públicos privativos: aqueles que o Estado pode prestar diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada (concessão, permissão ou autorização); 3. serviços sociais: aqueles que o particular, para prestar o serviço, tem que pedir autorização formal ao Estado; 4. atividades econômicas: aqueles que o particular pode prestar livremente, sem ter de pedir autorização prévia ao Estado. O Estado, segundo a Constituição Federal, para participar dessa seara, deve fazê-lo consoante parâmetros específicos.

<sup>71</sup> SEMINÁRIO INTERNACIONAL AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO, EXPERIÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO. 25 e 26 de outubro de 2007, Brasília. Evento realizado pela Anvisa, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

<sup>72</sup> O conceito de justificação será trabalhado no terceiro capítulo conceitual.

<sup>73</sup> As especificidades entre legislar e regular, em sentido estrito, serão detalhadas no terceiro capítulo conceitual.

<sup>74</sup> Os entes reguladores autônomos (autarquias de natureza especial) normatizam (atividade de justificação), fiscalizam (atividade de cunho administrativo) e julgam processos administrativos (atividade de aplicação) no âmbito de sua competência. Para um estudo aprofundado do assunto, recomenda-se a leitura da obra de Gabriel de Mello Galvão, citada na bibliografia de referência.

Segundo Vital Moreira<sup>75</sup>, a empresa pública, inserida em um modelo de Estado intervencionista, é uma via de regulação endógena. Por vezes, além da sua presença direta na economia, a empresa pública dispunha de poderes de regulação externa de toda a atividade do respectivo setor e dos respectivos operadores privados, havendo, assim, uma cumulação da atividade empresarial com uma atividade administrativa de regulação.

Além dessa regulação indireta por via da empresa pública, a intervenção econômica também se desenvolveu em relação à economia privada por vias diretamente administrativas, como, por exemplo, mediante o condicionamento do acesso ao mercado (licenciamento etc.) ou mediante a restrição da liberdade comercial das empresas privadas (fixação ou condicionamento de preços, por exemplo).

No modelo tradicional, essa regulação administrativa podia se revestir de duas modalidades, quanto à competência para efetuar-la, conforme ela competisse diretamente aos serviços administrativos governamentais (regulação por via da *administração direta do Estado*) ou a organismos administrativos dela destacados, ou seja, a regulação por via de agência pública relativamente autônoma ou de instituto público (*administração indireta do Estado*). Nesse último caso, trata-se de criar instâncias especificamente dedicadas às tarefas de regulação, permitindo-se alguma especialização e distância em relação à administração departamental.

Vital Moreira define, então, os tipos de regulação econômica<sup>76</sup>: regulação estatal direta ou indireta<sup>77</sup>, em que os reguladores são designados pelo Estado, são dependentes do Governo e a regulação segue uma lógica política; regulação independente, na qual os

---

<sup>75</sup> MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico. In: Os caminhos da privatização da Administração Pública. IV COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 228 e 229.

<sup>76</sup> MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico. In: Os caminhos da privatização da Administração Pública. IV COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 230.

<sup>77</sup> A escolha do padrão de televisão digital terrestre aberta no Brasil foi um caso de processo regulatório não independente vez que a discussão foi deslocada da Agência Nacional de Telecomunicações, onde a regulação dar-se-ia de forma independente, com discricionariedade técnica, para o Poder Executivo central.

reguladores são designados pelo Estado, são independentes, com inamovibilidade, mandato fixo etc., e a regulação segue uma racionalidade técnica; auto-regulação, em que os reguladores são designados pelos próprios regulados, sendo deles dependentes, e a regulação, aqui, é feita de acordo com os interesses dos regulados. Um exemplo, no Brasil, desse último tipo de regulação é o caso da publicidade na televisão aberta (Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária).

A opção pela regulação, em detrimento da produção direta de utilidades pelo Estado, ao mesmo tempo em que viabiliza a participação dos agentes privados na produção e oferta de bens e serviços (pois, muitas vezes, decorre da quebra de monopólios estatais), implica uma limitação da liberdade de iniciativa e do direito de propriedade desses agentes (que também são valores igualmente protegidos constitucionalmente), caracterizada pelo estabelecimento de normas de conduta que devem ser compulsoriamente observadas. Como decorrência, o regulador precisa respeitar os requisitos de um Estado Democrático de Direito, dentre eles: a supremacia da Constituição, o princípio da legalidade<sup>78</sup> e a universalização da jurisdição, a fim de se evitar violações inaceitáveis dos direitos fundamentais dos indivíduos. O regulador deve ainda observar os limites fixados nas Constituições e nas leis locais, decorrência do fato de o Brasil ser uma Federação. O princípio da proporcionalidade, que proíbe restrições desnecessárias ou excessivas de direitos fundamentais, também poderá ser invocado para restringir as atividades econômicas passíveis de regulação ou mesmo para limitar a intensidade dessa atividade.

Todos os princípios trabalhados pela doutrina constitucional estarão a nortear as atividades de regulação, em especial, aqueles decorrentes do fato de o Brasil constituir-se, nos termos do art. 1º da Constituição Federal de 1988, em um Estado Democrático de Direito. Como o presente trabalho, todavia, avança pela seara do Direito Administrativo,

---

<sup>78</sup> A definição desse princípio adotada no trabalho será exposta no terceiro capítulo conceitual.

preocupando-se com as suas especificidades e com os problemas relacionados à administrativização do Direito Público, como contribuição, sugere-se que o processo regulatório deva, ainda, respeitar, minimamente, outros princípios<sup>79</sup>. Essa sugestão decorre de um raciocínio muito simples: se esses princípios foram esculpidos para nortear a atividade normativa das agências reguladoras, se devem ser aplicados nesse microcosmo, tidos como ambientes dotados de déficit democrático, quanto mais quando essa atividade é praticada em outros níveis de Poder.

Se as agências reguladoras são tidas, comumente, como o lugar onde a normatização é formulada visando à implementação de políticas públicas<sup>80</sup> (fixação dos meios ou instrumentos de realização dos objetivos escolhidos nos instrumentos de criação das políticas públicas), e se já aí esses princípios devem, necessariamente, ser aplicados, quanto mais quando se está tratando dos âmbitos de formulação dessas mesmas políticas públicas (fixação de objetivos a serem alcançados). Até mesmo porque o processo normativo das agências ou *rulemaking* é o equivalente administrativo do processo legislativo para aprovação de uma lei<sup>81</sup>, podendo-se acrescentar a atividade de regulamentação exercida pela Administração Direta.

A Constituição, as leis (se existentes em determinado assunto e se constitucionais), os instrumentos de criação de políticas públicas - geralmente fixadas por conselhos setoriais, no âmbito do Poder Executivo central -, constituem a fonte, os parâmetros do poder

---

<sup>79</sup> Os contornos dos três primeiros princípios são tomados de empréstimo do texto de CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

<sup>80</sup> Giandomenico Majone ressalta que criação de políticas públicas confunde-se com a implementação dessas mesmas políticas. Essas tarefas se interpenetram e nunca cessam. Para um aprofundamento da questão, consultar a obra do autor: *Evidencia, argumentación y persuasión em la formulación de políticas*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>81</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 612.

normativo das agências, bem como seu limite<sup>82</sup>. O mesmo pode ser dito, e já direcionando o rumo das explicações para o objeto específico dessa pesquisa, do poder regulamentar, mediante expedição de Decretos ou outros instrumentos normativos, exercido pela administração direta.

O que se deve ressaltar, porém, é que as políticas públicas, a regulação como um todo, vêm perpassadas pela criação de objetivos a serem perseguidos pelo Estado e pela constante escolha dos meios ou instrumentos de realização desses fins<sup>83</sup>. Essas atividades são mutuamente dependentes e vão se completando. A realização de uma influencia a conformação da outra. Em um processo incessante de tentativas e erros (*working progress*), vão sendo buscados os melhores objetivos e os melhores instrumentos/meios para a realização dos valores constitucionalmente previstos, os quais, com isso, vão sendo densificados, podendo ser revistos.

Como norteadores da atividade normativa, regulatória/reguladora, além de todos os princípios inerentes a um Estado Democrático de Direito, que é o caso do Brasil, incluindo-se aqui aqueles enumerados no artigo 37, *caput*<sup>84</sup>, da Constituição Federal de 1988 e o princípio da proporcionalidade/razoabilidade (devido processo legal, em seu sentido substancial)<sup>85</sup>, estão os princípios enumerados a seguir, que têm por objetivo conferir maior legitimidade à atuação dos entes reguladores<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 615.

<sup>83</sup> É o que os juristas denominam de teoria dos poderes implícitos; ou seja, quando se fixa uma competência para um ente estatal, ele passa a ter a disposição dos meios para a realização desses fins.

<sup>84</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

<sup>85</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

<sup>86</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 615 e segs..

### 2.1.1 Princípio da informação

Segundo narra Leila Cuéllar<sup>87</sup>, esse princípio comporta duas faces distintas. A primeira está relacionada com as informações que os entes reguladores obtêm, desenvolvem ou consideram no decorrer do processo regulatório. A segunda diz respeito ao que os entes reguladores estão obrigados a divulgar ao público, antes, durante e após a elaboração de um regulamento jurídico.

Os entes reguladores precisam de informações de diversas ordens para realizarem o seu trabalho de forma técnica e eficiente<sup>88</sup>.

O aspecto mais relevante desse princípio, segundo a autora citada, vincula-se à divulgação efetuada pelos entes reguladores, em conexão com outro princípio democrático – o da participação dos cidadãos no processo de elaboração dos regulamentos. Leila Cuéllar afirma que é impossível separar os princípios da informação e da participação. Isto porque a participação efetiva dependerá sempre de acesso a informações pertinentes, até mesmo para ser evitada a discussão desaparelhada, meramente ideológica, de opinião, desacompanhada dos estudos e argumentos de análise pertinentes. Isso tudo é imprescindível para que os diálogos, para que a comunicação seja instrumentalizada quando das discussões políticas e técnicas, voltadas à formulação das normas/regulamentos. O objetivo, por conseguinte, da divulgação seria incentivar a transparência e a participação democrática no processo de elaboração de normas, reduzindo-se possíveis déficits de legitimidade nesses processos.

Adotada uma proposta de regulamento, faz-se necessário difundi-la, permitindo-se a participação dos cidadãos interessados, especialmente daqueles que, potencialmente, sofrerão com as conseqüências do regulamento a ser editado.

---

<sup>87</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 615-617.

<sup>88</sup> Conforme mandamento constitucional do art. 37, *caput*, da CF/88.

A publicação do texto definitivo, segundo menciona Leila Cuéllar, também é indispensável, uma vez que essas regras produzem efeitos de lei (a única exceção, quando essa norma não será válida, dar-se-á no caso de ação que ultrapassa os poderes respectivos – critério da doutrina *ultra vires*. Para isso, existem, dentre os instrumentos de controle, os poderes administrativos de anulação e revogação de atos, além do irrestrito acesso ao Poder Judiciário). O conteúdo dos regulamentos precisa ser acessível aos particulares afetados, direta ou indiretamente. O regulamento, segundo a autora, deve ser sempre precedido de uma declaração geral e concisa de seu fundamento e propósito, a fim de se demonstrar que o ente regulador deu adequada resposta aos comentários dos particulares que lhe chegaram.

Há, no Brasil, uma variedade de regras criando direitos para os particulares poderem acessar informações referentes à atividade das agências reguladoras independentes; contudo, essa disciplina não está claramente fixada no caso de regulação levada a efeito por entes ou órgãos da administração direta<sup>89</sup>; ou seja, do Poder Executivo central. A Constituição Federal menciona que:

Art. 37.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)<sup>90</sup>

Interessante notar como o inciso II se refere ao indivíduo como um consumidor/usuário dos serviços públicos, e não como um cidadão titular, em última análise,

---

<sup>89</sup> O caso de regulação, em sentido lato, exercida pelos Poderes Legislativo e Judiciário não é comentada, no que toca aos aspectos mencionados, tendo em vista que isso não constitui objeto específico da presente pesquisa; logo, não se poderia tecer argumentos científicos acerca do que não fora objeto de estudo e análise.

<sup>90</sup> BRASIL. Constituição da República. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: jan. 2008.

desses serviços.<sup>91</sup> A interpretação/hermenêutica do texto constitucional proposta nessa pesquisa caminha no segundo sentido.

As normas que disciplinem esse princípio podem, como sugere Leila Cuéllar<sup>92</sup>, prever que algumas reuniões sejam abertas ao público (audiências públicas), visando sempre à maior participação dos particulares, à transparência na atuação dos entes reguladores e à eficiência das normas formuladas.

### 2.1.2 Princípio da participação

Leila Cuéllar<sup>93</sup> ressalta que, de maneira geral, a proposta de regulamento é formulada integralmente pelo ente regulador, pois o público normalmente não tem ciência da intenção do órgão regulador em elaborar regulamentos sobre uma matéria específica ou não lhe é permitido participar, a não ser depois de o ente regulador formalmente iniciar o processo normativo, com a publicação da proposta de regulamento.

É imperioso, para a autora, dar-se oportunidade para que as pessoas interessadas tomem parte ativa no processo regulatório, apresentando informações e sugestões à criação, emenda ou revogação de um regulamento. Trata-se de uma forma importante de se viabilizar a co-formulação e o controle social das atividades desenvolvidas pelos entes reguladores.

---

<sup>91</sup> No estágio atual do Direito Administrativo, pode-se subdividir os serviços públicos em: serviços públicos prestados em regime de direito público, com obrigações de universalidade e continuidade, e serviços públicos prestados em regime de direito privado, que não estariam sujeitos a essas obrigações. O que é considerado serviço público, sua titularidade, possíveis prestadores e regimes de prestação, em geral, são opções constitucionais, embora nem sempre claras, o que requer esforço contínuo por parte de legisladores, reguladores, administradores e hermenutas.

<sup>92</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 617.

<sup>93</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 618-620.

Na opinião de Leila Cuéllar<sup>94</sup>, pode-se viabilizar a submissão de material escrito apenas, não se exigindo a realização de audiência pública, oral, formal. A não ser que alguma lei preveja outra forma, a audiência no processo regulatório pode ser informal, não se assemelhando àquela perante o Poder Judiciário. Em princípio, não existindo leis específicas versando sobre o tema, caberia aos próprios entes reguladores fixar a forma e extensão da participação pública, sempre partindo-se do pressuposto de que a publicidade e a legitimidade para participar dos processos regulatórios é a regra. As exceções poderiam ser encontradas caso a caso, o que tem, inclusive, amparo legal, bastando, para que se chegue a essa conclusão, analisar a própria Constituição<sup>95</sup> e o conteúdo das Leis n.º 8.159/91 e n.º 11.111/2005, que regulam o tratamento das informações e o acesso a documentos e arquivos públicos.

Quanto à resposta aos documentos e comentários remetidos/apresentados pelos cidadãos, podem ser considerados os aspectos mais relevantes. Alguns criticam este entendimento, segundo Leila Cuéllar<sup>96</sup>, pois isto permitiria que os entes reguladores nem sequer apreciassem as manifestações dos particulares. Por esta razão, pode-se exigir que os entes reguladores apreciem todas as questões levantadas e elaborem expediente contestando os argumentos que foram rejeitados, que podem constar expressamente do preâmbulo do regulamento.

Ainda segundo Leila Cuéllar, a participação dos afetados não se restringe a legitimar o processo normativo, sendo igualmente valiosa sua contribuição para a determinação do conteúdo do regulamento. Por isso mesmo, deve ser defendido o aumento na concessão de

---

<sup>94</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 618.

<sup>95</sup> “Art. 37. ...

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

<sup>96</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 619.

oportunidades para participação pública nos processos normativos, em geral. Até mesmo porque é bastante delicado pensar-se em um conceito de parte interessada. Quem pode dizer quem são os interessados que estariam autorizados a participar dos processos de discussão nos canais institucionalizados de debate?

No que toca ao acréscimo de participação dos particulares no processo normativo, houve a instituição do procedimento negociado, em 1990, nas agências norte-americanas<sup>97</sup>. Anunciada a intenção de criar um regulamento, podem as agências reunir-se com os setores interessados para alcançar um texto negociado, seguindo-se o rito específico. Geralmente, a participação se restringe a uma parcela pequena da população, abrangendo principalmente grupos de indivíduos que possuam capital, conhecimentos técnicos, tempo. Há ainda o risco da captura das agências por parte dos particulares envolvidos no processo normativo, mas isso não anularia a adoção da medida como forma de se chegar a uma maior participação pública.

### **2.1.3 Princípio da responsabilidade/motivação/prestação de contas**

Os mecanismos de controle (diretos ou indiretos) são sempre necessários em um sistema democrático. Com isso, pode-se julgar e rever, eventualmente, o produto da atuação dos entes reguladores, mas, para tanto, é fundamental que todas as decisões normativas sejam devidamente motivadas, com a explicitação dos critérios que pesaram no resultado regulatório final. Afirmarões como essa são especialmente importantes para a análise do objeto de pesquisa pois, como se verá adiante, a adoção do padrão para a televisão digital no Brasil não foi precedida de motivação justificando as razões das escolhas feitas em Decreto.

---

<sup>97</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 620.

O veto legislativo, exercido sobre a atividade das agências reguladoras norte-americanas, segundo Leila Cuéllar<sup>98</sup>, é uma forma de fiscalização da atuação normativa. Dá-se ao Congresso uma oportunidade de bloquear ações presidenciais ou das agências que, segundo os legisladores, excedam a autoridade estatuída. Esse instituto, nos EUA, permite ao legislador assumir o papel de efetivo supervisor da Administração. O Congresso pode ainda corrigir erro em regulamentos existentes.

O presidente dos Estados Unidos intervém no procedimento normativo das agências, controlando-o e supervisionando-o por meio de medidas previstas em ordens executivas. Um exemplo é a submissão de todos os regulamentos considerados “significantes” à apreciação do OMB (*Office of Budget and Management*).<sup>99</sup>

Há ainda, segundo Leila Cuéllar<sup>100</sup>, a revisão jurisdicional da atividade normativa e decisória da agência, como a principal medida de controle de sua atuação. Só que, quando a revisão da função normativa ou de seu resultado é admitida, vai abranger a apreciação de questões de direito e não de fato. Seu intuito é constatar a legalidade e constitucionalidade da atuação administrativa.

No Brasil, o arranjo constitucional é diverso. Alguns desses mecanismos não estão previstos em nosso ordenamento jurídico.

O principal controle também é o do acesso ao Poder Judiciário; contudo, pelo fato de este não poder imiscuir-se no mérito do ato administrativo, a não ser pela via do controle dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição), seu papel é o de garantidor dos princípios procedimentais de elaboração dos

---

<sup>98</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 620-623.

<sup>99</sup> Informação obtida durante o Seminário Internacional Avaliação do Impacto Regulatório, Experiências e Contribuições para a Melhoria da Qualidade da Regulação. 25 e 26 de outubro de 2007, Brasília. Evento realizado pela Anvisa, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

<sup>100</sup> CUÉLLAR, Leila. O Poder Normativo das Agências Reguladoras norte-americanas. In: MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 622 e 623.

processos regulatórios e, estando finalizado o regulamento, de analisá-lo em relação à sua compatibilidade com a lei ou com a Constituição.

O controle externo de atos normativos com repercussão em gastos públicos pode vir a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (arts. 70 e segs. da Constituição); contudo, a dificuldade é a mesma antes apresentada. Que laudos técnicos seriam necessários para se poder chegar ao ponto de se anular uma decisão normativo-regulatória por ter ferido, por exemplo, o princípio da eficiência?

O próprio Poder Executivo também pode revogar seus atos, por conveniência e oportunidade, ou anulá-los por estarem eivados de ilegalidade.

Dada a praticamente inexistência de controle sobre o conteúdo efetivo de uma decisão, a não ser pelas condições antes apresentadas, a importância do processo de justificação democrática dos regulamentos é reforçada. Justamente porque, no âmbito de aplicação dos direitos, não será renovada a oportunidade de discussão desse mérito administrativo em si.<sup>101</sup>

#### **2.1.4 Princípio da precaução**

Esse último princípio já foi introduzido no capítulo relativo à definição de sociedade de risco. Como ensina Marcelo Dias Varella<sup>102</sup>, quando se tem certeza de qual será o risco a ser enfrentado, o Direito faz uso do princípio da prevenção, implementando medidas com a finalidade de minimizá-los ou eliminá-los. Em situações, contudo, em que não se tem certeza científica do nível de risco para a população, o Direito chama a atuar o princípio da precaução, que obriga que se proceda à justificação das normas de forma democrática,

---

<sup>101</sup> Esses instrumentais teóricos fornecem a base para o questionamento do controle de atos formalmente legais, mas ilegítimos quanto ao seu conteúdo. Poderia o Poder Judiciário, constatada a falta de legitimidade democrática nos processos regulatórios, substituir o mérito das decisões tomadas? Essas reflexões serão detalhadas no terceiro capítulo conceitual.

<sup>102</sup> VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

abrindo-se aos canais de comunicação da sociedade civil, cujos argumentos são filtrados pelo poder administrativo, quando da discussão e elaboração das normas, o que se fará, assim, de forma legítima, ainda que o resultado final, mas provisório, não corresponda, totalmente, ao que fora objeto de diálogo. Daí o fundamento para a abertura incessante do processo constitucional, que nunca se fecha aos canais de comunicação sociais.

Cass Sunstein<sup>103</sup> pondera, no entanto, que o princípio da precaução, tomado em sua versão forte, ameaça ser paralisante, proibindo a regulação. Assim, para que a idéia de precaução possa se tornar uma referência de política regulatória, é necessário pensar em versões fracas desse princípio. Isso deriva da afirmação do autor de que nenhuma sociedade pode ou consegue ser extremamente precavida em relação a todos os riscos.

## **2.2 A VIRTUDE POLÍTICA E O ESPAÇO PÚBLICO**

Como visto no capítulo sobre a sociedade de risco, se a sociedade não detém a verdade, precisa reunir os detentores de opinião quando da deliberação sobre seus próprios rumos, e isso se faz no âmbito dos espaços públicos.

Na busca de um conceito de espaço público, de seus elementos integradores, é possível recorrer à interdisciplinaridade. No programa “Curta dentro da lei”<sup>104</sup>, foi debatido esse tema. Mencionou-se que, em termos de movimentação de pessoas em um determinado espaço geográfico, pode-se dizer que sempre existiram locais de circulação ampla (públicos) e aqueles de acesso restrito (privados).

Essa noção, uma vez transposta para os espaços de decisões políticas, remete àqueles que são chamados, ou que se sentem chamados, a decidir as questões comuns.

---

<sup>103</sup> SUNSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. Interesse Público, Sapucaia do Sul: *Notadez*, v. 8, n. 37, maio/jun. 2006, pp. 119-171.

<sup>104</sup> Canal da TV Justiça. Exibição no segundo semestre de 2007.

A definição/delimitação do conceito depende da experiência histórica de uma sociedade e do grau de experiência política desse povo. São os próprios participantes que definem, em cada tempo e em cada espaço, esses ambientes como públicos ou privados. Não basta a norma definir um espaço como de debate público se os participantes privatizam as discussões. Assim será no ambiente político, na tomada de decisões e na definição e implementação de políticas públicas. Não se está ignorando o fato de a Constituição traçar parâmetros mínimos formais; contudo, a ocupação “material” desses espaços pode dar-se de maneira tal que haja um esvaziamento do debate público, fazendo-se prevalecer tão-somente determinados interesses.

Essas reflexões partem de uma característica que constitui o traço distintivo do homem: o fato de ser um animal político, que deve viver em sociedade, e que pode fazer uso da palavra e da razão. É o que ensinam Aristóteles<sup>105</sup> e Hobbes, em suas obras<sup>106</sup>.

Mesmo considerando essas características como inerentes a todo ser humano, o conceito de cidadão variou historicamente. Na Grécia e em Roma, os cidadãos freqüentavam o espaço público, enquanto escravos, mulheres e estrangeiros ficavam relegados ao espaço privado. Na Idade Média, os senhores feudais ocupam os espaços decisórios, ao passo que os servos ficam relegados à ocupação dos espaços de labor. A Idade Moderna vem marcada pela oposição entre os proprietários dos meios de produção e os proletários. Desde a Revolução Francesa, porém, o Direito consagra uma igualdade formal entre os homens. É preciso, portanto, que a Idade Contemporânea abra o conceito de cidadania a todos os seres humanos, conferindo-lhes iguais oportunidades de participação na definição dos rumos da sociedade.

Como já destacava Hannah Arendt, tudo que os homens fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que pode ser discutido. Haverá talvez verdades

---

<sup>105</sup> ARISTÓTELES DE ESTAGIRA, *Política*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, Coleção “A obra-prima de cada autor”, 2001, pp. 13 e segs.

<sup>106</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Editora Ícone, 2000, capítulo XVII, p. 125.

que ficam além da linguagem e que podem ser de grande relevância para o homem no singular, para o homem que não é um ser político. Os homens no plural, os homens que vivem e se movem e agem neste mundo, só podem experimentar o significado das coisas por poderem falar e ser inteligíveis entre si e consigo mesmos.<sup>107</sup>

Dentre as três atividades humanas fundamentais, a ação corresponde à condição humana da pluralidade.<sup>108</sup> Ela se empenha em fundar e preservar corpos políticos e é a mais intimamente relacionada com a condição humana da natalidade: o novo começo inerente a cada nascimento pode fazer-se sentir no mundo somente porque o recém-chegado possui a capacidade de iniciar algo novo, isto é, de agir.<sup>109</sup> Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem e só ela depende inteiramente da constante presença de outros.

Só a fundação da cidade-estado possibilitou aos homens passar toda a sua vida na esfera pública, em ação e em discurso.<sup>110</sup> Todas as ações políticas, na medida em que permanecem fora da esfera da violência, são realizadas por meio de palavras. Somente a pura violência é muda e, por isso, jamais pode ter grandeza.<sup>111</sup>

Na experiência da *polis*, que seria considerada o mais loquaz dos corpos políticos, a ação e o discurso separaram-se. A ênfase passou da ação para o discurso, como meio de persuasão. O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não por meio da força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era freqüentemente comparado à organização doméstica.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 12.

<sup>108</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 15.

<sup>109</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 17.

<sup>110</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 34.

<sup>111</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 35.

<sup>112</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 35 e 36.

“A distinção entre uma esfera de vida privada e uma esfera de vida pública corresponde à existência das esferas da família e da política como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado; mas a ascendência da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com o surgimento da era moderna e que encontrou sua forma política no estado nacional.”<sup>113</sup>

Historicamente, para Hannah Arendt, é muito provável que o surgimento da cidade-estado e da esfera pública tenha ocorrido às custas da esfera privada da família e do lar. Sem ser dono de sua casa, o homem não podia participar dos negócios do mundo porque não tinha nele algum lugar que lhe pertencesse.<sup>114</sup> A comunidade natural do lar decorria da necessidade; a esfera da *polis*, ao contrário, era a esfera da liberdade. É a liberdade da sociedade que requer e justifica a limitação da autoridade política. A liberdade situa-se na esfera do social e a força e a violência tornam-se monopólio do governo. A *polis* diferenciava-se da família pelo fato de somente conhecer iguais, ao passo que a família era o centro da mais severa desigualdade.<sup>115</sup> Hannah Arendt observa o enorme enriquecimento da esfera privada em razão do moderno individualismo. Os homens tornam-se seres inteiramente privados. A privatividade moderna foi descoberta não como o oposto da esfera política, mas da esfera social.<sup>116</sup> Com o surgimento da sociedade de massas, a esfera do social atingiu finalmente o ponto em que abrange e controla, igualmente e com igual força, todos os membros de determinada comunidade. A vitória da igualdade no mundo moderno é o reconhecimento político e jurídico do fato de que a sociedade conquistou a esfera pública e a distinção e a diferença reduziram-se a questões privadas do indivíduo. Esta igualdade moderna difere da igualdade dos tempos antigos, especialmente da igualdade na cidade-estado grega, em que a esfera

---

<sup>113</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 37.

<sup>114</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 38 e 39.

<sup>115</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 40 e 41.

<sup>116</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 48.

pública era reservada ao destaque da individualidade.<sup>117</sup> A *polis*, com sua ênfase na ação e no discurso, só poderia sobreviver se o número de cidadãos permanecesse restrito.

A excelência, *arete* para os gregos e *virtus* para os romanos, sempre foi reservada à esfera pública, onde uma pessoa podia sobressair-se e distinguir-se das demais. Para a excelência, há a necessidade da presença dos outros. A esfera pública remete ao público: tudo que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. As forças da vida íntima têm de ser transformadas, desprivatizadas e desindividualizadas para se tornarem adequadas à aparição pública. O termo público significa o mundo na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. “A esfera pública, enquanto mundo comum reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros”.<sup>118</sup>

“Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais.”<sup>119</sup> A “*polis* era para os gregos, como a *res publica* para os romanos, em primeiro lugar a garantia contra a futilidade da vida individual, o espaço protegido contra essa futilidade e reservado à relativa permanência, senão à imortalidade, dos mortais.”<sup>120</sup>

Grande número de indivíduos, numa multidão, desenvolvem uma inclinação quase irresistível na direção do despotismo.<sup>121</sup> Assim, a sociedade não deveria ser concebida como um único sujeito.

A sociedade seria a forma na qual o fato da dependência mútua em prol da subsistência adquire importância pública e as atividades que dizem respeito à mera

---

<sup>117</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 50 e 51.

<sup>118</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 62.

<sup>119</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 64.

<sup>120</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 66.

<sup>121</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, pp. 52 e 53.

sobrevivência são admitidas em praça pública<sup>122</sup>, e, nas circunstâncias modernas, a sociedade de massas destrói as esferas pública e privada, gerando o fenômeno da solidão.<sup>123</sup>

A obra de Aléxis de Tocqueville também mostra como a atividade mais importante de qualquer ser humano é a atividade da política, na sua conotação do público e universal, como atividade que se exerce no espaço público da palavra e da ação, lembrando, segundo Célia Galvão Quirino<sup>124</sup>, a linguagem de Hannah Arendt. Para ele, a liberdade política permite aos homens manter sua liberdade, para que eles pudessem se manifestar social e politicamente, para se realizar como cidadãos de uma nação igualmente livre e independente. Em Tocqueville,

“o apelo é feito a cada um e a todos para que exerçam uma ação política organizada, adequada a cada realidade, de tal forma que o agir na esfera pública seja o ato mais importante de cada cidadão. Sobretudo, sem jamais ser indiferente à atuação na vida pública. Os negócios públicos, os negócios do Estado são também da responsabilidade de todos os cidadãos. [...] a realidade aparece como determinante da existência e da situação sociopolítica dos indivíduos e, também, pode e deve ser modificada pela ação dos homens. [...] essa ação é própria de todo cidadão e deve ser realizada como uma constante na sua vida social e política para atingir e manter o ideal de liberdade, para que a liberdade não se perca por acomodação ou abandono. É essa visão tocquevilliana do desenvolvimento do processo histórico-político que explica porque (*sic*) a atividade principal e mais importante de todo o cidadão deva ser a atividade da política, entendida enquanto esfera pública. [...] o liberalismo político em Tocqueville tem um caráter de ação, de intervenção na realidade, de atividade importante e absolutamente necessária para todos. [...] se “o preço da liberdade é a eterna vigilância” esta não poderia ser passiva e requer um combate constante enquanto prática política por excelência.”<sup>125</sup>

A idéia de democracia em Tocqueville advém de uma sociedade igualitária. Não seria na igualdade econômica que a democracia buscaria seus alicerces. A riqueza é algo que pode ser adquirido. Tudo parece ser possível a qualquer um e a todos. Seu liberalismo oporá a

<sup>122</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 56.

<sup>123</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 68.

<sup>124</sup> QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da Democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 248.

<sup>125</sup> QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da Democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, pp. 252 e 253.

um conceito de soberania una e indivisível e a um Estado todo-poderoso um poder estatal descentralizado, organizado em grupos ou associações de cidadãos agindo cívica e politicamente, preocupados com a esfera pública.<sup>126</sup> A democracia sem liberdade pode se transformar em totalitarismo, em tirania. Também a liberdade sem democracia faz nascer uma nova aristocracia, uma nova elite, segundo Célia Quirino. “O reino da igualdade e da liberdade só será alcançado se o processo igualitário estiver acompanhado da prática da liberdade pela ação política dos indivíduos-cidadãos”, segundo a autora.<sup>127</sup> O ideal de liberdade seria o único capaz de construir a boa democracia, mas no interior do círculo condicionador de cada realidade. Os homens precisariam agir no sentido de conciliar a liberdade, que é frágil e pela qual é preciso lutar, com a democracia que se move por um forte impulso e é fatal. A realidade americana aparecia como a mais próxima desse ideal. Era também onde a prática da liberdade havia encontrado o melhor terreno para florescer.<sup>128</sup>

A Democracia, como reconhecimento, hoje, de que todo o poder emana do povo, vem moldada por marcos históricos. Conforme Touraine<sup>129</sup>, a representação da democracia inverteu-se após o século XVIII. Primeiramente, definiu-se a democracia pela soberania popular e pela destruição do Antigo Regime, baseado na hereditariedade, no direito divino e nos privilégios. Da idéia de nação, passou-se à de povo, em razão de problemas econômicos crescentes, tornando a democracia representativa uma definição central da liberdade dos modernos. Agora, fala-se em defesa das minorias, dos limites a serem traçados ao poder do Estado e ao dos centros de poder econômico. Desta forma, a idéia de democracia, inicialmente

---

<sup>126</sup> QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da Democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 265.

<sup>127</sup> QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da Democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 266.

<sup>128</sup> QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da Democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 269.

<sup>129</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, pp. 343 e 344.

identificada à de sociedade, aproximou-se progressivamente da idéia de sujeito, do qual ela tende a tornar-se a expressão política.

Touraine<sup>130</sup> narra os elementos constitutivos da teoria da democracia de Jürgen Habermas. Segundo esse autor, não pode haver democracia a não ser que os cidadãos, além de suas idéias e de seus interesses particulares, possam entender-se a respeito das proposições aceitas por todos. Ele descarta duas soluções extremas: reduzir o ator humano ao pensamento científico e técnico, à razão instrumental, e apelar para os particularismos do indivíduo ou da comunidade contra as exigências do racionalismo. Ele também tem horror do apelo a forças populares, que levou o nazismo para a Alemanha, além de criticar a dominação do pensamento estratégico. Ele acredita na possibilidade de fazer aparecer o universal na comunicação entre as experiências particulares, nutridas pela particularidade de um mundo vivido. Deve-se reconhecer, por conseguinte, que não há democracia sem cidadania e não há cidadania sem acordo, não apenas sobre procedimentos e instituições, mas também sobre conteúdos.

Como ligar o universal e o particular, entretanto? Pela comunicação, discussão e argumentação, que permitem reconhecer no outro o que é mais autêntico e o que se prende a um valor moral ou a uma norma social universalista. Tal comportamento, de respeito e de escuta do outro, aparece como um fundamento mais sólido da democracia que o confronto dos interesses, levando a compromissos e a garantias jurídicas. A educação e a justiça são tão importantes nessa sociedade quanto a economia e a política. A liberdade de escolha dos governantes, indispensável, não basta para constituir a democracia.

Como se pode reverter a tendência da modernidade, que opôs o universal da razão ao particularismo da fé, da tradição e da comunidade?

“Habermas dá ao problema da democracia moderna uma amplitude muito maior do que lhe atribui em geral a ciência política. Trata-se de fundar a coexistência e a comunicação entre posições, opiniões ou gostos que se

---

<sup>130</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, pp. 354 e segs..

apresentam inicialmente como puramente subjetivos e por isso refratários a qualquer integração. [...] Habermas lembra constantemente que não existe democracia sem escuta e reconhecimento do outro, sem busca daquilo que tem um valor universal na expressão subjetiva de uma preferência.”<sup>131</sup>

O debate democrático combinaria três dimensões: o *consenso*, que é a referência às orientações culturais comuns; o *conflito*, que opõe os adversários; o *compromisso*, que combina esse conflito com o respeito de um quadro social, em particular jurídico, que o limita.

Habermas criticaria, segundo Touraine<sup>132</sup>, a idéia de sujeito em nome da intersubjetividade; a sociedade seria a comunicação, a interação, a troca, ação; tudo na busca de se unir a tradição do Iluminismo com o Marxismo. Para Touraine, no entanto, é o sujeito, e não o intersubjetivo; é a produção em si, não a comunicação, que constituem o fundamento da cidadania, dando um conteúdo positivo à democracia. A argumentação põe às claras o insuperável conflito entre o poder dos aparelhos e a liberdade do sujeito pessoal.

Para Habermas, a democracia seria definida pela participação; para Touraine, ela é definida pela liberdade, pela criatividade dos indivíduos e dos grupos.<sup>133</sup> Deveria haver uma combinação entre liberdade e libertação, em espaços políticos democráticos, associando-se instituições livres a uma vontade coletiva de participação, o que constituiria, para Touraine, uma boa definição prática de democracia.<sup>134</sup> A democratização seria a subjetivação da vida política. Da mesma forma que o sujeito é ao mesmo tempo liberdade pessoal e pertença coletiva, assim, a democracia é, ao mesmo tempo, tratamento institucionalizado dos conflitos formados em torno da racionalidade moderna e defesa da liberdade pessoal e coletiva. Ela deve possuir um conteúdo jurídico, econômico, cultural e político.<sup>135</sup> A democracia seria a

---

<sup>131</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 355.

<sup>132</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 357.

<sup>133</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 361.

<sup>134</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 365.

<sup>135</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 366.

subordinação das instituições à liberdade pessoal e coletiva<sup>136</sup>, e esse seria o papel do espaço público. A tarefa prioritária seria o fortalecimento do sujeito. As sociedades tenderiam a submeter-se à lei do Príncipe ou à do mercado; a democracia exigiria que a esses dois princípios de ordem resistisse o espírito de liberdade, de independência e de responsabilidade. O espírito de liberdade supõe também que a lei seja respeitada. Para Touraine, não haveria democracia onde reinam o dinheiro, o clientelismo, o espírito cortesão, as gangues ou a corrupção, mesmo havendo eleições livres e partidos que se alternam no poder. Não haveria democracia sem paz civil. Não haveria democracia sem vontade organizada de colocar o funcionamento das instituições ao serviço da liberdade e da segurança de cada um<sup>137</sup>. Não se deveria renunciar a separar a democracia formal da democracia real, com a condição de não se confundir esta última com as ditaduras que se autoproclamaram democracias populares.<sup>138</sup> A democracia repousa sobre a limitação do poder central, como ensina o pensamento liberal. Deve haver um poder limitado, que supõe uma sociedade aberta e uma consciência de cidadania, com a luta do sujeito contra os aparelhos de dominação. A democracia é uma luta contra o poder e contra a ordem estabelecida, seja ela o Príncipe, a religião ou o Estado, e para a defesa das minorais contra a maioria. A democracia, para Touraine, não é o triunfo do povo, mas a subordinação do mundo das obras, das técnicas e das instituições à capacidade criadora e transformadora dos indivíduos e das coletividades.<sup>139</sup>

Apesar das críticas de Alain Touraine, o instrumental teórico de Habermas, que parte dos estudos de teoria da linguagem, é o fio-condutor das premissas teóricas da presente dissertação. Passa-se, então, a trazer elementos da obra desse autor que ajudarão a demonstrar

---

<sup>136</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 367.

<sup>137</sup> Por que não somar a essas finalidades a possibilidade e a abertura para a participação de cada um? A partir dos posicionamentos de Alain Touraine, não se consegue vislumbrar divergências tão profundas com a obra de Jürgen Habermas, a não ser pela ênfase do primeiro no sujeito e pelo enfoque do segundo no intersubjetivo, a partir do agir comunicativo. Alain Touraine, assim como Habermas, defende a capacidade dos indivíduos de agir como sujeitos autônomos, e não apenas como consumidores passivos. Habermas vai além, contudo, pois, para ele, personalidade democrática e sociedade aberta se completam, associando-se racionalização e subjetivação, na definição da modernidade.

<sup>138</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, p. 368.

<sup>139</sup> TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, pp. 369 e 370.

a necessidade de uma esfera pública a fim de se conferir validade/legitimidade às normas formuladas, extraindo-se a legitimidade a partir da legalidade e construindo-se a idéia de uma cidadania ativa, em que os destinatários das normas são, igualmente, seus autores. É a substituição da razão contemplativa, em que as explicações estão nas essências e são encontradas por meio da contemplação, observação, dessas imanências, e da razão instrumental, mera adequação de meios a fins, em que o direito se traduz em comandos impostos “de cima para baixo” - será direito aquilo que estiver na lei -, pela consagração da razão dialógica, que parte da filosofia da linguagem, constitutiva da figura humana em sua forma e em seu conteúdo e, por conseguinte, da própria idéia de sociedade. Com isso, a Modernidade se faz de dentro para fora e não de fora para dentro, por meio de uma eticidade reflexiva.

Historicamente, o liberalismo, em contraposição ao absolutismo, quando não havia uma esfera de proteção do cidadão contra a vontade do Estado, confundindo-se a esfera do público com a esfera do privado, consagrou a existência de direitos aos cidadãos - homens -, independentemente da luta dessa mesma sociedade pelo reconhecimento desses direitos. Eles pertenceriam ao homem pelo simples fato de ser homem.

No republicanismo, consagra-se a idéia de que somente dentro dos grupos sociais, dotados de consenso ético e virtude cívica, os direitos são possíveis. O fato é que, nas sociedades modernas, plurais, esse requisito de consenso ético não está disponível. As eticidades são reflexivas; ou seja, usos, costumes e tradições são desnaturalizados. As pessoas só são iguais justamente porque não o são. São livres para lutar por direitos; ou seja, o próprio Direito não obriga a sua crença nele mesmo. Cada um é livre e igual para lutar até mesmo contra o Direito, desde que dentro do Direito, sendo esse o conceito de direito de resistência,

positivado na Constituição Federal<sup>140</sup>. Daí o advento do constitucionalismo possibilitado pela aplicação da teoria de Habermas, com um caráter procedimental e discursivo, em que as autonomias privada e pública se reforçam e se complementam.

O conteúdo da igualdade e da liberdade, reconhecidos universalmente, será preenchido nessa constante e incessante luta dos cidadãos pelo significado a ser atribuído a esses direitos. Daí a existência necessária de um paradigma procedimental discursivo/deliberativo. O procedimento – o diálogo entre cidadãos na esfera pública em busca do consenso que nunca se alcança – confere substância/conteúdo a esses direitos de igualdade e liberdade. Assim, procedimento e substância são, nessa linha teórica, opostos-complementares, assim como o público e o privado, a legalidade e a legitimidade, a forma e o conteúdo.

Em síntese, pode-se afirmar que, se para o liberalismo, os direitos independem da idéia de povo, constituindo uma reunião de interesses privados; se, para o republicanismo, os direitos somente existem a partir do consenso entre os cidadãos virtuosos, que se orientam transcendendo seus interesses próprios, chegando-se a um único consenso; no paradigma da Política Deliberativa, as idéias de direitos e de povo se complementam, havendo uma dependência mútua entre esses conceitos. Os interesses privados e públicos são levados à esfera pública, na qual se decide por maioria, alcançando-se um consenso provisório.

Habermas<sup>141</sup> vislumbra três modelos normativos de Democracia: a liberal, a republicana, com um peso ético excessivo, e a procedimentalista, que é a Política Deliberativa.

---

<sup>140</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

<sup>141</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp. 277 e segs..

Nesse último modelo - conceito deliberativo de Democracia -, a validade legislativa requer a conformidade das leis com um desejo coletivo, que é encontrável apenas por meio do discurso dos cidadãos em uma esfera pública. Essa motivação cívica requer suporte cultural e predisposição ao consenso, que nunca é atingido pois, se esse último fosse atingido definitivamente, isso seria o fim do constitucionalismo.

Conforme o paradigma procedimental discursivo de Habermas, na justificação normativa entram argumentos morais (universais), éticos (locais) e pragmáticos. Na aplicação das normas, por sua vez, utilizam-se somente argumentos jurídicos, de aplicação de direitos já justificados.

A fim de se localizar historicamente e filosoficamente o paradigma procedimental de Estado de Direito Democrático, no qual a legitimidade decorre da legalidade, será feita uma pequena digressão, que, dadas as limitações deste trabalho, serão extremamente simplificadas. A intenção é apenas situar o debate.

No jusnaturalismo, o direito estaria contido em alguma esfera imanente. Dela, poder-se-ia extrair seu conteúdo. No positivismo, cuja expressão de relevo é Hans Kelsen<sup>142</sup>, o ordenamento jurídico que compõe o Estado de Direito não contempla a idéia de valores nas normas. Direito será aquilo que estiver expresso nas leis, independentemente de seu conteúdo. O que o Pós-positivismo faz é um resgate desses valores, trazidos para o Direito como normas jurídicas; ou seja, como princípios jurídicos, internos ao Direito e não exteriores a ele.

Historicamente, ainda que se saiba que os processos históricos não são lineares, pode-se identificar o Estado liberal, fruto das conquistas das Revoluções Gloriosa e Francesa, como um Estado que confere direitos políticos/negativos aos cidadãos, que terão sua esfera de proteção contra as ingerências do Estado. É um início de Democracia política. Dado que isso não garantiu a igualdade substancial entre os indivíduos, que obtiveram até ali uma igualdade

---

<sup>142</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. Coimbra: Editora Armênio Amado, 1984.

meramente formal, molda-se um Estado social, intervencionista, que busca realizar direitos positivos. O indivíduo passa a ser alvo de políticas assistencialistas por estar associado a um ser-consumidor. Tem-se, assim, um tipo de Democracia social. O passo dado pelo modelo de Estado Democrático de Direito é ver o indivíduo como cidadão, ativo, participante das políticas públicas e não mero alvo delas. É o modelo da Democracia procedimental.

Dezenas de Tratados não esgotariam a análise da Democracia. Desde a Democracia identitária, proposta por Carl Schmitt, primando pela identidade plena entre o governante e o governado, passando pela Democracia representativa, reconhecida como insuficiente, deve-se possibilitar a Democracia participativa, em que todos são chamados a decidir os rumos sociais.

Dialogando com seus antecessores, Habermas irá apresentar a teoria do agir comunicativo/teoria do discurso, propondo uma democracia radical. Essa obra dialoga com as primeiras controvérsias sobre a constituição jurídica da comunidade política, iniciadas já no século XVII. Da razão contemplativa, passando pela razão procedimental e prática, da qual a modernidade, consciente de suas contingências, fica cada vez mais dependente, Habermas irá introduzir a razão comunicativa/dialógica – as condições necessárias para formas de vida emancipadas, sobre as quais os próprios participantes precisam entender-se, dando-se a auto-organização democrática de uma comunidade jurídica (cidadania ativa), núcleo normativo da teoria de Habermas. Há uma recuperação da solidariedade social, conservada em estruturas jurídicas. Em uma época de política completamente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical.

O Estado Liberal e o Estado Social, como processos históricos, colocam os direitos como categorias *a priori*, dadas em abstrato. É o caso, por exemplo, da atribuição de sujeito de direito a todos, pelo mero fato de nascer.

O passo que a Democracia procedimental no Estado Democrático de Direito dá é reconhecer que os direitos não são garantias meramente abstratas, vazias de conteúdo, unicamente formais, tal como o fazia o Estado Liberal. Os direitos também não são dádivas, presentes oferecidos pelo Estado Social, assistencialista, que se coloca no lugar do indivíduo e diz o que é melhor para ele.

O que se busca, com esse passo, é reconhecer que o Direito depende de um constante fluxo comunicativo, de uma cidadania ativa, em que os destinatários das normas atuam como autores dessa mesma ordem jurídica, por meio de canais de comunicação institucionalizados, abertos aos argumentos do poder comunicativo, que serão filtrados pelo poder administrativo. Tem-se, assim, um Estado que reconhece que os indivíduos são livres e iguais justamente por serem diferentes, por não partilharem necessariamente nada em comum. Habermas, fixando o Direito como categoria da mediação social entre a faticidade e a validade, pois o sistema de direitos assegura tanto a autonomia pública como a privada, operacionalizando ainda a tensão entre a positividade e a legitimidade do direito, ressalta que

“os sujeitos jurídicos privados não podem chegar ao gozo das mesmas liberdades subjetivas, se eles *mesmos* – no exercício comum de sua autonomia política – não tiverem clareza sobre interesses e padrões justificados e não chegarem a um consenso sobre aspectos relevantes, sob os quais o que é igual deve ser tratado como igual e o que é diferente deve ser tratado como diferente.” Propõe-se “um novo modo de ler esses conteúdos, mais apropriado às circunstâncias de uma sociedade complexa.” É o “conceito procedimental de democracia”.<sup>143</sup>

A “filosofia prática da modernidade parte da idéia de que os indivíduos pertencem à sociedade como os membros a uma coletividade ou como as partes a um todo que se constitui através da ligação de suas partes.

Entrementes, as sociedades modernas tornaram-se tão complexas, ao ponto de essas duas figuras de pensamento – a de uma sociedade centrada no Estado e a da sociedade composta de indivíduos – não poderem mais ser utilizadas indistintamente. [...] O Estado passa a formar um subsistema ao lado de outros subsistemas sociais funcionalmente especificados [...] tampouco é possível extrair da constituição histórica e natural do homem imperativos normativos para uma conduta racional da vida.”<sup>144</sup>

<sup>143</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 13 e 14.

<sup>144</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 17 e 18.

“Até Hegel, a razão prática pretendia orientar o indivíduo em seu agir, e o direito natural devia configurar normativamente a única e correta ordem política e social.”<sup>145</sup> O Direito, pode-se dizer, tinha um conteúdo moral quando estava vinculado a sociedades estratificadas.

A moral está na esfera privada, ligada à substância, à crença. Em Kant, há uma subordinação do direito à moral, a qual é inconciliável com a idéia de uma autonomia que se realiza no *medium do próprio direito*. O direito, em meio a sociedades funcionalmente diferenciadas, justamente por ser um procedimento institucionalizado de filtragem dos canais de comunicação, possibilita a ação social constante. O direito não obriga à crença nele mesmo. O direito não é substancial nesse sentido. O procedimento de filtragem dos canais de comunicação é garantido sempre, mas o conteúdo que dali decorrerá varia de acordo com os argumentos do poder comunicativo, oscilando no tempo e no espaço. A teoria do direito, apoiada no princípio do discurso, mostra como a antiga promessa de uma auto-organização jurídica de cidadãos livres e iguais pode ser compreendida de modo novo, sob as condições de sociedades complexas. Esta linha, apoiada no princípio do discurso, torna possível introduzir um paradigma procedimentalista do direito tendo em vista que os pensamentos e fatos no mundo só são acessíveis enquanto representados, portanto, em estados de coisas expressos por meio de proposições. A comunidade jurídica, enquanto associação de cidadãos livres e iguais, determina, por conseguinte, por si mesma, as regras de sua convivência. “A idéia da autolegislação de civis exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito.”<sup>146</sup> Povo torna-se fluxo comunicativo acerca dos direitos de cada um e de todos, havendo um reconhecimento

---

<sup>145</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 19.

<sup>146</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 157.

intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis. Com isso, viabilizam-se os processos de aprendizagem.<sup>147</sup>

A teoria do agir comunicativo trabalha com a tensão que existe entre faticidade e validade. O conceito do agir comunicativo confere às forças da linguagem, orientada ao entendimento, a função da coordenação da ação. A linguagem passa a ser considerada como um *medium* universal de incorporação da razão. “O mundo da vida, as instituições que surgem naturalmente e o direito têm que amortizar as instabilidades de um tipo de socialização que se realiza através das tomadas de posição – em termos de sim/não – com relação a pretensões de validade criticáveis”<sup>148</sup>, havendo ainda o risco do dissenso. O que conta, ao fim, é o fato de as regras terem surgido em um processo legislativo racional ou o fato de que essas regras poderiam ter sido justificadas sob pontos de vista pragmáticos, éticos e morais.<sup>149</sup>

A norma jurídica, para o que age estrategicamente, encontra-se no nível de fatos sociais que limitam externamente o seu espaço de opções. Para o que age comunicativamente, ela se situa no nível de expectativas obrigatórias de comportamento, em relação às quais se supõe um acordo racionalmente motivado entre parceiros jurídicos.

Do direito participam todas as comunicações que se orientam por ele, sendo que as regras do direito referem-se reflexivamente à integração social realizada no fenômeno da institucionalização. O código do direito traz mensagens do mundo da vida para uma forma na qual ele se torna compreensível para os códigos especiais da administração, dirigida pelo poder, e da economia, dirigida pelo dinheiro. Nessa medida, a linguagem do direito pode

---

<sup>147</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 20 e 21.

<sup>148</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 25 e 26.

<sup>149</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 50.

funcionar como um transformador na circulação da comunicação entre sistema e mundo da vida, o que não é o caso da comunicação moral, limitada à esfera do mundo da vida.<sup>150</sup>

A idéia dos direitos humanos e o princípio da soberania do povo são co-originários. O mesmo se dá com a autonomia moral e política, com a autonomia política e privada. Não se reduz o espaço da autonomia política por meio de direitos naturais ou morais, que apenas esperam para ser colocados em vigor, nem se instrumentaliza simplesmente a autonomia privada dos indivíduos para fins de uma legislação soberana. São válidas, desta forma, as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.

“O predicado “válidas” refere-se a normas de ação e a proposições normativas gerais correspondentes [...] Eu entendo por “normas de ação” expectativas de comportamento generalizadas temporal, social e objetivamente. Para mim, “atingido” é todo aquele cujos interesses serão afetados pelas prováveis conseqüências provocadas pela regulamentação de uma prática geral através de normas. E “discurso racional” é *toda* a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade problemáticas, na medida em que ele se realiza sob condições da comunicação que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também a negociações, na medida em que estas são reguladas através de procedimentos fundamentados discursivamente.”<sup>151</sup>

Há uma garantia de autonomia privada – a liberação das obrigações da liberdade comunicativa, ou seja, a possibilidade, pressuposta no agir que se orienta pelo entendimento, de tomar posição frente aos proferimentos de um oponente e às pretensões de validade aí levantadas, que dependem de um reconhecimento intersubjetivo.<sup>152</sup>

“Somente a normatização *politicamente autônoma* permite aos destinatários do direito uma compreensão correta da ordem jurídica em geral. Pois o direito legítimo só se coaduna com um tipo de coerção jurídica que salvaguarda os motivos racionais para a obediência ao direito.

...

<sup>150</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 112.

<sup>151</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 142.

<sup>152</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 155.

A idéia da autolegislação de cidadãos não pode, pois, ser deduzida da autolegislação *moral* de pessoas *singulares*. A autonomia tem que ser entendida de modo mais geral e neutro. Por isso introduzi um princípio do discurso, que é indiferente em relação à moral e ao direito. Esse princípio deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio da democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização. A idéia básica é a seguinte: o princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. [...] A gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de *modo co-originário*.<sup>153</sup>

Habermas enumera, então, as categorias de direitos<sup>154</sup>. As três primeiras garantem a *autonomia privada* de sujeitos jurídicos (*destinatários* de leis), *status* que lhes possibilita a pretensão de obter direitos e de fazê-los valer reciprocamente:

“(1) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação*.

Esses direitos exigem como correlatos necessários:

(2) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status de um membro* numa associação voluntária de parceiros do direito;

(3) Direitos fundamentais que resultam imediatamente da *possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual.

Somente nos próximos passos os sujeitos do direito assumem também o papel de *autores* de sua ordem jurídica, por meio de:

(4) Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo.

[...]

(5) Direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) até (4).”

Essa interpretação dos direitos fundamentais à luz da teoria do discurso soluciona o paradoxo da legitimidade que surge da legalidade. São legítimas somente as regulamentações que fazem jus a esta condição da compatibilidade dos direitos de cada um com os iguais

<sup>153</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 157 e 158.

<sup>154</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 159 e 160.

direitos de todos. Ainda há que se ressaltar que o estabelecimento de um código jurídico exige direitos que regulam a participação numa *determinada* associação de parceiros jurídicos. Em comunidades organizadas na forma de Estado, tais direitos assumem a forma de direitos de participação no Estado. Da aplicação do princípio do discurso resulta que cada um deve ser protegido contra a subtração unilateral dos direitos de pertença; porém, ele deve ter o direito de renunciar ao *status* de membro. O código do direito não pode ser instaurado em abstrato, mas sim, de modo a que os civis, que pretendam regular legitimamente sua convivência com o auxílio do direito positivo, possam atribuir-se reciprocamente *determinados* direitos. Enquanto sujeitos do direito, eles só conseguirão autonomia se se entenderem e agirem como autores dos direitos aos quais desejam submeter-se como destinatários. O código do direito é dado preliminarmente aos sujeitos do direito como a única linguagem na qual podem exprimir a sua autonomia. Por esse motivo, têm que ser garantidas pelo direito as condições sob as quais os cidadãos possam avaliar, à luz do princípio do discurso, se o direito que estão criando é legítimo. Para isso servem os direitos fundamentais legítimos à participação nos processos de formação da opinião e da vontade do legislador.

São

“os próprios civis que refletem e decidem – no papel de um legislador constitucional – como devem ser os direitos que conferem ao princípio do discurso a figura jurídica de um princípio da democracia. De acordo com o princípio do discurso, podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais. Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo a que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. [...] A liberdade comunicativa está referida, antes de qualquer institucionalização, a condições de um uso da linguagem orientado pelo entendimento, ao passo que as autorizações para o *uso público* da liberdade comunicativa dependem de formas de comunicação asseguradas juridicamente e de processos discursivos de consulta e de decisão. Estes fazem supor que todos os resultados obtidos segundo a forma e o procedimento correto são legítimos.”<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 164.

O princípio do discurso só pode ser um princípio da democracia se estiver ligado com o *medium* do direito. O legislador é histórico. O princípio de que todo o poder do Estado emana do povo tem que ser *especificado*, conforme as circunstâncias, na forma de liberdades de opinião e de informação, de liberdades de reunião e de associação, de liberdades de fé, de consciência e de confissão, de autorizações para a participação em eleições e votações políticas, para a participação em partidos políticos ou movimentos civis.<sup>156</sup>

Toda constituição é um projeto cuja durabilidade depende de uma interpretação constitucional continuada, desencadeada em todos os níveis da positivação do direito.

“O código do direito não deixa outra escolha; os direitos de comunicação e de participação têm que ser formulados numa linguagem que permite aos sujeitos autônomos do direito escolher se e como vão fazer uso deles. Compete aos destinatários decidir se eles, enquanto autores, vão empregar sua vontade livre, se vão passar por uma mudança de perspectivas que os faça sair do círculo dos próprios interesses e passar para o entendimento sobre normas capazes de receber o assentimento geral, se vão ou não fazer um uso público de sua liberdade comunicativa.”<sup>157</sup>

“O surgimento da legitimidade a partir da legalidade não é paradoxal, a não ser para os que partem da premissa de que o sistema do direito tem que ser representado como um processo circular que se fecha recursivamente, legitimando-se *a si mesmo*. A isso opõe-se a evidência de que instituições jurídicas da liberdade decompõem-se quando inexistem iniciativas de uma população *acostumada* à liberdade. [...] A compreensão discursiva do sistema dos direitos conduz o olhar para dois lados: De um lado, a carga da legitimação da normatização jurídica das qualificações dos cidadãos desloca-se para os procedimentos da formação discursiva da opinião e da vontade, institucionalizados juridicamente. De outro lado, a juridificação da liberdade comunicativa significa também que o direito é levado a explorar fontes de legitimação das quais ele não pode dispor.”<sup>158</sup>

Da constituição co-originária entre direito e poder político, resulta uma ulterior necessidade de legitimação, ou seja, a de canalizar o poder político executivo, de organização e de sanção, pelas vias do direito. O poder político só pode desenvolver-se por meio de um

<sup>156</sup> Conforme explicação de HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 165.

<sup>157</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 167.

<sup>158</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 168.

código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais. O direito será o *medium* por meio do qual o poder comunicativo, que faz surgir o poder político, se transforma em poder administrativo.

“A idéia do Estado de direito pode ser interpretada então como a exigência de ligar o sistema administrativo, comandado pelo código do poder, ao poder comunicativo, estatuidor do direito, e de mantê-lo longe das influências do poder social, portanto da implantação fática de interesses privilegiados. O poder administrativo não deve reproduzir-se *a si mesmo* e sim, regenerar-se a partir da transformação do poder comunicativo. [...] Do ponto de vista sociológico, a idéia do Estado de direito ilumina apenas o aspecto político da produção de um equilíbrio entre os três poderes da integração global da sociedade: dinheiro, poder administrativo e solidariedade.”<sup>159</sup>

O conteúdo do princípio da soberania popular, comunicativamente diluída entre os cidadãos, por sua vez, só se esgota por meio do *princípio que garante esferas públicas autônomas* e do *princípio da concorrência entre os partidos*.<sup>160</sup> Neste modelo de comunicação, a relação entre *parlamento* e *esfera pública* não se apresenta como na visão clássica de democracia representativa ou plebiscitária<sup>161</sup>, como se o povo não pudesse discutir por si mesmo, no primeiro caso, ou como se existisse uma vontade popular hipotética, que expressaria o interesse comum, no segundo caso. A formação discursiva da opinião e da vontade não se limita aos parlamentos. As circulações comunicativas nos diferentes níveis da esfera pública política, dos partidos políticos, das associações, das corporações parlamentares, dos governos, estão articuladas, influenciando-se mutuamente.<sup>162</sup>

Com o direito racional, liberta-se o poder político de tudo que é apenas natural, dado *a priori*, conformando-se o exercício do poder político ao exercício da autonomia política dos cidadãos. Há o poder da vontade formada intersubjetivamente e o poder da razão do processo

<sup>159</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 190.

<sup>160</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 214.

<sup>161</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 229.

<sup>162</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 231.

legitimador. O que garante a justiça da lei é a sua gênese democrática. Uma constituição, que configura e interpreta o sistema de direitos, não contém “nada mais do que os princípios e condições do processo legislativo que não pode ser interrompido”.<sup>163</sup>

“Na perspectiva da teoria do discurso, as funções da legislação, da justiça e da administração podem ser diferenciadas de acordo com as formas de comunicação e potenciais argumentos correspondentes. Leis regulam a transformação do poder comunicativo em administrativo, na medida em que surgem de acordo com um procedimento democrático, no qual fundam uma proteção do direito garantido por tribunais independentes [...]

Do ponto de vista da lógica da argumentação, a separação entre as competências de instâncias que fazem as leis, que as aplicam e que as executam, resulta da *distribuição das possibilidades de lançar mão de diferentes tipos de argumentos* e da subordinação de formas de comunicação correspondentes, que estabelecem o modo de tratar esses argumentos. Somente o legislador político tem o poder ilimitado de lançar mão de argumentos normativos e pragmáticos [...] A justiça não pode dispor arbitrariamente dos argumentos enfeixados nas normas legais [...] A administração não constrói nem reconstrói argumentos normativos, ao contrário do que ocorre com o legislativo e a jurisdição. As normas [...] autorizam as autoridades a escolher tecnologias e estratégias de ação, com a ressalva de que não sigam interesses ou preferências próprias”.<sup>164</sup>

Pergunta-se, então, qual o significado constitucional de um *conceito normativo de esfera pública*?<sup>165</sup> Dada a centralidade do termo para o objeto de pesquisa, responder-se-á a pergunta com as palavras do próprio autor:

“Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural;

<sup>163</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 236.

<sup>164</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 238 e 239.

<sup>165</sup> Para um estudo sobre as origens das esferas pública e privada, recomenda-se a leitura de *A Condição Humana*, de Hannah Arendt.

ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. [...] a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções [...] A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana.

[...] Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem. Em princípio, ele está aberto para parceiros potenciais do diálogo, que se encontram presentes ou que poderiam vir a se juntar. [...] as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública.

[...] Nesta medida, as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar *decisões*; as decisões proteladas continuam reservadas a instituições que tomam resoluções.”<sup>166</sup>

Para Habermas, a expressão “poder social” é a medida para a possibilidade de um ator impor interesses próprios em relações sociais, mesmo contra as resistências de outros. O poder social tanto pode possibilitar como restringir a formação do poder comunicativo. Por este modo interventor, empresas, organizações e associações conseguem, por exemplo, transformar o seu poder social em político, seja diretamente, pela influência na administração, ou indiretamente, por intervenções e manobras na esfera pública política.<sup>167</sup> Na esfera pública, luta-se ainda por influência, por um adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas<sup>168</sup>. A separação entre Estado e sociedade não torna essa organização imune à pressão informal exercida por pessoas ou grupos poderosos; contudo, do mesmo modo que o poder social, a influência só pode ser transformada em poder político por meio de processos institucionalizados.

<sup>166</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 92-94.

<sup>167</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 219.

<sup>168</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 95.

Para contabilizar o poder social em termos de poder político, é preciso fazer campanha com uma linguagem capaz de mobilizar convicções. As opiniões públicas podem ser manipuladas, mas não compradas publicamente nem obtidas à força. Para enganar, é preciso dizer que se está falando a verdade.

A esfera pública precisa captar e tematizar os problemas da sociedade, formando-se a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas.

“O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém através de *condições de comunicação modificadas*. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro, a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra. [...] Neste contexto particular é sintomático constatar que, nas sociedades europeias do século XVII e XVIII, se tenha formado uma esfera pública burguesa moderna, como “esfera das pessoas privadas reunidas e formando um público”. Do ponto de vista histórico<sup>169</sup>, o nexó entre esfera pública e privada começou a aparecer nas formas de reunião e de organização de um público leitor, composto de pessoas privadas burguesas, que se aglutinavam em torno de jornais e periódicos.”<sup>170</sup>

A esfera pública literária, conforme se vê acima, já existia desde o século XVII; contudo, ali, ainda não se vislumbrava a necessidade de que esses argumentos que ali circulavam pudessem ter espaço de debate em canais institucionalizados. É esse o passo dado nos estudos seguintes de Habermas.

A sociedade civil pode ter opiniões públicas que chegam a influenciar o complexo parlamentar e os tribunais, obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial; contudo, afirma Habermas<sup>171</sup> que a sociologia da comunicação de massas é cética quanto às possibilidades oferecidas pelas esferas públicas tradicionais das democracias ocidentais, dominadas pelo poder e pela mídia. Os sinais emitidos pelos agrupamentos da sociedade civil

<sup>169</sup> Para um aprofundamento do estudo da origem da esfera pública política, recomenda-se a leitura da obra *Mudança estrutural da esfera pública*, do mesmo autor.

<sup>170</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 97 e 98.

<sup>171</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 106 e 107.

seriam, em geral, muito fracos para despertar, a curto prazo, processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão.

“Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede super-complexa que se ramifica especialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos, etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos [...]; além disso, ela se diferencia por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance, formando três tipos de esfera pública: esfera pública *episódica* (bares, cafés, encontros na rua), esfera pública da *presença organizada* (encontros de pais, público que frequenta o teatro, concertos de Rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas) e esfera pública *abstrata*, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente). Apesar dessas diferenciações, as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária, são porosas, permitindo uma ligação entre elas.”<sup>172</sup>

Até que ponto as tomadas de posição em termos de sim/não do público são autônomas, refletindo um processo de convencimento ou um processo de poder, mais ou menos camuflado. É possível, pelo menos, “precisar a questão quando se parte da idéia de que os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos de distorções quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do mundo da vida.”<sup>173</sup> Habermas chega a comentar sobre o poder da mídia. “A personalização das questões objetivas, a mistura entre informação e entretenimento, a elaboração episódica e a fragmentação de contextos formam uma síndrome que promove a despolitização da comunicação pública.”<sup>174</sup>

Os jornalistas e a imprensa livre expressariam uma idéia reguladora que coincide com o conceito de política deliberativa.

<sup>172</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 107.

<sup>173</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 108.

<sup>174</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 109 e 110.

“Quando tomamos consciência da imagem difusa da esfera pública veiculada pela sociologia da comunicação de massa, que aparece submetida ao poder e à dominação dos meios de comunicação de massa, cresce nosso ceticismo com relação às chances de a sociedade civil vir a exercer influência sobre o sistema político. Todavia, tal avaliação vale somente para uma *esfera pública em repouso*. Pois, a partir do momento em que acontece uma mobilização, as estruturas sobre as quais se apóia a autoridade de um público que toma posição começa a vibrar. E as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificações.”<sup>175</sup>

Para Habermas, a crítica ao direito, em um Estado sobrecarregado com tarefas qualitativamente novas e quantitativamente maiores, resume-se a dois pontos: a lei parlamentar perde cada vez mais seu efeito impositivo e o princípio da separação dos poderes corre perigo.<sup>176</sup> Quando a administração do Estado social foi tomada para tarefas de estruturação e de regulação política, a lei, em sua forma clássica – geral e abstrata –, não era mais suficiente para programar a prática da administração. Surgiram administrações planejadoras. A moderna administração, prestadora de serviços, assume tarefas de provisão, de elaboração de infra-estrutura, de planejamento e de previsão de riscos – tarefas da regulação política, em sentido amplo. Ela age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços. O leque das formas do direito foi ampliado, incluindo leis relativas a medidas, leis experimentais de caráter temporário e leis de regulação, de prognóstico inseguro, segundo Habermas.<sup>177</sup> Para esse autor, o que mais causa inquietação é a insuficiente regulação da administração, do ponto de vista do direito constitucional. Isso porque a administração, ao preencher suas tarefas de regulação, nem sempre depende de intervenções no sentido técnico-jurídico.<sup>178</sup> Nessas tarefas, estão envolvidos grupos sociais que têm posições conflitantes com relação aos direitos fundamentais. Por suas ações ou omissões, o

---

<sup>175</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 112 e 113.

<sup>176</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 173.

<sup>177</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 174.

<sup>178</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 175.

Estado participa cada vez mais na produção de novos riscos, condicionados pela ciência e pela técnica. Em geral, os perigos da sociedade de riscos ultrapassam as capacidades analíticas e de prognose dos especialistas e a capacidade de elaboração, vontade de ação e velocidade de reação da administração, encarregada de prevenir os riscos; por isso, os problemas da segurança jurídica e da submissão à lei, existentes no Estado social, agudizam-se dramaticamente. Fracassam os meios de regulação da prevenção clássica, sintonizada mais com os riscos concretos do que com as ameaças potenciais.<sup>179</sup>

O crescimento das tarefas de regulação não traz, segundo Habermas, apenas a independência do poder administrativo em relação a um legislador marginalizado. Ele enreda o Estado em negociações com sistemas funcionais da sociedade. A soberania do Estado é solapada na medida em que corporações socialmente poderosas se associam ao exercício público do poder, sem serem legitimadas para isso.<sup>180</sup> Até mesmo os partidos acabam instrumentalizando a esfera pública, com a finalidade de intervir no poder administrativo ao invés de, simplesmente, transformar a influência política em poder comunicativo. Essa crise deve, por conseguinte, buscar amparo na força de integração social do direito, que não se esgota na atividade estatal. A domesticação do poder do Estado absolutista, a superação da pobreza gerada pelo capitalismo e a prevenção contra os riscos gerados pela ciência e pela técnica fornecem os temas e os fins: segurança jurídica, bem-estar social e prevenção.<sup>181</sup>

Os problemas que surgem são cada vez menos de natureza jurídica; no entanto, isso não significa que a correspondente prática de administração se subtraia cada vez mais às regulações jurídicas.<sup>182</sup> As normas de prevenção criam um problema novo, ao colocar a necessidade de se complementar a proteção jurídica individual por meio da proteção jurídica

---

<sup>179</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 176.

<sup>180</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 177.

<sup>181</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 178.

<sup>182</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 179.

coletiva. Na medida em que a administração assume tarefas do legislador político, passando a desenvolver programas próprios, ela tem que decidir por conta própria a questão da fundamentação e da aplicação de normas. Deve, por conseguinte, possuir os pressupostos comunicacionais e os procedimentos necessários.<sup>183</sup>

Para Habermas, paradigmas

“abrem perspectivas de interpretação nas quais é possível referir os princípios do Estado de direito ao contexto da sociedade como um todo. Eles lançam luz sobre as restrições e as possibilidades para a realização de direitos fundamentais, os quais, enquanto princípios não saturados, necessitam de uma interpretação e de uma estruturação ulterior. Por isso, o paradigma jurídico procedimentalista, como qualquer paradigma, necessita de elementos normativos e descritivos.”<sup>184</sup>

Prossegue o autor dizendo que a teoria do direito, fundada no discurso, entende o Estado democrático de direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito. O paradigma procedimentalista do direito procura proteger as condições do procedimento democrático. Cidadãos participam de discursos políticos, articulando e fazendo valer interesses feridos, colaborando na formação de critérios para o tratamento igualitário de casos iguais e para o tratamento diferenciado de casos diferentes.

“Hoje em dia, o legislador político tem que escolher entre o direito formal, o material e o procedimental: tudo depende da matéria a ser regulada. Daí a necessidade de uma nova institucionalização do princípio da separação de poderes. Pois o manejo reflexivo de formas jurídicas alternativas proíbe que se tome a lei geral e abstrata como o único ponto de referência para a separação institucional entre instâncias que legislam, que executam e que aplicam o direito.”<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 180.

<sup>184</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 181.

<sup>185</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 182.

Uma vez que a administração, ao implementar programas de leis abertos, não pode abster-se de lançar mão de argumentos normativos, ela tem que desenvolver-se, segundo Habermas, por meio de formas de comunicação e procedimentos que satisfaçam às condições de legitimação do Estado de direito. Práticas de participação na administração devem ser tratadas como processos destinados à legitimação de decisões, eficazes *ex ante*. O paradigma procedimental do direito orienta o olhar do legislador para as condições de mobilização do direito. Quando a diferenciação social é grande e há ruptura entre o nível de conhecimento e a consciência de grupos virtualmente ameaçados, deveriam ser tomadas medidas que pudessem capacitar os indivíduos a formar interesses, tematizando-os e introduzindo-os no processo de decisão do Estado. O Estado tem que estar em condições de captar interesses públicos e, eventualmente, impô-los. Além disso, para impedir que um poder ilegítimo se torne independente, colocando em risco a liberdade, não se tem outra coisa senão uma esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada, que exerce influência no complexo parlamentar e insiste nas condições da gênese do direito legítimo.<sup>186</sup>

Os fluxos comunicacionais que procedem da sociedade civil e da esfera pública política são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos. Assim, é fundamental o cultivo de esferas públicas autônomas, a participação maior das pessoas, a domesticação do poder da mídia e a função mediadora dos partidos políticos não-estatuizados.<sup>187</sup>

“No paradigma procedimentalista do direito, a esfera pública é tida como a ante-sala do complexo parlamentar e como a periferia que *inclui* o centro político, no qual se originam os impulsos: ela exerce influência sobre o estoque de argumentos normativos, porém sem a intenção de conquistar partes do sistema político. Através dos canais de eleições gerais e de formas de participação específicas, as diferentes formas de opinião pública convertem-se em poder comunicativo, o qual exerce um duplo efeito: a) de

---

<sup>186</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 184 e 185.

<sup>187</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 186.

autorização sobre o legislador, e b) de legitimação sobre a administração reguladora”.<sup>188</sup>

O Estado democrático de direito é, diante de tudo isso, para Habermas, a morada de uma comunidade jurídica que se organiza a si mesma. Importa preservar, antes de tudo, a solidariedade social, e essa só pode ser regenerada por meio de práticas de autodeterminação comunicativa. Diferenciando-se do paradigma liberal e do Estado social, o paradigma procedimentalista não antecipa um determinado ideal de sociedade. Ele é formal no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos do direito podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los.<sup>189</sup>

Diante de todas as concepções teóricas apresentadas, pode-se concluir que é preciso resgatar a idéia de que a atividade política vai muito além do mero ato de legislar. A atividade política se faz nos canais comunicativos da esfera pública, que podem ser filtrados pelas instituições. Democracia representativa deve incluir em seu bojo a Democracia participativa, sendo ambas reciprocamente complementares.

As agências reguladoras de questões tidas como técnicas, e que seriam mera execução de políticas públicas anteriormente formuladas, por não terem dirigentes eleitos, possuem um déficit democrático? Esse seria o motivo pelo qual buscam a legitimação democrática de suas normatizações por meio de consultas e audiências públicas? Se os Poderes Executivo e Legislativo têm representantes eleitos, estariam legitimados à tomada de decisões tão-somente por esse motivo?

A descentralização na tomada de decisões diminui os riscos de autoritarismo e de corrupção, mas também contribui para a qualidade do processo decisório; ou seja, os estudos

---

<sup>188</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 186 e 187.

<sup>189</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 189 e 190.

técnicos servem de subsídio, consistindo apenas em um dos parâmetros na formulação da política pública.

A Lei nº 11.318, de 05 de julho de 2006, dispendo sobre o Plano Plurianual 2004/2007, aponta no sentido dos posicionamentos teóricos antes narrados. Elege-se como desafio do Estado brasileiro implementar uma gestão pública ética, transparente, participativa e descentralizada.

O modelo de televisão que a sociedade quer passa pelo caminho de sua definição pela esfera pública, cujos canais comunicativos são filtrados pelo poder administrativo. Os destinatários efetivos ou potenciais desse serviço público devem ser autores das normas que o regem, mas, para poderem participar, adequada e produtivamente, dos canais de comunicação institucionalizados, fazendo uso da virtude política, têm de se aparelhar/instrumentalizar/ter argumentos.

Finaliza-se o capítulo com as ponderações de César Bolaño e Valério Brittos:

Para “que a TV (digital ou analógica), a internet, o rádio, o cinema ou o jornal possam cumprir um papel de espaço público inclusivo têm que inverter sua lógica atual, que não é determinada tecnologicamente, mas construída socialmente. Conceber outra televisão, ou uma internet, que remonte às utopias projetadas nos seus inícios envolve deixar de encarar os meios como ativos materiais e imateriais e vê-los como parte bastante significativa do que pode vir a ser um espaço público democrático.”<sup>190</sup>

### **2.3 A ATIVIDADE DE JUSTIFICAÇÃO EXERCIDA POR PODERES DA REPÚBLICA**

O Estado Moderno, a partir da imagem moderna da soberania, constitui-se ou, pelo menos, deveria constituir-se, em um Estado legislador e administrador<sup>191</sup>. O Direito

---

<sup>190</sup> BOLAÑO, César Ricardo Siqueira, BRITTOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2007, p. 90.

<sup>191</sup> A politização da justiça é fenômeno que vem sendo amplamente debatido na Academia. Justamente por se vislumbrar a falta de legitimidade política nos processos normativos, busca-se, no Poder Judiciário, a realização “política” de direitos constitucionais. Chega-se a falar, no Brasil, em “Supremocracia”, vez que parte extremamente ampla dos conflitos sociais buscam essa esfera de amparo – a do Poder Judiciário. Para o aprofundamento dessa questão, sugere-se a leitura de MAUSS, Ingeborg, *O Judiciário como superego da*

Administrativo desenvolve-se, desta forma, como regramento constituidor desse Estado Moderno, como instrumento que deve estar a continuar a história moderna da idéia de soberania e como fronteira interlocutora do público e do privado.<sup>192</sup>

A lei, com muita freqüência, confere ao administrador o poder de dispor sobre o exercício de direitos pelos particulares pois fixa a regra de competência, deixando ao administrador o poder de normatizar em determinada matéria. Para Carlos Ari Sunfeld<sup>193</sup>, situações desse tipo seriam conseqüência não só dos hábitos autoritários herdados de ditaduras, caracterizadas pelo fortalecimento do Poder Executivo, “como também da crescente interferência do Estado na vida privada, por conta da maior complexidade de que esta se reveste a cada dia.” A sociedade moderna exigiria uma regulamentação mais densa dos comportamentos dos particulares, ensejando constantes flutuações nas normas; contudo, o Poder Legislativo tem sido impotente para acompanhar a velocidade dessas mudanças. Daí o Poder Executivo acabar assumindo o papel de agente normativo da vida social.

Segundo Carlos Ari Sunfeld<sup>194</sup>, isso recoloca a questão dos limites do poder regulamentar. Em que medida poderia a lei conceder ao Chefe do Executivo a faculdade de regular o comportamento dos particulares sem que isso incida em delegação disfarçada de atribuições, incompatível com a separação dos poderes e com o Estado de Direito? O art. 5º, II, da Constituição estaria a dispor que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão por comando legal ou apenas em virtude de lei? Basta a lei conferir genericamente o poder ao administrador para que as normas que ele edite encontrem conforto constitucional? Como deve ser tratada a impossibilidade de delegação de funções entre Legislativo e

---

sociedade órfã. Essa pesquisa, contudo, guarda relação com o fenômeno da judicialização da política (para criticá-la, como se verá ao final da pesquisa). O que se coloca como premissa é a defesa da legitimidade a partir da legalidade; ou seja, os diálogos dos canais de comunicação como produtores da normatividade (*justificação*). A partir daí, resta ao Poder Judiciário aplicar o direito (*aplicação*).

<sup>192</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. X.

<sup>193</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, pp. 33 e 34.

<sup>194</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, pp. 34 e 35.

Executivo? Qual o limite a partir do qual se incidiria em inconstitucionalidade por delegação indevida do poder de legislar?

Canotilho<sup>195</sup> destaca que o contexto atual é o da *administração por objetivos*, no qual as leis, em vez de serem atos legislativos fixadores de competências, são atos definidores de funções e objetivos que, implicitamente, transportam uma autorização para o Governo no sentido de emanar regulamentos necessários à persecução desses fins ou objetivos. Se a persecução dessas metas da lei implica o exercício do poder regulamentar, isso pressuporia a idéia de habilitação legal implícita para a emanação de regulamentos, lembrando-se que o poder regulamentar é uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo<sup>196</sup>. Ao chefe do Poder Executivo, nas três esferas de Governo, cabe editar normas complementares à lei, para sua fiel execução, por meio de decreto (art. 84, IV, da CF/88).

Nesse contexto, *justificação* e *aplicação* de normas passam a ser conceitos imprescindíveis à correta modelagem desse capítulo. Para tanto, a pesquisa explora os conceitos da obra *Habermas on Law and Democracy: critical exchanges*. Por meio da discussão de diversos autores, depreende-se que a atividade de justificação das normas constitui a sua elaboração, a partir dos mais variados tipos de argumentos. Os fatos transformam-se, a partir do diálogo entre indivíduos livres e iguais, em direitos ou deveres na órbita jurídica. Já a aplicação das normas é auto-explicativa: havendo litígio, aplica-se o direito, já justificado, ao caso concreto. O Poder Judiciário não pode substituir-se ao mérito da decisão tomada no âmbito do poder administrativo ou normativo.

A obra de Jürgen Habermas, como visto no capítulo anterior, é extremamente rica como instrumental de análise do problema da dissertação, situado no âmbito da justificação.

---

<sup>195</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 839.

<sup>196</sup> Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, além do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções e regimentos, editados por autoridades que não o chefe do Executivo. Apesar de a autora ponderar que essas normas têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor, sabe-se que isso não é uma regra absoluta pois há casos em que, na prática, essas normas produzem efeitos gerais e abstratos. Conforme DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997, pp. 74 e 75.

Com o paradigma da democracia procedimental, em que os cidadãos são destinatários e autores da ordem jurídica, pode-se restringir o amplo grau de liberdade de conformação normativa da administração, que não é compatível com um Estado de direito democrático. A atividade de justificação levada a efeito quando dos processos regulatórios, interventores na sociedade e na economia, se exercitada por meio de esferas públicas pautadas por princípios constitucionais, possibilita uma cidadania ativa, para além daquela exercitada unicamente em processos político-eleitorais.

A atividade de justificação das normas está presente tanto na elaboração de políticas públicas quanto na sua aplicação, em decorrência do fato de que o detalhamento de uma norma implica a reformulação da política, que passa a ter um novo contorno. Assim, pode-se vislumbrar essa incumbência a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo. Onde fazer a lei iguala-se à aplicação da lei, tem-se um caso de não separação de poderes, de política alienada, gerando um estado falido da política democrática. As análises do controle de constitucionalidade, quando Cortes Constitucionais são chamadas a analisar se os instrumentos normativos respeitam e densificam a Constituição, e a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*) precisam estar atentas a isso.

Quais são, então, os contornos do princípio da separação dos poderes<sup>197</sup> no Brasil? Como separar as incumbências de cada Poder da República Federativa do Brasil? Não há como se responder a essa pergunta sem se resgatar, ainda que sem poder esgotar o assunto, que, por si só, pode ser objeto de um trabalho acadêmico, o histórico da separação dos poderes.

Segundo Eros Grau, a separação dos poderes constitui um mito. Essa doutrina estaria, no Brasil, ligada à exposição de Montesquieu e não à postulação norte-americana dos

---

<sup>197</sup> Constituição Federal:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes”.

Tal artigo, apesar de falar em *separação dos Poderes*, merece ser interpretado na forma aqui proposta.

freios e contrapesos. Mesmo a obra de Montesquieu, contudo, estaria a merecer questionamentos<sup>198</sup>.

A obra de Aristóteles já estava atenta às *funções*, e não aos *poderes* do Estado. Por sua vez, John Locke é incisivo na proposição de que se opere uma *separação* entre os poderes Executivo, Legislativo e Federativo. O Poder Executivo compreenderia a execução das leis naturais da sociedade. O Poder Federativo cuidaria da gestão de segurança e do interesse do público fora dessa sociedade. O Poder Legislativo seria o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria.

Seria conveniente que os Poderes Legislativo e Executivo ficassem separados. Se os que têm por missão elaborar as leis puderem pô-las em prática, ficariam, dessa forma, isentos de obediência às leis que fazem, podendo amoldar a lei a favor deles mesmos. Dificilmente, contudo, poderiam separar-se os Poderes Executivo e Federativo. Diante disso, em suma, o que Locke propõe é uma separação dual, e não tríplice, entre os três poderes que menciona.

A proposta de Montesquieu está detalhada em *O espírito das leis*. Haveria, no Estado, três espécies de poderes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o Executivo das que dependem do direito civil. No primeiro, o príncipe faz leis por certo tempo ou para sempre, corrigindo ou ab-rogando as que estão feitas. Pelo segundo, estabelece a segurança, prevenindo as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes e julga as querelas dos indivíduos.

Quando, na mesma pessoa, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade para o indivíduo pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não há liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Defende-se, todavia, a penetrabilidade dos poderes entre si.

---

<sup>198</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 225 e 226.

Nessa teoria, não se cogita de uma efetiva *separação* de poderes, mas sim de uma *distinção* entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem atuar em clima de equilíbrio. Resulta, assim, a distinção entre Poderes Executivo e Legislativo, de um lado, e funções executiva e legislativa, de outro.

Segundo Montesquieu<sup>199</sup>, o Poder Executivo, que, quase sempre, tem necessidade de uma ação momentânea (capacidade normativa de conjuntura, nas palavras de Eros Grau<sup>200</sup>), é mais bem administrado por um do que por muitos. Já o Poder Legislativo é mais bem ordenado por muitos do que por um só em razão do fato de ser exercido sobre situações não momentâneas.

Como descrito no capítulo conceitual de regulação, a atuação interventiva por *direção* é em parte exercida mediante a dinamização, por órgãos e entidades da Administração, de atividade normativa, cujo exercício lhes tenha sido autorizado por lei. Não há, nesse caso, atribuição de *função legislativa*, mas sim de *função normativa (regulamentar)* a esses órgãos e entidades. Ao exercerem a função normativa que lhes incumbe, órgãos e entidades da Administração dinamizam o que Eros Grau chama de *capacidade normativa de conjuntura*.<sup>201</sup> Por óbvio, esse dever-poder deve ser ativado em coerência com as linhas constitucionais e legais.

O direito, em uma sociedade complexa, global, é um organismo vivo, em constante mutação, o que impõe sejam extremamente flexíveis e dinâmicos os instrumentos normativos de que deve lançar mão o Estado para dar correção a desvios ocorridos no desenrolar do processo econômico e no curso das políticas públicas que esteja a implementar.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 172.

<sup>200</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 231.

<sup>201</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 231.

<sup>202</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 232.

Considerando-se uma separação rígida de poderes, o exercício da capacidade normativa de conjuntura estaria atribuída ao Poder Legislativo, e não ao Poder Executivo. A doutrina brasileira tradicional do direito administrativo, segundo Eros Grau, ainda ignora que o procedimento legislativo, com seus prazos e debates prolongados, seria inadequado à ordenação de matérias essencialmente conjunturais. Eros Grau propõe, então, a distinção entre *poderes* e *funções* pois, para que o equilíbrio a perseguir seja logrado, impõe-se ao Poder Executivo exercitar parcelas de função não executiva, mas legislativa.<sup>203</sup>

O poder estatal compreende várias funções<sup>204</sup>, considerando que o autor define função estatal como a expressão do poder estatal, enquanto preordenado às finalidades de interesse coletivo e objeto de um dever jurídico.<sup>205</sup>

Na classificação institucional das funções, ter-se-ia a seguinte divisão: legislativa, executiva e jurisdicional. Segundo o critério material, contudo, a divisão consistiria em: função normativa (processo de justificação) – de produção das normas jurídicas; função administrativa – de execução das normas jurídicas; função jurisdicional – de aplicação das normas jurídicas.

Para tratar de função normativa, alinhada desde um critério material, e de função legislativa, alinhada desde um critério formal, o autor mencionado se vale da premissa de que a norma jurídica, elemento essencial do ordenamento jurídico, consubstancia inovação, abstrata, genérica, de preceito primário<sup>206</sup>, impondo-se por força própria, autônoma. Haveria normas primárias e secundárias (preceito que integra um ordenamento derivado). A *função normativa*, então, seria a de emanar estatuições primárias (noção apartada da de originariedade), seja em decorrência do exercício de poder originário, seja em decorrência de

---

<sup>203</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 232 e 233.

<sup>204</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 236.

<sup>205</sup> Definição constante de GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 237.

<sup>206</sup> Definição constante de GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 238.

poder derivado.<sup>207</sup> Já o Poder Legislativo emana certos atos que são leis em sentido apenas formal, e não material. São estatuições primárias despidas de conteúdo normativo; são leis, mas não são normas jurídicas. Leis, portanto, são as estatuições primárias, embora carentes de conteúdo normativo, expressas pelos órgãos legislativos ou por outros órgãos delegados daqueles. “A lei não contém, necessariamente, uma norma. Por outro lado, a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei. E, assim, haverá três combinações possíveis: a *lei-norma*, a *lei não-norma* e a *norma não-lei*.” Por isso mesmo, a *função legislativa* será aquela de emanar estatuições primárias, geralmente, mas não necessariamente, com conteúdo normativo, sob a forma de lei.<sup>208</sup>

O exercício pelo Poder Executivo de largas parcelas de capacidade normativa (emanação de regulamentos) não tem relação com a suposta dinamização de funções legislativas, havendo delegação de poder, ou com uma suposta derrogação do princípio da separação dos poderes. Canotilho<sup>209</sup> ressalta, nesse sentido, que o poder regulamentar configura-se como um poder constitucionalmente fundado e não como poder criado por lei. Enquanto o sistema jurídico-constitucional dos atos legislativos seria fechado, o regime jurídico do poder regulamentar seria compatível com um sistema aberto, no qual o legislador, nos quadros da constituição, teria a possibilidade de atribuir e modelar poderes regulamentares.

Os regulamentos são estatuições primárias, ainda que não emanados de um poder originário. Por isso, apresentam-se como *derivados*, no sentido de que devem fundar-se sobre uma *atribuição de poder normativo* contida explícita ou implicitamente na Constituição ou em uma lei federal. O fundamento, pois, do poder regulamentar está nessa *atribuição de*

---

<sup>207</sup> Definição constante de GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 240.

<sup>208</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 241.

<sup>209</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 834.

*poder normativo*, não decorrendo de uma delegação de função legislativa. Diante disso, conclui Eros Grau que a função normativa (*material*) compreende a *função legislativa* e a *função regulamentar*, mais a *função regimental*, se se considerar a normatividade emanada do Poder Judiciário.<sup>210</sup>

Outro ponto a ser ressaltado é o fato de a doutrina<sup>211</sup> aludir, com muita frequência, ao princípio da legalidade como impediendo o exercício, pelo Poder Executivo, da função regulamentar, salvo no que respeite à produção de *regulamentos de execução*. Somente a lei poderia impor obrigações aos indivíduos; jamais meros atos do Poder Executivo. Esses regulamentos não poderiam gerar obrigações ou direitos novos. Os regulamentos definiriam a maneira de proceder dos agentes da administração, no cumprimento da lei; não poderiam, portanto, em nenhuma hipótese, vincular o comportamento dos particulares.

Tal entendimento parte de uma visão errônea da teoria da tripartição dos poderes, concebendo-a como proposta de *separação* e não de *equilíbrio* entre os poderes.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 243 e 244. Vale ressaltar que, por vezes, o Poder Executivo desempenha função normativa/legislativa por meio de *delegação* de função legislativa. É o caso dos arts. 62 e 68 da Constituição Federal de 1988.

<sup>211</sup> José dos Santos Carvalho Filho afirma que não podem considerar-se legítimos os atos de mera regulamentação que, a pretexto de estabelecerem normas de complementação da lei, criam direitos e impõem obrigações aos indivíduos. Haveria, nessa hipótese, indevida interferência de agentes administrativos no âmbito da função legislativa, com flagrante ofensa ao princípio da separação de Poderes. Só por lei se regularia a liberdade e a propriedade e seriam impostas obrigações de fazer ou não fazer. Conforme CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, pp. 49 e 50. Celso Antônio Bandeira de Mello defende que é à lei e não ao regulamento que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. Disciplinar certa matéria não seria conferir a outrem o poder de discipliná-la. A lei que transferisse ao Executivo o poder de ditar as condições ou meios que permitem restringir um direito configuraria delegação disfarçada, inconstitucional, pois as funções correspondentes a cada um dos Poderes são, como regra, indelegáveis. Conforme MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1996, p. 195. Carlos Ari Sunfeld destaca que, da mais abalizada doutrina nacional se extrai a regra de que o regulamento é dirigido aos agentes públicos subordinados a quem o editou, não aos particulares; logo, só pode restringir a atividade da própria Administração, pela compressão que produz no âmbito de discricionariedade deixado pela lei, não as atividades privadas. Conforme SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, p. 33. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que o ato normativo advindo do Poder Executivo não pode contrariar a lei nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade. Conforme DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 75.

<sup>212</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 244 e segs..

Tomando-se o artigo 5º, II, da Constituição, como ponto de partida da discussão sobre a correta visão do princípio da legalidade, conclui Eros Grau que há

“visível distinção entre as seguintes situações: i) vinculação da Administração às definições da lei; ii) vinculação da Administração às definições *decorrentes* – isto é, fixadas em virtude dela – de lei. No primeiro caso estamos diante da *reserva da lei*; no segundo, em face da *reserva da norma* (norma que pode ser tanto *legal* quanto *regulamentar*, ou *regimental*).

Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa – mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em atos legislativos contida -, o princípio estará sendo devidamente acatado. No caso, o princípio da legalidade expressa *reserva da lei em termos relativos* (= *reserva da norma*), razão pela qual não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo para, no exercício de função normativa, definir obrigação de fazer e não fazer que se imponha aos particulares – e os vincule.

Voltando ao art. 5º, II, do texto constitucional, verificamos que, nele, o princípio da legalidade é tomado em *termos relativos*, o que induz a conclusão de que o devido acatamento lhe estará sendo conferido quando – manifesta, explícita ou implicitamente, atribuição para tanto – ato normativo não legislativo, porém regulamentar (ou regimental), definir obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa imposta a seus destinatários.<sup>213</sup>

Quando a Constituição consagra o princípio da legalidade em termos absolutos, exige *lei*, entendida como tipo específico de ato legislativo. Assim, se há um princípio de reserva da lei, evidente que as excluídas podem ser tratadas em regulamentos. Canotilho<sup>214</sup> observa que, hoje, parece voltar a defender-se o princípio da legalidade típico do Estado administrativo, com o qual se exige apenas a observância do princípio de preferência da lei e do princípio da reserva de lei nos casos em que esta é constitucionalmente imposta. Fora esses casos, a própria Constituição estaria a legitimar o governo como pólo normativo autônomo.

Quando “o Executivo e o Judiciário emanam atos normativos de caráter não legislativo – regulamentos e regimentos, respectivamente -, não o fazem no exercício de função legislativa, mas sim no desenvolvimento de *função normativa*.” A *função regulamentar* e a *função regimental* consistem, destarte, em estatuições primárias decorrentes

<sup>213</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 246 e 247.

<sup>214</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 840.

de poder *derivado*, com conteúdo normativo. Elas não decorrem de delegação de função legislativa, não havendo, portanto, derrogação do princípio da divisão dos poderes. Pode-se dizer ainda que a separação dos poderes não está presa a arquétipos apriorísticos, sendo historicamente determinada e moldada.<sup>215</sup>

“A função normativa, desde este aspecto, pois, está vocacionada à integração do ordenamento jurídico. Neste sentido, diviso o fundamento da função normativa, enquanto faculdade a ser exercitada pelo Executivo – função regulamentar – e pelo Judiciário – função regimental -, não na permissão (*atribuição*) para o seu exercício, mas na *vocação do ordenamento jurídico a realizar-se como um todo*, para o quê é indispensável a ativação da função normativa em sua globalidade. Isto é, das funções legislativa, regulamentar e regimental, e não apenas da primeira delas.

[...]

Essa atribuição conferida ao Executivo pelo Legislativo consubstancia permissão para o exercício de função que é própria do Executivo, como faculdade vocacionada à integração do ordenamento jurídico. Por isso, ela preexiste à atribuição, da qual podemos dizer cumprir o papel de instrumento do controle da legalidade daquele exercício. [...] é própria ao Executivo [...] a *função normativa regulamentar*; não obstante, [...] a *função normativa regulamentar* não poderão ser desencadeadas – [...] o Executivo a emanar regulamentos – senão após [...] a expedição, pelo Legislativo, daquela *atribuição*.”<sup>216</sup> E esta pode ser explícita ou implícita.

Segundo Eros Grau, essa conclusão é a que guarda compatibilidade com a ideologia consagrada no vigente texto constitucional, que reclama e exige, de modo intenso, na ação do Executivo, uma aproximação cada vez maior entre política e direito, ao contrário do que sucedia no Estado liberal<sup>217</sup>.

Canotilho<sup>218</sup>, ponderando que o regulamento é sempre um ato normativo da administração sujeito a lei e complementar da lei, enumera os seguintes tipos de regulamentos: regulamentos de execução – a administração edita por iniciativa própria e

<sup>215</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 248.

<sup>216</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, pp. 249 e 250.

<sup>217</sup> A teoria clássica da divisão dos poderes garantia uma progressiva separação entre política e direito, regulando a legitimidade da influência política na Administração: totalmente aceitável no Legislativo, parcialmente aceita no Executivo e neutralizada no Judiciário.

<sup>218</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 837 e 838.

necessários para as leis serem convenientemente executadas; regulamentos complementares – referidos a uma lei cujos fins e sistema normativo vão desenvolver; regulamentos independentes – a lei se limita a indicar a autoridade que poderá ou deverá emanar o regulamento e a matéria sobre que versa. A doutrina italiana refere-se a este tipo de regulamento como disciplinador de matérias em que não existe disciplina legal.

Para esse mesmo autor<sup>219</sup>, todavia, mesmo para os que aceitam os regulamentos autônomos, regulamentos à margem de qualquer norma habilitadora do legislador, os regulamentos estariam sempre sujeitos a uma dupla série de limitações: o bloco de constitucionalidade, vez que a constituição é sempre uma lei superior heteronomamente impositiva da conformidade material e da compatibilidade formal dos regulamentos com as normas constitucionais, e os princípios gerais do direito (igualdade, não retroatividade, contraditório, fundamentação, publicidade, boa-fé), que conformam qualquer disciplina regulamentar ou normativa, em geral.

No direito positivo brasileiro, existiriam, então, três tipos de regulamento<sup>220</sup>: regulamentos *executivos* ou *de execução*, que são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa *explícita* no texto constitucional (art. 84, IV, *in fine*), destinam-se ao desenvolvimento da lei, no sentido de deduzir os diversos comandos nela já virtualmente abrigados; regulamentos *autorizados* (equivocadamente chamados de delegados), que são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa *explícita* em ato legislativo, importam o exercício pleno daquela função – nos limites da atribuição – pelo Executivo, inclusive com a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa; regulamentos *autônomos* ou *independentes*, que são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa *implícita* no texto constitucional, importam o

---

<sup>219</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 838 e 839.

<sup>220</sup> Conforme classificação de GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 253.

exercício daquela função pelo Executivo para o fim de viabilizar a atuação dele, no desenvolvimento de função administrativa de sua competência (nos termos da teoria dos poderes implícitos), envolvendo, quando necessário, inclusive a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Não se está liberando o Executivo para legislar; pelo contrário, reconhecer o desenho correto do princípio da legalidade implica possibilitar-se o controle do exercício dessa *função regulamentar* pelo Executivo, que não será inconstitucional *prima facie*. Daí a importância dos princípios enumerados no capítulo sobre o conceito de regulação, que servem como parâmetros do controle dessa atividade normativa por parte do Poder Executivo. A fim de se guiar os processos de justificação, quando reguladores, em um Estado Democrático de Direito, foi proposto o respeito a alguns princípios inerentes à constituição de uma esfera pública dotada de legitimidade: publicidade, informação, motivação/responsabilidade/prestação de contas, prevenção/precaução.

Pode-se dizer, por conseguinte, que, no Brasil, o poder normativo está a cargo do Poder Legislativo (função legislativa), das Administrações Direta e Indireta (função regulamentar ou de regulação, *stricto sensu*) e do Poder Judiciário (função regimental). Como atividades gerais de justificação de normas no que diz respeito à regulação em sentido amplo (intervenção do Estado no âmbito econômico), ter-se-ia a seguinte divisão: legislar e regulamentar consistiriam em normatização de macro-estruturas, a cargo do Parlamento, prioritariamente, e do Poder Executivo, quando do exercício da atividade normativa primária ou de sua atividade regulamentar (atividade normativa secundária/derivada); regular, em sentido estrito, equivaleria às normatizações conjunturais (de micro-estruturas) setoriais dos serviços públicos e atividades econômicas, a cargo do Poder Executivo (Administração Direta ou Indireta, incluindo as agências reguladoras).

A atividade de justificação não pode prescindir de uma esfera pública efetiva, especialmente quando se está tratando de processos de regulação em um contexto de sociedade de risco; contudo, em uma sociedade moderna, plural, em que não há consensos definitivos, não há fórmulas mágicas. Uma norma elaborada por uma esfera pública é mais eficaz e dotada de maior legitimidade; todavia, o Direito sempre pode ser usado contra o próprio Direito. Assim, é possível que se cumpra o procedimento apenas formalmente: participam todos os cidadãos que queiram produzir fluxos comunicativos, mas, ao final, apenas alguns argumentos são levados em consideração na hora da decisão, que representa o consenso provisório. Isso vem desencadeando um exercício político por parte do Poder Judiciário, que, por vezes, substitui a legitimidade democrática que deve existir nos processos de justificação das normas.

Aplicando-se o marco teórico exposto no capítulo anterior, pode-se afirmar que os Poderes Legislativo e Executivo, ao normatizarem/regularem, fazem com que o poder administrativo filtre argumentos morais, éticos e pragmáticos. A administração dá aplicação à norma. O Poder Judiciário não vai se imiscuir no mérito do ato administrativo/normativo; apenas vai garantir o cumprimento das regras do procedimento no caso de ser instado a se manifestar sobre os debates de um procedimento de regulação ou, quando a norma já estiver formulada, poderá vir a se manifestar sobre a conformidade ou não desse instrumento com a Constituição ou com a lei.<sup>221</sup>

Mesmo havendo abertura ao debate em espaços públicos específicos institucionalizados e possibilidade de acesso a mecanismos de controle, não há garantias no

---

<sup>221</sup> No caso de controle de constitucionalidade de regulamentos, é preciso que o Poder Judiciário esteja atento às espécies de regulamentos destacadas no terceiro capítulo conceitual da dissertação. Isto porque, hoje, o STF somente analisa a compatibilidade da Constituição com os chamados Decretos Autônomos, vez que os Decretos Executivos teriam seu controle efetivado por meio da análise de sua compatibilidade com a lei que lhe seria superior. Essa simplificação da análise, tal como feita hodiernamente, afasta a possibilidade do exame de constitucionalidade de vários instrumentos normativos que, apesar de estarem, supostamente, dando os meios de cumprimento da lei, também acabam fazendo uma inovação em seu conteúdo. Esse é o caso do Decreto que definiu o padrão para a televisão digital brasileira.

resultado final<sup>222</sup>. A norma resultante do processo poderá ou não, ao fim, transportar as melhores conquistas. Nesse caso, a tarefa da hermenêutica jurídica poderá significar uma contribuição relevante no sentido de se buscar a interpretação do texto que melhor realize os fins constitucionais.

Esses desvios nos processos normativos ocorrem, muitas vezes, em razão da captura dos entes reguladores por parte dos agentes do mercado, que agem como *stakeholders*, fincando “estacas” nas tentativas de se positivar determinadas conclusões debatidas no âmbito da sociedade civil ou do Estado.

A separação dos poderes, como visto, consiste em uma divisão ponderada do poder entre o “rei”, a “nobreza” e o “povo”. Dessa forma, se, de fato, a mesma classe ou fração hegemônica controla os Poderes, a divisão dos poderes é, no seu funcionamento, inexistente. Eros Grau, por fim, ainda chama a atenção do leitor para um outro poder/função, ainda hoje, injustificadamente tido como desimportante – o de formular e implementar políticas públicas. Haveria uma omissão das Constituições modernas em regular a realização de políticas, ocupando-se unicamente da produção do direito, e isso também tornaria inoperante a divisão dos poderes.<sup>223</sup>

Segundo Alexandre Santos de Aragão<sup>224</sup>, a responsabilidade pela elaboração de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo central, com raras exceções, recai sobre conselhos setoriais. Por esse motivo, o Poder Executivo central vem promovendo conferências com poderes deliberatórios, mediante etapas estaduais e municipais, em vários setores.

---

<sup>222</sup> Como será visto adiante, isso ocorreu com o processo de definição do padrão para a televisão digital no Brasil. As discussões aconteceram no âmbito do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, mas a norma resultante do processo regulatório não motivou a decisão tomada.

<sup>223</sup> GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005, p. 235.

<sup>224</sup> SEMINÁRIO INTERNACIONAL AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO, EXPERIÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA REGULACÃO. 25 e 26 de outubro de 2007, Brasília. Evento realizado pela Anvisa, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Essa informação também pode ser encontrada na obra do mesmo autor, conforme referência que se segue: *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 382.

No setor de radiodifusão, dadas as inúmeras dificuldades já relatadas, foi realizada em 2007 uma Conferência Nacional Preparatória das Comunicações. O nome já é curioso pois apontava para uma futura conferência em caráter definitivo. Durante o evento, houve muita pressão de movimentos sociais para se ter reserva no orçamento para uma conferência com caráter deliberatório quanto ao tema da comunicação no Brasil.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> O texto seguinte, publicado no sítio [www.midiaepolitica.unb.br](http://www.midiaepolitica.unb.br) logo após o encerramento da Conferência, resume com propriedade as lutas atuais dos movimentos sociais em prol da democratização das comunicações:

“Hélio Costa promete Conferência Nacional de Comunicação

Fernando O. Paulino

Passada a Conferência Preparatória de Comunicações (17-19/9), nada mais natural que a mobilização pela convocação da Conferência Nacional “definitiva” ao estabelecimento de Políticas Públicas da área. Esse evento deve ser organizado com etapas regionais e ampla participação popular, nos moldes dos processos já realizados com educação, saúde, meio ambiente, pesca e outros temas de importância estratégica.

Como a crescente convergência tecnológica e a importância política da mídia, torna-se essencial envolver a sociedade na reflexão acerca de que medidas devem ser tomadas em favor de um serviço efetivo de interesse público.

Regionalização da produção e distribuição, estímulo à mídia comunitária, direito de acesso a informação pública e atuação de órgão regulador da mídia, por exemplo, são historicamente tarefas pendentes do Estado brasileiro. Ademais, a realização da Conferência Nacional de Comunicação pode fazer com que o governo tenha lastro social em suas políticas públicas, prevenindo-se, em caso de medidas que contrariem interesses econômico-empresariais, do surrado discurso de “atentado à liberdade de expressão” utilizado de maneira genérica em inúmeras situações recentes: criação da Ancinav e classificação indicativa, por exemplo.

Entre a chamada oficial da Conferência, com a realização de etapas regionais e o debate de teses no âmbito nacional há um prazo estimado de oito meses. Assim, urge a convocação da Conferência pelo Poder Executivo para que a demanda empresarial relacionada ao avanço tecnológico não atropela a participação e transparência na definição de novos rumos para a radiodifusão e às telecomunicações.

Sabe-se que esse debate tem o Congresso Nacional como local de decisões. Mas Câmara e Senado devem se pautar pelas discussões e serem acompanhados de perto nesse processo. Afinal, sem a constante vigilância de associações, como as que se manifestam por meio de uma Comissão Nacional Pró-Conferência ([www.proconferencia.com.br](http://www.proconferencia.com.br)), como garantir independência? Afinal, mais de 30% dos parlamentares têm interesse direto em empresas de radiodifusão e certamente não desejam estimular um debate aberto acerca dos rumos da comunicação no país.

Sem mobilização contínua, dificilmente, a promessa anunciada de democratização da mídia catalisada pelo avanço tecnológico será colocada em prática. Afinal, a tecnologia tem seu efeito relacionado ao uso que dela se faz. É o seu uso é reflexo de decisões políticas.

O Ministério das Comunicações em seu site ([www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)) sinaliza a realização da Conferência em 2008 como um compromisso do ministro Hélio Costa. Que a promessa se cumpra com a convocação o mais rapidamente possível com transparência e clareza em relação às medidas organizadoras, tais como datas e mecanismos de escolha dos futuros delegados.

Com o advento da internet, cada vez há mais pessoas de olhos, ouvidos, cartazes e sites abertos. Com a palavra, o ministério das comunicações e a presidência da República, responsáveis legais da prometida e esperada convocação.”

### **3 CAPÍTULOS DE ANÁLISE – O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA**

Fixados os conceitos que expressam as premissas da pesquisa, passa-se a usar essas categorias na análise específica do problema investigado. Os marcos teóricos narrados até o momento servirão de instrumental de análise do objeto da pesquisa. É o que se segue.

#### **3.1 HISTÓRICO DA ESCOLHA DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL**

##### **3.1.1 A TELEVISÃO**

Para Dominique Wolton, televisão é a soma de imagens e vínculo social. O entretenimento remete para a imagem, ou seja, para a dimensão técnica. O vínculo social remeteria para a comunicação, isto é, para a dimensão social. A história da televisão, segundo ele, é a história da oscilação, consoante a época, entre cada uma dessas ideologias. Essa definição, contudo, está associada ao modelo de televisão generalista, com o papel de vínculo social numa sociedade de solidões organizadas. Contra esse modelo, existe a alternativa do modelo de televisão fragmentada/segmentada, que oferece a cada um aquilo que deseja. Alguns afirmam que a segmentação representará o fim do quadro de concentração atual, no qual há a hegemonia de poucas redes. O indivíduo ou o público, tal é a escolha posta.<sup>226</sup> A televisão vive na tensão entre as escalas individual e coletiva. Chega-se a propor a separação entre o produtor de conteúdo e o prestador de serviço, separando-se os conceitos de produção e de veiculação. Isso poderia ser feito por meio da adoção de um operador de rede.

---

<sup>226</sup> WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. Coimbra: Edições Asa, 1994, p. 15.

A televisão aberta, recebida livre e gratuitamente pelo público, ainda é o principal meio de comunicação do Brasil<sup>227</sup>, estando presente quase na totalidade dos domicílios em todas as regiões do Brasil. Desfruta de posição dominante no que se refere à audiência e à credibilidade entre os diversos *mass media*. Venício de Lima anota que a posição da televisão como mídia dominante contemporânea iguala países desenvolvidos e subdesenvolvidos.<sup>228</sup>

A televisão quebra a necessidade da conexão entre presença física e experiência, tendo o poder de construir o real; transforma o *homo sapiens* em *homo ocular* – vemos a televisão em vez de ouvi-la, sentimo-nos bem ou mal em vez de pensar sobre seus argumentos, respondemos a ela emocionalmente e não racionalmente; tornou cada vez mais difícil a distinção entre o que percebemos como ficção e como realidade; é o espaço, por excelência, de construção da cultura mítica no mundo contemporâneo.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Sobre a penetração da televisão aberta no Brasil, ver notícia veiculada no sítio [www.telaviva.com.br](http://www.telaviva.com.br), em 14/09/2007:

Cresce número de lares apenas com celular

Cresceu sensivelmente em 2006 o número de domicílios brasileiros que possuem apenas celulares. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados nesta sexta-feira, 14, o total de residências que possuem somente telefone móvel passou de 12,470 milhões (23,5%), em 2005, para 15,135 milhões (27,7%) no ano passado. O número de casas que dispõem de telefone, seja fixo ou móvel, também continua subindo. Em 2006, 74,5% dos domicílios tinham acesso telefônico, totalizando 40,679 milhões de residências. Em 2005, este número era de 38,019 milhões ou 71,6% dos domicílios pesquisados.

Computadores

Outro índice positivo é o número de residências com computadores no Brasil. O total de computadores pessoais subiu de 9,857 milhões para 12,072 milhões, atingindo agora 22,1% das residências no Brasil. Também cresceu o número de equipamentos conectados à internet, saindo de 7,253 milhões para 9,204 milhões, 16,9% dos domicílios em 2006. Além do aumento em números absolutos, o percentual de computadores conectados em relação ao total de equipamentos presentes nas residências cresceu quase três pontos percentuais, passando de 73,58% para 76,24%.

Mesmo com a crescente participação dos computadores nos lares brasileiros, a Pnad revela a manutenção das drásticas diferenças regionais com relação à inclusão digital. O Sudeste, região com maior índice de computadores instalados (29,1% das casas) e conectados (23,1%) apresenta percentuais três vezes maiores do que as regiões Norte (9,8% e 6%) e Nordeste (9,7% e 6,9%). A disparidade neste item é objeto de menção inclusive no relatório técnico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TVs

Por outro lado, o total de domicílios com televisões continua avançando e atinge quase a totalidade das residências em todas as regiões. Em 2006, as TVs estavam em 93% (50,8 milhões) dos domicílios. Em 2005, esse índice era de 91,4%. O percentual mais baixo em 2006 foi registrado na região Norte, com 85% dos lares pesquisados declarando a existência de, pelo menos, um aparelho de televisão. Novamente, a região Sudeste está à frente, com 96,8% dos domicílios equipados com TVs. A presença dos rádios nas residências se manteve em 88% entre um ano e outro. TELA VIVA News. Disponível em: <[www.telaviva.com.br](http://www.telaviva.com.br)>. Acesso em: 15 set. 2007.

<sup>228</sup> LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 11.

<sup>229</sup> Características enumeradas por LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, pp. 195 e 196.

Pode-se demarcar três grandes marcos no que diz respeito à televisão aberta brasileira<sup>230</sup>.

Em 18 de setembro de 1950, entrou no ar a primeira emissora de TV no Brasil, a TV Tupi, transmitindo em preto e branco a partir de sua sede, no centro de São Paulo. Poucas pessoas presenciaram o momento histórico: havia apenas 200 aparelhos de TV em toda a cidade, comprados pelo próprio Assis Chateaubriand, fundador da emissora, e espalhados por pontos estratégicos.

Em 19 de fevereiro de 1972, foi feita a primeira transmissão oficial de TV a cores no Brasil, com a exibição da Festa da Uva em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, pela Rede Globo, seguindo o sistema de transmissão PAL-M. Antes disso, já haviam sido feitos testes com transmissão a cores seguindo o padrão norte-americano, o NTSC, em 1962 (pela TV Excelsior) e 1963 (pela TV Tupi). A Copa do Mundo de 1970 foi vista a cores, também no padrão norte-americano, por poucos privilegiados em salas montadas pela Embratel em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

Agora, em 02 de dezembro de 2007, a TV entrou para a história brasileira novamente. Neste dia começaram, na cidade de São Paulo, as transmissões oficiais dos sinais do "Sistema Brasileiro de Televisão Digital", o SBTVD. E isso representa o fim da TV em seu formato atual.

Para os radiodifusores, a digitalização da transmissão dos sinais de televisão era premente a fim de que possam competir com paridade de armas em relação às outras mídias que já foram digitalizadas - todas, com exceção do rádio de transmissão livre e gratuita -, para as quais vem, paulatinamente, perdendo audiência<sup>231</sup>.

Segundo chama a atenção Geórgia Moraes, o

---

<sup>230</sup> Informações extraídas de artigo de RIGUES, Rafael. TV digital é terceiro grande marco da história da TV brasileira. *UOL Tecnologia*, 30 nov. 2007. Disponível em: <<http://tecnologia.uol.com.br>>. Acesso em: 30 nov. 2007.

<sup>231</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 01.

“potencial tecnológico é imenso e, se bem explorado, trará enormes benefícios para a sociedade. A utilização da tecnologia digital precisa, contudo, de uma orientação, pois a sua adoção por si só não trará os resultados esperados. E essa orientação deve ser concretizada em uma política pública que estabeleça o modelo de exploração da transmissão digital de televisão, garantindo que os princípios constitucionais previstos para o serviço de radiodifusão de sons e imagens sejam cumpridos e seus efeitos aprimorados.”<sup>232</sup>

Isso aconteceu? Quais foram os atores que participaram do processo regulatório em questão? Pode-se vislumbrar nesse processo regulatório uma esfera pública? Foram respeitados os princípios constitucionais que devem reger, minimamente, um processo regulatório?

A televisão aberta, hoje, é um instrumento de entretenimento, mas não reflexivo. Constitui uma tecnologia intimamente ligada à experiência, mas não à reflexão. Há raros programas de debate e, mesmo assim, veiculados em horários de parca audiência. Outro fato relevante é que, de todas as concessionárias do serviço público de televisão aberta, hoje, apenas a Radiobrás (fundida na TV Brasil) tem Ouvidoria.

Segundo Elaine Tavares, a

“população brasileira, assim como a da América Latina, não por sua vontade, mas por conta de séculos de exploração e domínio das elites predadoras, é praticamente oral. Absorve as informações muito mais pelo ouvido (rádio e TV) do que pela leitura. Então, não compreender a importância deste debate acerca das emissões televisivas pode significar uma derrota para a cultura e para a política nacional.”<sup>233</sup>

Que lugar, então, deve-se conferir à televisão em um espaço público consideravelmente atravessado pela comunicação televisiva? É necessário aumentar o papel da televisão ou limitá-lo? É possível fazer isso? Regulamentação em que sentido e até onde? A televisão generalista seria a mais bem adaptada à democracia pois tenta satisfazer o grande público por meio do encontro do maior número possível de categorias sociais e culturais no

<sup>232</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 02.

<sup>233</sup> TAVARES, Elaine. Telesur e TV Brasil, qual a diferença? *Observatório da Imprensa*, 04 dez. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

espaço público? O interesse da televisão generalista consistiria em abordar todos os temas, mas com um certo grau de generalidade. Existiria uma isomorfia entre espaço público, democracia de massas e televisão generalista? Seria essa a melhor opção para se resistir aos fracionamentos de uma sociedade que valoriza cada vez mais a individualização? Ao contrário, uma multiplicação de canais temáticos abriria mais o espaço público à comunicação?<sup>234</sup>

Para Dominique Wolton, a televisão é o mais democrático instrumento de comunicação, mas sob a condição de permanecer a um certo nível de comunicação, não substituindo outras formas de comunicação, mesmo aparentemente mais arcaicas, como o rádio, o texto escrito e o texto oral. Para ele, a televisão é inseparável de um espaço público nacional, o que liga a idéia de grande público à de coletividade nacional. A televisão seria um instrumento de abertura a partir de um quadro limitado, seria uma forma de vínculo social para além da sua função de comunicação.<sup>235</sup>

Resta saber qual será o papel da televisão para os canais de comunicação da esfera pública filtrados em processos institucionalizados de decisão.

### **3.1.2 TECNOLOGIA ANALÓGICA *versus* TECNOLOGIA DIGITAL**

A digitalização é a conversão de qualquer tipo de informação para o formato digital, que consiste em formas binárias – zeros e uns (bits digitais). Esse processo, constitutivo de praticamente todas as mídias existentes, agora chega à televisão, que busca, com isso, manter-se competitiva. A digitalização começou na televisão pela programação das emissoras. Já a

---

<sup>234</sup> Indagações feitas por WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. Coimbra: Edições Asa, 1994, p. 172.

<sup>235</sup> WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. Coimbra: Edições Asa, 1994, p. 174.

preocupação com a digitalização da transmissão (transmissão terrestre digital) começou há pelo menos dez anos.<sup>236</sup>

Tudo na natureza é originalmente analógico. O digital é uma aproximação codificada do analógico. O problema reside na largura de banda necessária para a transmissão de uma imagem perfeita analógica vez que esses sinais são muito pesados, ou seja, não apresentam compressão suficiente. Já o digital é uma linguagem binária representada por zeros (ausências) e uns (presenças). Por isso mesmo, o sinal ou existe ou não. Mesmo com baixa potência, se o sinal digital transmitido é mais alto do que o nível de ruído existente, uma imagem e som perfeitos podem ser obtidos.<sup>237</sup>

A digitalização da televisão aberta, destarte, tornou-se uma necessidade por dois motivos principais: a possibilidade do aumento do número de canais disponíveis devido à compressão dos sinais transmitidos e, em segundo lugar, porque constituiria a base para um sistema de televisão avançada, com largura de tela similar à do cinema e o dobro da resolução do sistema analógico atual.<sup>238</sup>

Foi em 1980 que surgiu no Japão a idéia de migrar do formato de 525/625 linhas para um de 1125 linhas de resolução, que representa o televisor de alta definição analógico; contudo, essa inovação tecnológica não teve receptividade junto à sociedade. Já se sabia que, para transmitir um sinal com aquela complexidade, seria necessária uma maior largura de banda, que não estava disponível vez que o espectro já estava alocado para as estações de televisão analógicas e outros serviços de telecomunicações. Melhorar a qualidade da imagem era uma necessidade menos urgente do que resolver o problema da escassez do espectro de radiofrequências. As possibilidades de digitalização eram mais atrativas. Assim, estimulada

---

<sup>236</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 04.

<sup>237</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 04 e 05.

<sup>238</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 05.

pelo perigo de perder uma enorme fatia de mercado para a indústria japonesa, a indústria norte-americana chegou à sua televisão de alta definição, que, ao contrário dos primeiros modelos japoneses, já nascia digital.<sup>239</sup>

Também na Europa, no final de 1991, emissoras, fabricantes de equipamentos e órgãos reguladores se reuniram para discutir a formação de um grupo que controlaria o desenvolvimento da televisão digital. Esse grupo cresceu rapidamente até que, em 1997, o sistema de transmissão desenvolvido por ele – o *Digital Video Broadcasting Terrestrial*, o DVB-T – já estava em uso em cinco continentes.<sup>240</sup>

Nesse mesmo ano, após o atraso provocado pela tentativa frustrada de desenvolver um sistema de alta definição analógico, os japoneses criaram o *Digital Broadcasting Experts Group (Dibeg)*, detentor do sistema de transmissão digital japonês – o *Integrated Services Digital Broadcasting-Terrestrial*, o *ISDB-T*.<sup>241</sup>

Segundo Ricardo Benetton Martins<sup>242</sup>, em palestra dada ao SBTVD, a TV Digital não é apenas uma evolução tecnológica da TV analógica, mas uma nova plataforma de comunicação, cujos impactos na sociedade ainda não estão completamente claros. Sendo assim, modelos e padrões para a TV Digital terrestre deveriam ser buscados, a partir das efetivas necessidades da sociedade brasileira, com um foco no baixo custo e nas possibilidades abertas pela interatividade, pelo aumento da produção e da distribuição de conteúdo, procurando incentivar a pesquisa e o desenvolvimento nacionais.

A TV interativa, na visão do palestrante, não é televisão nem computador; é uma nova mídia. Aberta essa possibilidade, a digitalização da TV terrestre, com a atuação da

---

<sup>239</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 06 e 07.

<sup>240</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 07.

<sup>241</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 07.

<sup>242</sup> MARTINS, Ricardo Benetton. Metodologia completa. In: APRESENTAÇÕES FEITAS AO COMITÊ CONSULTIVO DO SBTVD. 31/08/2004. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 25 nov. 2007.

sociedade e do governo, não deveria aumentar o fosso digital, mas sim, promover a apropriação tecnológica, possibilitando mais opções, serviços digitais, aumento da qualidade de vida e da competitividade, fortalecendo-se a produção de conteúdo.

A TV digital não deveria, segundo ele, ser encarada com um fim, mas como um meio. Sua atratividade e o impacto na sociedade podem ser usados como motivadores e aglutinadores de esforços e interesses. Estar-se-ia diante de uma oportunidade de reaproximar o Brasil do estado da arte nas áreas de conhecimento envolvidas. As finalidades e condicionantes deveriam definir o *modelo de exploração*, conclui Ricardo Benetton Martins.

Se, para a TV analógica, há um espectador - aquele que espera, passivo -; na TV digital, passa-se a ter a oportunidade de participação ativa do cidadão.

### **3.1.3 OS PADRÕES DE TRANSMISSÃO DE TV DIGITAL**

Conforme Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital<sup>243</sup>, o início dos trabalhos em televisão digital remonta à década de 70, quando foram iniciadas as primeiras pesquisas em televisão de alta definição, no Japão.

O primeiro sistema de televisão de alta definição a entrar em operação em escala comercial foi o sistema japonês MUSE, na década de 80. Na Europa, a partir de 1986, houve o patrocínio de um trabalho similar. Nos Estados Unidos, a história começa em 1987, quando se propôs um sistema totalmente digital.

No final de 1993, foi criado o consórcio DVB – *Digital Video Broadcasting*, que entrou em operação em 1998, inicialmente na Inglaterra. O padrão norte-americano, ATSC – *Advanced Television Systems Committee*, também entrou em operação nesse mesmo ano. Enquanto isso, o Japão, que fora o pioneiro em alta definição com um sistema analógico,

---

<sup>243</sup> FUNDAÇÃO CPqD. Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007. Pp. 12 e segs..

ficou para trás. Foi apenas em 1997 que o Japão decidiu partir para um modelo totalmente digital, batizado de ISDB – *Integrated Services Digital Broadcasting*, oferecido via satélite a partir de dezembro de 2000.

No início da década de 90, o padrão MPEG seria apresentado como uma tecnologia que resolveria o problema da compactação de grande volume de informações.

### 3.1.3.1 O Padrão Norte-americano

O padrão ATSC, criado nos Estados Unidos, utiliza, além do MPEG-2 para a codificação do sinal de vídeo e multiplexação, a codificação Dolby AC-3 para o áudio, o MPEG-2 Sistemas para a multiplexação de fluxos elementares e um sistema de modulação conhecido como 8/VSF para a camada de transporte terrestre.

Em termos de modelo de negócio, inicialmente, os Estados Unidos estabeleceram uma grande flexibilidade em termos de resolução da imagem. Posteriormente, a FCC, órgão regulador americano para as comunicações, voltou atrás e está permitindo que as emissoras transmitam apenas um sinal de televisão aberta, no modo HDTV.<sup>244</sup>

### 3.1.3.2 O Padrão Europeu

O padrão DVB foi criado por um consórcio europeu de mesmo nome e, assim como o ATSC, trata-se de uma família de especificações. O DVB-T é o conjunto de especificações para a radiodifusão terrestre. O modulador é do tipo COFDM – *Coded Orthogonal Frequency Division Multiplexing*.

---

<sup>244</sup> FUNDAÇÃO CPqD. Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007. Pp. 37 e 68 e segs..

O modelo de negócio dos países europeus é orientado para a oferta diversificada de programas e outros serviços, tais como o acesso à internet e à televisão por assinatura.<sup>245</sup>

O DVB é a tecnologia com a maior quantidade de informações disponíveis sobre *royalties* e licenças, segundo o CPqD.

### 3.1.3.3 O Padrão Japonês

O padrão ISDB (*Integrated Services Digital Broadcasting*) foi criado no Japão pelo consórcio DiBEG (*Digital Broadcasting Experts Group*), contando principalmente com o suporte da emissora pública japonesa NHK. O ISDB, como o próprio nome indica, é uma plataforma concebida para múltiplas aplicações, e não apenas para o serviço de televisão. A plataforma ISDB foi projetada para ser aplicável a diversas configurações de negócio, e não apenas para o transporte de um grande feixe de bits de televisão. O modulador é do tipo COFDM.<sup>246</sup>

A portabilidade é intrínseca ao sistema japonês ISDB-T, mas posteriormente foi perseguida também pelos europeus e norte-americanos.

---

<sup>245</sup> FUNDAÇÃO CPqD. Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007. Pp. 39 e 70 e segs..

<sup>246</sup> FUNDAÇÃO CPqD. Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007. Pp. 44 e segs. e 72.

### 3.2 O PROCESSO HISTÓRICO-NORMATIVO DE DEFINIÇÃO DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL

O marco regulatório para a radiodifusão, no Brasil, é escasso, mas é um vazio legislativo ativo, segundo Maria Regina de Paula Mota.<sup>247</sup> Enquanto o Estado não regula, o mercado toma conta do setor. Para essa professora, o vazio legislativo é uma marca de países que passaram por regimes autoritários, onde falta pluralismo.

Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes<sup>248</sup> destaca que o Brasil, por ter vivido um regime autoritário, acaba identificando regulamentação com censura. A informação deve funcionar como instrumento de liberdade, mas pode acabar à disposição dos grandes interesses. A democracia requer meios de comunicação livres; contudo, também não pode haver democracia se esses meios não tiverem qualquer limite.

O início da legislação da radiocomunicação no Brasil remonta ao ano de 1931, como decorrência da popularização dessa mídia e da influência que ela passou a exercer na esfera política.

Com a Lei n.º 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT), foi criado o CONTEL – Conselho Nacional de Telecomunicações, diretamente subordinado à Presidência da República, que centralizou o poder regulador das telecomunicações. A ele cabia a competência para outorgar e renovar as permissões e autorizações de serviço de radiodifusão. Foram criados também o Dentel – Departamento Nacional de Telecomunicações, responsável pelo controle das transmissões, e a Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações, para a exploração industrial da televisão.

A legislação subsequente foi introduzindo mudanças no Código, de forma que, hoje, poucos artigos permanecem inalterados.

---

<sup>247</sup> VER TV. 2008. *Concessões*. 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/TVcamara/default.asp?selecao=MAT&Materia=54221>>. Acesso em: 25 jan. 2008.

<sup>248</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 154.

A reforma administrativa, estabelecida pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, criou o Ministério das Comunicações para cuidar dos serviços postais e de telecomunicações. Conseqüentemente, o Contel teve seus poderes reduzidos, tendo sido mais tarde absorvido pelo Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 70.568, de 18 de maio de 1972. Finalmente, a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu as competências para o Ministério das Comunicações que vigoram até o presente momento. Pela lei, a esse Ministério cabe cuidar da política nacional de telecomunicações e de radiodifusão. O grande detalhe, como visto anteriormente, consiste, porém, no fato de que a instituição e a execução de uma política pública são interdependentes.

O aparato institucional de regulação da radiodifusão foi mudado significativamente pela Constituição Federal de 1988. Cabe, agora, ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a tarefa de dispor sobre as matérias relacionadas à radiodifusão (arts. 48 e 49 da CF/88), além de apreciar as concessões e renovações das outorgas. Nesse último caso, as renovações automáticas já haviam quase se tornado regra e a Constituição manteve esse cenário inalterado<sup>249</sup>.

De acordo com o art. 223 da CF/88, compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público<sup>250</sup> e estatal<sup>251</sup> (todos os sistemas, livre e gratuitamente, recebidos pelo público em geral).

---

<sup>249</sup> De acordo com o art. 223, § 2º, da CF/88, a não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, 2/5 do Congresso Nacional, em votação nominal, prerrogativa essa inexistente em outros serviços públicos.

<sup>250</sup> É o caso da TV Brasil, implantada via Medida Provisória, no ano de 2007. Quem a gerencia é a Empresa Brasil de Comunicações (EBC).

<sup>251</sup> TV Senado, TV Câmara, TV Justiça e a extinta Radiobrás (absorvida pela TV Brasil), que era o canal do Poder do Executivo.

Quanto às novas outorgas, pelo Decreto 2.108, de 24 de dezembro de 1996, deve-se fazer licitação, de acordo com a Lei n.º 8.666/93. A Constituição Federal vigente também manteve o prazo de concessão em quinze anos para as emissoras de televisão.

O capítulo V (Da Comunicação Social) da CF/88 é voltado aos veículos de comunicação impressa (empresas jornalísticas) e de comunicação sonora e de sons e imagens. Nesse capítulo, reafirma-se o direito de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, sem sofrer qualquer restrição. Os princípios que regem a produção e a programação das emissoras estão no art. 221 da CF/88<sup>252</sup>: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Ainda nesse mesmo capítulo, estabeleceu-se a criação do Conselho de Comunicação Social (CCS), que foi instituído pela Lei n.º 8.389, de 30 de dezembro de 1991.

Com relação às restrições à propriedade de concessionárias de radiodifusão, a Constituição proíbe a formação de monopólios ou oligopólios<sup>253</sup>.

A Constituição define os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens como serviços públicos, uma vez que atribui à União competência para explorá-los diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, por prazo determinado.

Vital Moreira apresenta, em sua obra, um quadro sobre o regime e formas organizatórias dos serviços públicos<sup>254</sup>. Segundo ele, alguns serviços públicos estão sob

---

<sup>252</sup> Há um Grupo de Trabalho Interministerial voltado para a elaboração de um anteprojeto de lei para a regulamentação dos arts. 221 e 222 da CF/88 e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica.

<sup>253</sup> A afirmação de que a TV Comercial, no Brasil, é formada por verdadeiras capitâneas hereditárias, estando sob o comando de praticamente cinco famílias, é difundida pelos Movimentos Sociais pela democratização das comunicações no Brasil.

<sup>254</sup> MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico. In: Os caminhos da privatização da Administração Pública. IV COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 232.

responsabilidade direta do setor público; outros sob responsabilidade do setor privado. A TV Aberta, que é um serviço público<sup>255</sup> prestado em grande parte por entes privados sob a forma de concessão, implica a sujeição dessas empresas privadas a obrigações de serviço público, mas a natureza da gestão dessas empresas é empresarial e o regime jurídico (relações de trabalho, regime contratual, regime financeiro etc.) é de direito privado, sujeito à concorrência.

São competentes para a execução dos serviços de radiodifusão, de acordo com o seu Regulamento, a União, os Estados e Territórios, os Municípios, as Universidades, as sociedades nacionais, desde que em consonância com a Lei n.º 10.610, de 20 de dezembro de 2002, e as Fundações. A preferência para a execução desses serviços é das pessoas de direito público interno, conforme previsto no Código Civil.

Compete ao Ministério das Comunicações a fiscalização dos serviços de radiodifusão. À Anatel, compete a fiscalização e a aplicação de sanções quanto aos aspectos técnicos das estações, como será visto adiante.

Conforme as investigações feitas por Geórgia Moraes<sup>256</sup>, no Brasil, a discussão em torno da TV Digital teve início em 1994, quando foi formado o Grupo Técnico ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão)/SET (Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações) de TV Digital, com a finalidade de acompanhar a introdução da tecnologia em todo o mundo e propor soluções para a TV brasileira. Este foi o primeiro grupo de atores a se envolver com a questão e o responsável

---

<sup>255</sup> O regime do serviço público, construído sobretudo pela doutrina e pela jurisprudência francesas, tem como componentes essenciais: direito de acesso ao serviço por todos os que o desejarem (universalidade), igualdade de tratamento (inclusive nas tarifas eventualmente cobradas dos usuários), continuidade (garantia de fornecimento, com interdição de interrupção, salvo em casos de força maior), qualidade garantida (padrões de qualidade adequada) e adaptabilidade (permanente adequação à mudança, conforme as necessidades). É o que defende Vital Moreira, em *Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico*. In: Os caminhos da privatização da Administração Pública. IV COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 233.

<sup>256</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 07 e segs..

pela introdução do tema na agenda do setor. Nesse período, as discussões sobre TV Digital se concentraram nos aspectos técnicos da implantação da tecnologia.

A interlocução do Grupo ABERT/SET com o governo federal era feita junto à COM-TV (Comissão Assessora para Assuntos de Televisão), canal de entrada de sugestões do Ministério das Comunicações, criado especialmente para estudar e propor o sistema de televisão digital mais adequado para o Brasil.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e suas propostas de reforma, o setor de telecomunicações brasileiro, que, até 1995, era baseado no monopólio estatal da Telebrás e no controle político do Ministério das Comunicações, passou por uma completa reestruturação.

Entre 1995 e 1999, mudanças estruturais foram realizadas no setor: privatização do Sistema Telebrás, abertura do mercado de telefonia celular, estabelecimento de critérios objetivos para a concessão de emissoras de rádio e televisão e criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão regulador responsável pela normatização, fiscalização e garantia das regras de concorrência pelas operadoras dos serviços, concentrando as funções normativa, administrativa e de julgamento de processos administrativos sob sua competência.

Essa reestruturação foi, entretanto, peculiar no que toca à radiodifusão, gerando o que o professor Murilo Ramos denomina de “paradoxo da radiodifusão” no Brasil. “Por um estranho desígnio político-legislativo [...] pouquíssimo debatido no Brasil, radiodifusão deixou de ser serviço de telecomunicações para se transformar em um serviço [...] singular”, situação inédita no mundo<sup>257</sup>. Antes da Emenda Constitucional 8/95, radiodifusão era apenas uma espécie dos serviços de telecomunicações, recebendo o mesmo tratamento. Após a

---

<sup>257</sup> RAMOS, Murilo César. *Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologia*. Brasília: Coleção FAC – Editorial Eletrônica, janeiro de 2000. Disponível em: <www.unb.br/fac>. Acesso em: 10 dez. 2007. P. 169.

Emenda, foram separados os serviços de telecomunicações dos serviços de radiodifusão<sup>258</sup>.

Conforme o texto da Constituição Federal de 1988:

“Art. 21. Compete à União:

...

~~XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.~~

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

~~a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;~~

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)”

Assim, o que diz respeito a radiodifusão, serviço ponto-multiponto, gratuito e livremente recebido pelo público, será regido pela Constituição e pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações). Já no que toca a telecomunicações, em que os serviços são pagos pelo usuário à prestadora, abaixo da Constituição, existe a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997).

O pesquisador Marcus Augustus Martins<sup>259</sup> destaca que a introdução do dispositivo que separa a radiodifusão dos outros serviços de telecomunicações sequer constava do projeto original do governo. Foi a forte atuação da ABERT nos bastidores do Congresso Nacional que livrou a radiodifusão de qualquer modificação legal, estabelecendo-se uma regra absolutamente incoerente.

Com a criação da Anatel, inicia-se uma divisão de responsabilidades sobre os serviços de radiodifusão. O Poder Executivo/Ministério das Comunicações mantém o poder

<sup>258</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003. Pp. 07 e 08.

<sup>259</sup> MARTINS, Marcus. *O Brasil e a Globalização das Comunicações na Década de 90*. Dissertação apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais. Brasília, 1999, p. 70.

sobre as outorgas e a fiscalização do conteúdo. A Anatel, por sua vez, ficou responsável pela distribuição de frequências e a fiscalização dos aspectos técnicos do serviço.

A redação de um dispositivo da Lei Geral de Telecomunicações, por conseguinte, é a chave para a introdução da discussão sobre o órgão que se julga competente para, em seu âmbito, dar-se a discussão sobre a escolha do padrão para a televisão digital terrestre no Brasil:

“Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.  
Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.”

Situada a disciplina da radiodifusão como um todo, que inclui os serviços de rádio e televisão aberta, passa-se à abordagem especificamente da questão relativa à digitalização da televisão terrestre e aberta, recebida livre e gratuitamente pelo público, ao contrário das televisões por assinatura, prestadas via cabo, satélite ou MMDS – microondas, que, por serem pagas, estão na categoria dos serviços de telecomunicações.

### **3.2.1 O processo na Anatel<sup>260</sup>**

#### **3.2.1.1 A primeira fase – 1994 a 1998 – ênfase no aspecto técnico**

Em 1994, como visto, foi criado o Grupo ABERT/SET de Televisão Digital, reunindo profissionais dos departamentos de engenharia de diversas emissoras, com o objetivo de estudar a adoção de um sistema de transmissão digital terrestre e propor soluções

---

<sup>260</sup> O processo histórico, até 2002, é narrado essencialmente com base nas informações da dissertação de Mestrado de Geórgia da Cunha Moraes, *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*, apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003.

para o governo brasileiro. Durante os anos de 1998 e 1999, foram realizados por esse Grupo testes de laboratório e de campo com os sistemas de transmissão digital para TV disponíveis. Foi a primeira experiência do gênero e seus resultados tiveram enorme repercussão no mundo. Por fim, foi indicado o sistema japonês como o de melhor desempenho. Isso iria provocar uma corrida de norte-americanos e europeus aos órgãos competentes no Brasil durante o processo decisório.<sup>261</sup>

Após a introdução do tema na agenda política do Governo, feita pelo Grupo ABERT/SET, e concluído o processo de privatização das telecomunicações, a responsabilidade por analisar a questão da TV Digital recaiu sobre a Agência, que absorveu a COM-TV (Comissão Assessora para Assuntos de Televisão) - canal de entrada de sugestões do Ministério das Comunicações -, em razão do vislumbramento da questão como tendo caráter eminentemente técnico.

Dois pontos principais estavam sendo analisados pela COM-TV e, posteriormente, pela Anatel: o problema da canalização – elaboração de um plano de canais digitais que pudesse conviver com os atuais, analógicos, e o estudo dos padrões de transmissão desenvolvidos no mundo. Dessa forma, foram questões de ordem tecnológica que impulsionaram a discussão sobre a digitalização da televisão aberta no Brasil.<sup>262</sup>

Em 1998, um subgrupo de testes foi formado dentro do Grupo ABERT/SET, com o objetivo de comparar o desempenho dos padrões de modulação. A Anatel, por sua vez, publicou a Resolução 69, de 23 de novembro de 1998, aprovando os procedimentos para expedição de autorização para realização de experiências com sistemas de transmissão digital de televisão. Por não constituir pessoa jurídica, o Grupo ABERT/SET não pôde se inscrever para a realização dos testes; entretanto, 17 emissoras de TV, cujos profissionais eram

---

<sup>261</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 15.

<sup>262</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 10.

integrantes do grupo, foram contempladas com a licença para executar essa tarefa. Paralelamente, a Anatel contratou a consultoria técnico-jurídica do CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações -, em julho de 1999, para acompanhar os trabalhos.<sup>263</sup>

Ao longo de 1999, foram desenvolvidos testes de laboratório e de campo com os três sistemas de transmissão. Vieram as Resoluções 137, de 30 de junho de 1999, que autorizava a prorrogação da data de 30/07/99 para 31/01/00, para realização de experiências com sistemas de transmissão digital de televisão; 210, de 31 de janeiro de 2000, que fixava em 31/03/2000 a data limite para a realização de experiências com sistemas de transmissão digital de televisão; 222, de 27 de abril de 2000, que prorrogava a data de 30/04/99 para 15/05/2000, para entrega do relatório final das experiências realizadas com sistemas de transmissão digital de televisão.

Em fevereiro de 2000, o Grupo ABERT/SET concluiu a primeira etapa dos testes e indicou à Anatel o padrão de modulação COFDM, utilizado nos padrões europeu e japonês. Na sequência, a Anatel colocou em consulta pública os diversos relatórios sobre os resultados dos testes encaminhados pelos integrantes do Grupo ABERT/SET. O último deles, entregue à Agência em 15 de maio de 2000, concluiu que o sistema japonês é significativamente superior ao europeu no que tange ao desempenho para recepção portátil ou móvel, importante para assegurar a competitividade do serviço de radiodifusão no futuro, além de oferecer maior flexibilidade de aplicações<sup>264</sup>. Segundo Geórgia Moraes, com isso, os radiodifusores apontavam para um modelo de exploração do serviço antes mesmo de se promover o debate em torno do tema e, por meio da decisão tecnológica, tentavam impor a aplicação da portabilidade e da mobilidade, por exemplo<sup>265</sup>. Quanto à canalização, garantir a cada geradora

---

<sup>263</sup> Segundo MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 58.

<sup>264</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 59.

<sup>265</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 60.

de televisão um canal adicional para realizar as transmissões digitais durante o período de transição era um assunto que, se chegasse ao debate público, geraria bastante polêmica.<sup>266</sup>

Ao manter a discussão centrada nos aspectos técnicos, o principal grupo de atores envolvido - o Grupo ABERT/SET - manteve domínio da discussão, principalmente pela assimetria informacional em relação ao governo, que, inicialmente, era apenas um canal de entrada de sugestões e, com a criação da Anatel, contou com a colaboração ampla das emissoras, que, além de captar os recursos e financiar os testes de laboratório e de campo, foram responsáveis por reunir um completo conjunto de informações.<sup>267</sup>

Geórgia Moraes destaca que a entrada do assunto na agenda governamental foi praticamente automática em virtude da posição privilegiada do grupo de interesse envolvido; contudo, a bem sucedida inserção de um problema na agenda governamental não implica necessariamente, segundo a autora, uma decisão governamental favorável.<sup>268</sup>

### 3.2.1.2 A segunda fase – 1999 a 2001 – a sucessão de cronogramas

Ao longo de 1998 e 1999, o Grupo ABERT/SET testou os três sistemas de transmissão disponíveis no mundo: o norte-americano, ATSC; o europeu, DVB-T, e o japonês, ISDB-T.

Em 2000, os resultados dos testes foram encaminhados à Anatel, que, então, passou a definir diversos cronogramas de implantação da tecnologia, sempre estabelecendo a escolha do sistema de transmissão com a primeira medida a ser tomada. Foram, pelo menos, três cronogramas diferentes de implantação da TV Digital ao longo de dois anos.

---

<sup>266</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 61.

<sup>267</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 61.

<sup>268</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 63.

No início de 2001, começaram as primeiras declarações sobre a necessidade de se discutir outros pontos, além do padrão tecnológico. Dirigentes da Anatel passam a dizer que não têm mais pressa em decidir sobre o sistema de transmissão que seria adotado no Brasil para a TV Digital.<sup>269</sup>

Em 2001, frustrados todos os cronogramas oficiais, a Agência colocou em consulta pública, no dia 17 de abril, relatório elaborado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações<sup>270</sup> sobre os testes de laboratório e de campo feitos com os três padrões de TV Digital.

A Consulta Pública 291, de 12 de abril de 2001, sobre a “Utilização da tecnologia digital na transmissão terrestre de televisão”, esteve aberta a contribuições no período de 17/04/2001 a 18/06/2001. O Anexo I da Consulta é o Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da Televisão Digital. O Anexo II é a Análise dos Testes de Laboratório e de Campo de Sistemas de Televisão Digital. Foi feito ainda o Relatório da Anatel após Análise das Contribuições e Comentários recebidos durante a Consulta Pública 291/2000. Esse é o primeiro documento que suscitará uma série de questões até então praticamente ignoradas, numa tentativa de ir além da discussão simplesmente técnica. Busca-se, nesse estudo, harmonizar os distintos enfoques - óticas do prestador do serviço, do consumidor e do fabricante de equipamentos -, tentando-se chegar à melhor solução para o país.

Os principais pontos do relatório, que destaca os usos que podem ser dados à tecnologia - modelos de exploração -, serão relatados a seguir.

---

<sup>269</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 64.

<sup>270</sup> O CPqD, localizado em Campinas/SP, surgiu como uma divisão do Sistema Telebrás, mas, com a privatização do setor, transformou-se em fundação de direito privado. Na questão da televisão digital, o CPqD atuou como consultor técnico-jurídico da Anatel, devendo acompanhar os trabalhos desde o início dos testes até o término da regulamentação técnica do serviço.

## **Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da Televisão Digital**<sup>271</sup>

Anuncia-se que se está às vésperas de uma quebra de paradigmas, dada a amplitude das implicações do fato e da multiplicidade de alternativas existentes. A televisão digital poderá ser, segundo o relatório, um poderoso indutor de uma revolução técnica, econômica e social; contudo, para que essa previsão se concretize, é necessário que a introdução da tecnologia não seja uma mera atualização tecnológica. É imprescindível analisar essa evolução tecnológica de forma abrangente, compreendendo os aspectos técnicos, econômicos, sociais e culturais.

Dado que estúdio e transmissão já vinham sendo gradualmente digitalizados, a introdução da tecnologia digital refere-se à digitalização do elo faltante. Abre-se um leque quase infinito de novas possibilidades; contudo, há restrições: as alternativas não são todas simultaneamente realizáveis, impondo-se a escolha de determinado subconjunto de possibilidades. Segundo, elas não são auto-realizáveis, implicando a necessidade de estabelecimento de regras e padrões que maximizem as potencialidades do subconjunto eleito. Terceiro, esses recursos estão dispersos ao longo do tempo – alguns já estão disponíveis hoje, enquanto outros dependem de desenvolvimentos a serem realizados.

O esquema de modelo de camadas em serviços e plataformas de telecomunicações é o seguinte: Aplicação – usos e modelos de exploração da tecnologia; Serviço de Telecomunicações – servem de suporte à transmissão das informações; Plataforma – ATSC, DVB-T, ISDB-T.

O documento traz várias definições. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

Televisão analógica – sistema de televisão convencional, com transmissão analógica. Possui uma relação de aspecto 4:3 e o Brasil utiliza, para as

---

<sup>271</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital*. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

informações de cromaticidade, o padrão de modulação PAL-M, composto por 525 linhas horizontais.

Televisão digital – sistema de televisão com transmissão, recepção e processamento digitais, podendo, na ponta do usuário final, os programas serem exibidos por meio de equipamentos totalmente digitais ou por meio de aparelhos analógicos acoplados a uma Unidade Receptora-Decodificadora (URD).

Televisão com definição padrão (SDTV) – uma variante da televisão, que disponibiliza ao usuário imagens com resolução similar - mas superior - à da televisão analógica. Usualmente, possui formato de tela 4:3, embora possa ser também 16:9.

Televisão de alta definição (HDTV) – uma variante da televisão que disponibiliza ao usuário vídeo com formato de tela larga (16:9) ou similar e uma qualidade de imagem comparável à de cinema. Essa é uma tecnologia cara e sofisticada e, dificilmente, as emissoras produzirão conteúdo suficiente, nesse formato, para preencher toda a grade de programação.

Televisão de baixa definição (LDTV) – formas televisivas que apresentam uma qualidade ou resolução inferior à da SDTV.

Televisão de definição estendida (EDTV) – variante da televisão que apresenta uma qualidade de imagem intermediária entre a SDTV e a HDTV, com formato de tela larga (16:9).

Narra o documento ainda que, entre 1999 e o primeiro semestre de 2000, a Anatel promoveu três séries de pesquisas de opinião junto ao público. Os resultados das pesquisas quantitativas apontaram os seguintes atributos, em ordem de importância:

Pesquisa quantitativa I: ajuda para deficientes físicos; gravação de programas; imagem em alta definição; múltiplos programas; informativos; programas defasados; interatividade; vídeo adicional; áudio adicional; legenda adicional; hipermídia (mídia com objetos clicáveis); áudio digital.

Pesquisa quantitativa II: imagem em alta definição; múltiplos programas; gravação de programas; hipermídia; programas defasados; interatividade; ajuda para deficientes físicos; vídeo adicional; áudio adicional; legenda adicional; áudio digital; informativos.

Os depoimentos da população pesquisada denotavam um descontentamento em relação ao nível e ao enfoque dos programas veiculados hoje.

A União Internacional de Telecomunicações (UIT), órgão das Nações Unidas, traz o modelo de referência para a televisão digital (vídeo/áudio/dados – codificação de sinal-fonte – multiplexação de sinais – codificação de canal e modulação), que é seguido pelos três padrões públicos. A principal diferença entre os três sistemas reside na camada de codificação de canal, conforme o relatório.

Quanto aos modelos de negócio, o CPqD ressalta que algumas opções são mutuamente excludentes. Outras podem coexistir, mas a um custo bastante elevado.

Uma questão central para a definição do modelo de negócio é a escolha da resolução desejada para a imagem da televisão digital. A resolução e o modelo de negócio são parcialmente interdependentes – definido um, há poucas opções de escolha para o segundo.

Na televisão analógica, devido a questões de limitação tecnológica, não é possível ter-se dois canais de televisão adjacentes ocupados em uma mesma localidade, sob pena de ocorrerem mútuas interferências. Esse é um problema que não ocorre na televisão digital, o que fará com que cada Município possa contar com mais canais de televisão e, por conseguinte, com mais opções de programação. Além do aumento do número de canais, cada canal poderá transportar mais de uma programação, a depender da capacidade de transporte do sistema e da taxa média de bits ocupada por programação e esta última depende do nível de resolução fixado. Não há restrições para a composição dos programas, mas deve-se observar que as alternativas são mutuamente excludentes. Por exemplo, não é possível ter-se um modelo de múltiplos programas em HDTV. Concomitantemente, ainda, à transmissão de sinais de TV sob a forma de radiodifusão, a plataforma poderá ser utilizada também para a transmissão de sinais de outros serviços de telecomunicações ou de valor adicionado.

Equipamentos para HDTV são mais caros; por outro lado, adotar múltiplos programas em SDTV requer a produção simultânea de mais informações e, portanto, mais equipamentos.

Os possíveis modelos de negócio demonstram, segundo o Relatório, que o aumento na qualidade da imagem sacrifica a quantidade de programas disponíveis.

A *Application Programming Interface* (API) é a interface entre o sistema operacional da URD e as aplicações criadas para o usuário. Alguns fornecedores referem-se à

API como *middleware*. Vários grupos defendiam o desenvolvimento de uma API com um padrão aberto.<sup>272</sup>

Um receptor de televisão digital é composto por três elementos: uma URD, um subsistema de som e um monitor, que podem estar integrados em um aparelho ou em aparelhos separados. A URD, ao receber um sinal de radiofrequência (em VHF ou UHF), efetua um processo de demodulação digital. Isso é feito pelo bloco demodulador de radiofrequência, que pode ser do tipo 8-VSB (ATSC), COFDM (DVB-T ou ISDB-T), QAM (para cabo), QPSK (para satélite) etc.

Quanto ao papel da televisão, o relatório menciona que os itens citados a seguir poderão ajudar ou inibir a penetração da TV Digital: ocupa lugar central na família; as pessoas, dentro das famílias, têm gostos diferentes e, se pudessem, assistiriam a programas diferentes; é um elemento de companhia para as horas de solidão, o que faz com que a introdução de novas tecnologias possa ter um grande impacto; importância da TV para a educação formal, para programas de saúde ou outros programas governamentais. A televisão tem maior penetração no Brasil do que os computadores. A explosão da era da informação, segundo o relatório, alimenta uma revolução democrática de conhecimento e cidadania ativa. Informação é poder e o poder poderá estar ao alcance de qualquer um.

A diversidade das fontes de informação e a dinamização das inovações depende da existência de uma livre e ampla competição no setor. O produtor de conteúdo desempenha um papel de dupla importância nesse processo: primeiro, ao gerar conteúdo para as novas programações da TV Digital, ocupando um espaço que, certamente, existirá; e segundo, ao contribuir para tornar o país um pólo gerador de programas. A plataforma não apresenta relação direta com a produção de conteúdo à medida que toda a produção de conteúdo é feita em formatos que serão digitalizados e transmitidos por qualquer das plataformas.

---

<sup>272</sup> Isso acabou acontecendo pois o *middleware* Ginga está disponível como software livre em portal da Internet – [www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br).

A escolha do modelo de negócio também afeta diretamente os fabricantes, pelo volume de produção demandado. As plataformas também afetam os fabricantes de aparelhos receptores domésticos dado que os fabricantes possuem facilidade de obtenção e utilização de tecnologias de diferentes origens. Diferentes plataformas apresentam ainda diferentes capacidades de lidar com a interferência co-canal, além de apresentarem diferentes alternativas para possibilitar a cobertura de extensas regiões conurbanas.

De acordo com o Relatório, a maior preocupação dos prestadores de serviço é a de que não seja adotada uma alternativa que venha a impedir a evolução das aplicações.

Durante a fase de transição, coexistirão canais analógicos e digitais. Ao fim desta, o sistema analógico será desativado e o respectivo canal liberado.

### 3.2.1.3 A terceira fase (2001) – a Audiência Pública na Anatel e a mudança do foco e do *locus* da discussão

Até meados de 2001<sup>273</sup>, o ator governamental manteve seu plano de ação concentrado nos dois pontos definidos durante a formulação da agenda – escolha do padrão e elaboração do plano de canais. A fase de formulação da agenda manteve-se fechada à sociedade. A primeira etapa do processo de formulação da política ficou restrita aos especialistas do grupo de interesse ligados ao mercado e ao órgão governamental, com a consultoria do CPqD. Nesse momento, a digitalização é considerada uma evolução tecnológica natural, que não precisa passar pelo filtro social.

Foi a audiência pública realizada sobre o assunto, no dia 29 de maio de 2001, que revelou a real dimensão do tema. Nessa ocasião, surgiram atores até então exógenos à

---

<sup>273</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 65.

discussão<sup>274</sup> – grupos de interesse não ligados ao mercado –, que contribuem para a mudança de enfoque, introduzindo aspectos que transcendem a discussão meramente técnica. A partir desse momento, evidencia-se a necessidade de centrar o debate na busca por um novo modelo de política para as comunicações, que recepcione as novas potencialidades proporcionadas pela tecnologia digital. O novo modelo de comunicações deveria preceder e determinar a opção mais estritamente técnica sobre o padrão de transmissão. Como declarou Murilo Ramos, o modelo para TV Digital antecede o padrão técnico e o determina e, como visto, a discussão estava sendo conduzida de maneira oposta.<sup>275</sup>

Foi a participação de grupos de atores da sociedade, cujos interesses não estavam ligados ao mercado, que evidenciou os limites constitucionais que impediam a Anatel de abordar a efetivação dos princípios constitucionais relativos à Comunicação Social em uma regulamentação exclusivamente técnica do novo serviço.<sup>276</sup>

Destaque-se ainda que, no dia da Audiência Pública, a Anatel deixou de responder diversas perguntas sobre os impactos sociais, políticos e econômicos da digitalização, limitando-se a dizer que o tema fugia ao escopo da Consulta Pública, o que levou a Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), na ocasião, a ajuizar ação no sentido de obrigar a Anatel a responder a todos os questionamentos, conforme registro em Ata<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> Geórgia Moraes enumera esses atores: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP) e o Partido dos Trabalhadores. A Fenaj, além dos questionamentos levantados oralmente na Audiência Pública, apresentou sua própria proposta para exploração da televisão digital, como contribuição à Consulta Pública. O consultor do PT destacou a exclusão do Legislativo da discussão de uma política ampla para o setor pois, salvo pela realização de audiências públicas com membros da Agência nas Comissões do Congresso, o Legislativo não foi ouvido.

<sup>275</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 82.

<sup>276</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 86 e 87.

<sup>277</sup> “Transcorria normalmente a Audiência Pública com o Presidente dos trabalhos procedendo às respostas dos questionamentos, eventualmente auxiliado pelos técnicos do CPqD, quando, por volta das 11h, o Sr. Daniel Herz, passou às mãos da Mesa uma decisão da Justiça Federal, que concedeu uma liminar determinando que a Mesa de trabalho recebesse todas as indagações que fossem formuladas pelo público, sem restrições, as quais deveriam ser lidas, independentemente de conterem críticas, apoio ou restrições de qualquer natureza. Recebida a liminar pela Mesa, o Presidente suspendeu os trabalhos para verificação do procedimento a ser adotado. Após quinze minutos, decidiu a Mesa pelo prosseguimento da Audiência, porém, em obediência à liminar, determinou

Geórgia Moraes destaca a participação da mídia neste período. A cobertura do assunto, antes praticamente restrita aos veículos especializados, passa a ocupar as páginas dos grandes jornais, que são pautados pela argumentação dos novos atores da sociedade. Os jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, em especial, são os mais críticos em relação à posição do governo e, “não por coincidência, são os únicos veículos cujos grupos de comunicação não possuem concessões de televisão.”<sup>278</sup>

A Anatel seguiu, contudo, com o projeto de implantar a televisão digital, definindo-a não como um novo serviço - o de radiodifusão de sons e imagens digital -, mas apenas como uma plataforma tecnológica para prestação de serviço de radiodifusão, de serviços de telecomunicações ou de serviços complementares, como o de valor adicionado.<sup>279</sup>

Outros dois acontecimentos marcam o período posterior à Audiência Pública. Em agosto de 2001, ocorre a primeira demonstração de falta de sintonia entre as emissoras de TV do País. Depois de quase sete anos integrada ao Grupo ABERT/SET - que defendia a implantação imediata da tecnologia digital - para a discussão da questão sobre a implantação da TV Digital no Brasil, a Rede Bandeirantes de Televisão decidiu romper com o grupo, passando a defender uma discussão mais ampla sobre o assunto, em vez da adoção imediata da tecnologia. Outro fator que contribuiu para esse fato foi a crise econômico-financeira que atingia a mídia no Brasil, segundo investigação de Geórgia Moraes. Teles, vice-presidente da emissora, durante palestra realizada no Congresso da SET, disse que a Bandeirantes não apoiava mais o padrão japonês.<sup>280</sup>

As dificuldades enfrentadas por outros países em estágio avançado de digitalização, como Estados Unidos e Inglaterra, somadas a um forte *lobby* dos representantes dos sistemas

---

que, a partir daquele momento, todos os questionamentos fossem formulados por escrito para serem lidos e, novamente, suspendeu a Audiência por trinta minutos a fim de permitir a elaboração dos questionamentos.”

<sup>278</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 87.

<sup>279</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 87 e 88.

<sup>280</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 91.

de transmissão em 2002, em especial do ATSC, que passou a contestar os resultados dos testes brasileiros, também levam o governo a suspender os cronogramas inicialmente adotados.

Deflagrada a ausência de um marco regulatório moderno e convergente para o setor de radiodifusão, o ministro das Comunicações do período, Pimenta da Veiga, publica para consulta pública, em 22 de junho de 2001, um anteprojeto de lei para a radiodifusão. A Consulta Pública recebeu mais de mil contribuições. O Ministério das Comunicações acabou incluindo no anteprojeto responsabilidades com relação à TV Digital, contrariando o trabalho até então feito pela Anatel. Na expectativa de Pimenta da Veiga, o texto deveria ter sido encaminhado ao Congresso no mês seguinte, para que pudesse vigorar já em meados de 2002; expectativa frustrada devido ao grande número de críticas formuladas ao anteprojeto. Com a saída do Ministro, o texto foi arquivado.<sup>281</sup>

Paralelamente à consulta pública, Pimenta da Veiga promoveu, no mesmo mês, um seminário internacional de radiodifusão. Após dois dias de apresentação, ficou comprovado que o Brasil seguia na contramão, segundo Geórgia Moraes. Enquanto os demais países do mundo se preocupavam em atualizar suas legislações para um quadro de comunicações cada vez mais convergentes, o governo brasileiro mantinha velhas práticas.

Assim, a urgência da implantação da TV Digital foi revista e o processo praticamente interrompido até a edição, em setembro de 2002, pelo Ministério das Comunicações, com iniciativa de Juarez Quadros, então Ministro das Comunicações, de uma “Política de Implantação para TV Digital”, instrumento que pode ser considerado o primeiro diploma legal sobre o assunto. É a Exposição de Motivos n.º 1247, de 06 de setembro de 2002, aprovada em 11 de setembro de 2002<sup>282</sup>, propondo uma política de orientação para a

---

<sup>281</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 90.

<sup>282</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 12.

adoção, no serviço de radiodifusão de sons e imagens, da tecnologia digital pelo Brasil. A intenção de Quadros era de estabelecer as diretrizes gerais que orientariam a implantação da TV digital no país e autorizar a Anatel a decidir sobre o sistema de transmissão. A proposta foi aprovada pelo Presidente da República em 11 de setembro de 2002 e publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte. De acordo com o próprio Ministro, sua Exposição de Motivos, aprovada pelo Presidente e publicada no Diário Oficial da União, teria força de Decreto.<sup>283</sup> O texto não estabelecia qualquer obrigação para as concessionárias no tocante ao Modelo de Negócio (uso que se daria à tecnologia); ou seja, configura-se um cenário no qual o modelo de exploração é exatamente o desejado pelas emissoras de televisão, que, por meio do Grupo ABERT/SET, manifestaram explicitamente seu posicionamento na Consulta Pública promovida pela Anatel sobre o assunto.<sup>284</sup> Da mesma forma, a política atendia à argumentação dos *lobbies* internacionais de que a decisão por um sistema de transmissão terrestre digital não era apenas tecnológica, mas envolvia importantes aspectos econômicos, industriais e comerciais. Nesse sentido, havia um item determinando a negociação das contrapartidas.

Segundo Geórgia Moraes, a opção pela Exposição de Motivos denota a ausência de vontade política para promover mudanças significativas. Ela classifica esse ato como uma não-política, a partir da análise das escolhas potenciais ou das escolhas não feitas.<sup>285</sup> É possível perceber que a pouca vontade política do Ministério das Comunicações em promover amplas mudanças e as posições divergentes dentro do processo levaram à adoção de uma política flexível, que procurava atender aos diversos atores envolvidos, passando para a Anatel a responsabilidade de implantá-la. Esse instrumento não foi suficiente, todavia, para

---

<sup>283</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 93.

<sup>284</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 94.

<sup>285</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 97.

que a Agência optasse por um padrão de digitalização para a TV. Havia um vácuo regulatório que precisava ser preenchido. As repercussões da tecnologia digital, a determinação do modelo de negócio/exploração para a tecnologia e a garantia de cumprimento dos princípios constitucionais não poderiam ser tratadas em regulamentação exclusivamente técnica.<sup>286</sup>

O tema da TV Digital, nesse momento, ficou em suspenso até mesmo em decorrência da sucessão presidencial. O mandato de Fernando Henrique Cardoso findou em 2002, quando foi eleito Luís Inácio Lula da Silva, que passa a governar em 2003.

Geórgia Moraes explora as razões que denunciaram os limites da atuação da Anatel<sup>287</sup>: a entrada de atores da sociedade na audiência e na consulta pública, cujos interesses não estavam ligados ao mercado; reconhecimento da inadequação do CBT para regular a televisão digital e a conseqüente convergência tecnológica possibilitada por ela; a entrada de atores internacionais na discussão, quando do seminário internacional promovido pelo Ministério das Comunicações em 2001, trouxe novas informações acerca de suas experiências e dificuldades; a forte atuação dos representantes dos sistemas internacionais de transmissão digital sobre o governo federal forçou a uma mudança no *locus* de negociação política, incluindo outras esferas de governo – Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Relações Exteriores; a cisão do grupo de atores mais forte do processo enfraqueceu o discurso da implantação imediata da tecnologia digital para televisão.

Essa pesquisadora ainda demonstrou, em seu trabalho, por meio da análise do ciclo político, que não era interesse da mídia eletrônica, notadamente das emissoras de televisão, a divulgação do tema e a conseqüente promoção do debate público sobre ele.<sup>288</sup> Justamente a

---

<sup>286</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 98.

<sup>287</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, pp. 13 e segs..

<sup>288</sup> MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 34.

TV Aberta, que tem obrigação constitucional de levar a informação ampla, plural e neutra à população, furtou-se à colocação do assunto no espaço público dos canais abertos.

Já praticamente deslocado o âmbito de competência da decisão, a Anatel expediu a Resolução 291, de 13 de fevereiro de 2002, que “aprova a consolidação de características técnicas de canais dos Planos Básicos de Distribuição de Canais de Televisão em UHF e VHF – PBTv, de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF – PBRTv e de Atribuição de Canais de Televisão em UHF - PBTVA.”

### **3.2.2 A etapa final: o processo da TV Digital no âmbito do Ministério das Comunicações e da Presidência da República – Fase I do SBTVD<sup>289</sup>**

Deslocada a competência para a definição do padrão da TV Digital Terrestre Brasileira para o âmbito do Poder Executivo Central, o apoio à decisão do Governo quanto ao padrão da TV digital brasileiro, como decisão de Estado, deveria estar baseado nos ambientes social, econômico, cultural, político, técnico e regulatório, definindo-se ou não um novo marco regulatório. Daí a edição de dois Decretos, retomando-se a discussão, agora, a partir do ambiente do Ministério das Comunicações.

O primeiro é o Decreto de 23 de setembro de 2003 (íntegra do texto em Anexo), que instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital. De acordo com o texto normativo, o Coordenador do Grupo de Trabalho, no caso, a Casa Civil da Presidência da República, poderia convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões por ele organizadas.

---

<sup>289</sup> Fase I do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD): apoio à decisão sobre a escolha do padrão para a TV digital terrestre. Fase II: desenvolvimento do SBTVD pela indústria. Fase III: implantação do SBTVD/disponibilização dos serviços. Essa última fase teve seu início em 02 de dezembro de 2007, data oficial de inauguração da TV Digital no Brasil. As transmissões foram iniciadas em São Paulo e serão, progressivamente, levadas ao resto do país.

O segundo é o Decreto de 29 de setembro de 2003, que apenas acresce o Ministério da Ciência e Tecnologia ao Grupo de Trabalho Interministerial.

### 3.2.2.1 O primeiro Decreto do Poder Executivo

O Decreto n.º 4.901, de 26 de novembro de 2003, que cria o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, pode ser classificado como uma proposta de definição de política pública regulatória para parte do setor de radiodifusão, a partir do marco regulatório da Constituição Federal. A própria Exposição de Motivos (texto em anexo) já demonstra esse intuito.

Começando pela análise do conteúdo da Exposição de Motivos, pode-se destacar a abertura do debate, por parte do Governo, em razão da possibilidade de se desenvolver sistema e padrão brasileiros de televisão digital terrestre. A justificativa residiria na existência de tecnologia desenvolvida no Brasil nessas áreas.

Prevê-se a disseminação da televisão aberta digital em conexão à Internet, o diálogo com os países latino-americanos e a harmonização ampla de interesses.

É curiosa a afirmação, já nesse momento, de que o sistema de televisão digital terrestre deve ser flexível o bastante para que as emissoras possam escolher esquemas de programação e modelos de negócio de acordo com a conveniência de cada uma, especialmente quanto à regionalização, inclusive favorecendo adaptações e evoluções ao longo do tempo. O Decreto n.º 4.901/2003 (íntegra em anexo), ressaltando a necessidade de se democratizar a informação, contribuindo para a convergência tecnológica, determina ao Comitê de Desenvolvimento, composto por órgãos governamentais, que fixe as diretrizes básicas para o adequado estabelecimento de modelos de negócios/formas de exploração de televisão digital, além de proposta relativa à adoção do padrão de televisão digital terrestre no Brasil. Para isso, contaria com a gestão operacional e administrativa de um Grupo Gestor, também composto por órgãos e entes governamentais.

O Comitê de Desenvolvimento e o Grupo Gestor deveriam apreciar as sugestões advindas do Comitê Consultivo, que tem por finalidade propor as ações e as diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD, sendo integrado por representantes de entidades que desenvolvam atividades relacionadas à tecnologia de televisão digital, designados pelo Ministro de Estado das Comunicações, por indicação das entidades referidas, de acordo com critérios estabelecidos pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.

Já se poderia perguntar se houve debate, em espaços públicos, quando da escolha dos objetivos apresentados nos documentos mencionados, que deveriam ser extraídos a partir dos princípios constitucionais e dos marcos legais do setor. Essas finalidades do SBTVD, já acenadas nesses primeiros documentos normativos, representam uma concretização/densificação temporária/precária, em razão do constitucionalismo, dos objetivos da Constituição Federal e do Código Brasileiro de Telecomunicações.

Nesse sentido, esse primeiro Decreto pode ser classificado como autônomo ou independente, de acordo com a classificação adotada na dissertação. Mesmo não constituindo um regulamento meramente executivo ou autorizado, poderia ser, *a priori*, constitucional pois a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu as competências para o Ministério das Comunicações que vigoram até o presente momento e, pela lei, a esse Ministério cabe cuidar da política nacional de telecomunicações e de radiodifusão.

O fato é que o Código Brasileiro de Telecomunicações, por estar muito esvaziado, como visto, não oferece parâmetros precisos para a regulação/regulamentação da televisão digital terrestre brasileira. Regular/regulamentar a introdução da tecnologia digital na televisão aberta com uma legislação escassa, como no caso da radiodifusão, pode levar a amplos questionamentos quanto à legalidade do decreto.

Com a postura adotada na dissertação, tem-se uma nova hermenêutica do princípio da legalidade, que foge da classificação dos regulamentos ou como executivos, detalhando apenas a lei, sem criar direitos ou obrigações, ou como autônomos e, por isso mesmo, inconstitucionais, excetuando-se os casos autorizados pela própria Constituição. Essa abordagem mais ampla, e mais realista<sup>290</sup>, do princípio da legalidade, aliada à garantia de legitimidade dos processos regulatórios, por meio do respeito aos princípios constitucionais regulatórios, viabiliza um procedimento democrático, adequado a um Estado Democrático de Direito, em que todos são co-responsáveis pelos rumos sociais. A estrutura do projeto do SBTVD, após a apropriação da discussão pelo Ministério das Comunicações e pela Presidência da República (Poder Executivo Central), configurou-se, então, da seguinte forma: um Comitê de Desenvolvimento, representante do Poder Público, e um Comitê Consultivo, representante da sociedade civil. O Grupo Gestor - Comitê Direcionador Técnico -, responsável pelas deliberações técnicas acerca da TV digital, daria assessoramento ao Comitê de Desenvolvimento e teria, sob sua coordenação, para dar-lhe apoio técnico e administrativo, a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e o CPqD (Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações). A FINEP publicaria a chamada pública aos centros de pesquisa e as cartas-convite, selecionaria as propostas e assinaria os convênios. O CPqD elaboraria as Requisições Formais de Propostas (RFP's), participaria do processo de seleção das instituições de pesquisa e realizaria os testes de integração.

O dinheiro público destinado ao financiamento das pesquisas envolvidas no projeto saiu do FUNTTEL (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações).

---

<sup>290</sup> Diz-se que esta abordagem é mais realista pois, hoje, o Poder Legislativo no Brasil vem gradualmente perdendo o poder de agenda das questões nacionais e a rapidez dos fatos sociais demanda respostas ágeis, as quais, no mais das vezes, vêm sendo dadas pelo Poder Executivo, com sua função normativa.

Vários documentos foram produzidos pelo CPqD e nortearam as discussões nos Colegiados. Passa-se a listá-los: “Visão de longo prazo da economia”<sup>291</sup>; “Cadeia de Valor”<sup>292</sup>; “Mapeamento do uso: pesquisas de mercado e análise de tendências”<sup>293</sup>; “Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação”<sup>294</sup>; “Política industrial: panorama atual”<sup>295</sup>; “Política Regulatória: panorama brasileiro atual”<sup>296</sup>. Este último discorre sobre os impactos da legislação em função dos modelos de exploração, dos possíveis cenários da cadeia de valor e dos modelos de implantação da TV digital.

A própria narração do processo de busca de documentos - fontes primárias - que servissem de base para as análises do trabalho é essencial como introdução às próximas discussões.

A pesquisadora entrou em contato com o Ministério das Comunicações e pediu as Atas das reuniões dos órgãos colegiados que discutiram a questão da escolha do padrão da televisão digital no Brasil e seu modelo de exploração.

Em resposta, o Ministério das Comunicações solicitou ao CPqD que cadastrasse a pesquisadora como usuária da Área de Trabalho da Comunidade TV Digital, no sítio <http://sbtvd.cpqd.com.br>. Para tanto, a administração da instituição quanto ao assunto ([admtvdigital@cpqd.com.br](mailto:admtvdigital@cpqd.com.br)) definiu, no dia 09 de novembro de 2007, um *login* e uma senha. No ambiente 'Coordenação Executiva', foi dado acesso a alguns itens da área de trabalho. Segundo informação do próprio CPqD, a pesquisadora teve acesso a todas as Atas do Grupo

---

<sup>291</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Visão de longo prazo da economia*. 25 maio 2004. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>292</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Cadeia de Valor*. 07 jan. 2005. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>293</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Mapeamento da demanda: pesquisas de mercado e análise de tendências*. 19 nov. 2004. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>294</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *TV Digital: panorama mundial*. 05 maio 2005. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>295</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Política industrial: panorama atual*. 30 ago. 2005. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>296</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Política regulatória: panorama brasileiro atual*. 08 nov. 2005. Disponível em: < [http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Gestor pois fora essa instituição - o CPqD - que as elaborou. Quanto às Atas do Comitê de Desenvolvimento e do Conselho Consultivo, que eram elaboradas pelo Ministério das Comunicações, aquelas disponíveis no sítio e que foram trabalhadas na dissertação não necessariamente correspondem ao total de reuniões que aconteceram. Ou o Ministério das Comunicações não as elaborou ou as elaborou, mas não as disponibilizou no sítio.

No endereço eletrônico <http://sbtvd.cpqd.com.br>, também podem ser encontrados documentos, relatórios e notícias, disponíveis para o público em geral; ou seja, nem todos os conteúdos do sítio são de acesso reservado.

Interessante notar que, no modelo das Atas, está impressa uma frase que define bem a tecnologia da TV Digital: “um novo meio, com vários fins”.

Os subitens que se seguem conterão extratos dos documentos até então reservados aos quais a pesquisadora teve acesso. As Atas eram muito numerosas e, portanto, foram trabalhadas no sentido de se extrair de seu conteúdo aqueles pontos que elucidam o respeito ou não do processo regulatório de definição do padrão para a televisão digital terrestre brasileira aos princípios constitucionais da precaução, informação, participação e prestação de contas/motivação. Dados empíricos - tópicos relevantes das reuniões dos colegiados do SBTVD -, por conseguinte, serão apresentados nos próximos subitens, mas as correlações entre eles e os capítulos conceituais, que forneceram os instrumentais teóricos da pesquisa, serão feitas no capítulo de análise, que evidenciará como os pressupostos jurídicos da teoria constitucional voltada para a regulação podem ser deformados ao longo do processo decisório.

### *3.2.2.1.1 Reuniões do Comitê de Desenvolvimento*

O Comitê de Desenvolvimento recebeu a missão de apresentar um Modelo de Referência, que seria adotado como um parâmetro para a implantação da TV digital no Brasil.

Esse Modelo de Referência deveria considerar os aspectos tecnológicos, econômicos, sociais, regulatórios, industriais, com visão multidimensional (tratamento sócio-técnico), apresentando claramente os riscos e as oportunidades possibilitados pela nova tecnologia. A partir das finalidades do Decreto e dos requisitos funcionais, far-se-ia a eleição das especificações técnicas, comparando-se os padrões existentes e os modelos propostos, inovadores, sempre considerando a viabilidade das soluções apontadas.

A pesquisadora teve acesso às atas de apenas duas reuniões do Comitê de Desenvolvimento<sup>297</sup>. Esses textos constam do Anexo da dissertação.

A primeira reunião aconteceu em 10 de março de 2004, dia da instalação do Comitê e de início dos trabalhos que iriam culminar com a definição do Modelo de Referência para o SBTVD. O então Ministro das Comunicações propôs a composição inicial do Comitê Consultivo, que, como visto na Exposição de Motivos do Decreto que instalou o SBTVD, é o órgão representativo da sociedade civil. Seus membros seriam designados pelo Ministro de Estado das Comunicações.

Proposta a relação inicial dos participantes, começou um debate sobre quem deveria ou não fazer parte do Comitê Consultivo, ou seja, daquele espaço público institucionalizado. O Ministro responde aos questionamentos informando que os critérios têm um objetivo claro – que a informação seja dada a todos, sem exceção. Mesmo assim, o Ministro Eunício Oliveira, em dado momento da reunião, colocou em votação a proposta de manter a FENAJ e retirar a ABI. A proposta foi aprovada por unanimidade.

Decidiu-se, ainda, que o Comitê Consultivo seria dividido em câmaras. Foram também propostos os critérios de participação no projeto para os centros de pesquisa e universidades, que deveriam ser claros, objetivos e transparentes. Tais critérios foram aprovados por unanimidade. Ressaltou-se que o Grupo Gestor deveria ter autonomia para

---

<sup>297</sup> MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Reuniões do Comitê de Desenvolvimento. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

definir a maneira mais segura e transparente para a escolha e contratação das instituições, já que essa ação é eminentemente técnica. A relação de entidades apresentada no dia da reunião, que se candidataram a participar do SBTVD, não seria, entretanto, fechada, até mesmo porque haveria um momento de contratação. O Comitê de Desenvolvimento autorizou o Grupo Gestor a dar início às atividades.

A segunda reunião ocorreu em 06 de maio de 2004.

Foi debatido o processo de cadastramento das instituições técnicas integrantes do Grupo Gestor. O Ministro ressaltou que o objetivo, sempre, em qualquer situação, é ampliar a oportunidade de participação das universidades por todo o País.

Nessa mesma reunião, o Ministro colocou em discussão e votação a proposta da constituição do Comitê Consultivo dividido em câmaras: Câmara de desenvolvimento industrial e tecnologia; Câmara de serviços e conteúdo; Câmara de universalização e inclusão digital. Os debates seriam realizados nas Câmaras e, depois, o Comitê Consultivo se reuniria e aprovaria o que foi decidido nessas subdivisões. O convidado do MDIC propôs, devido ao desequilíbrio na formação das Câmaras, que o Comitê Consultivo fosse dividido em apenas duas Câmaras: fusão da Câmara de serviço e conteúdo com a Câmara de universalização e inclusão digital. Após discussões, foram aprovadas a Câmara de desenvolvimento, indústria e tecnologia e a Câmara de serviços, conteúdo, universalização e inclusão digital.

Sugeriu-se que o lançamento do Edital para a contratação dos consórcios de pesquisa fosse cercado de um certo pacto de divulgação pública, não apenas para dar satisfação à sociedade, mas também para fazer um grande chamamento às instituições de pesquisa e universidades.

O Ministro ressaltou que é importante a divulgação como um gesto para a opinião pública do que se estava fazendo. Ressaltou ainda que é fundamental mostrar coisas concretas pois 30 instituições de pesquisa receberiam recursos federais, via FUNTTEL.

O convidado do MRE pediu a palavra para registrar a presença e o alto interesse do Itamaraty no projeto.

### 3.2.2.1.2 *Reuniões do Comitê Consultivo*

Consta do sítio do SBTVD uma lista das instituições integrantes do Comitê Consultivo; contudo, a pesquisadora optou por privilegiar o fornecimento dos nomes das instituições que estavam presentes efetivamente nas reuniões que foram realizadas. Tal informação consta das Atas<sup>298</sup>, disponíveis em Anexo.

Dada a importância decisiva das discussões deste colegiado para a obtenção das conclusões desta dissertação, a primeira análise será feita a partir do Regimento Interno do Comitê Consultivo<sup>299</sup>.

Deste documento, a pesquisadora procurou extrair os pontos que guardam correlação com o problema e as hipóteses da pesquisa.

Em primeiro lugar, vê-se no artigo 7º do Regimento Interno do Comitê Consultivo que este colegiado contaria com uma página específica no sítio da TV Digital, onde ficariam registradas todas as suas atividades.

A transcrição dos seguintes artigos guarda pertinência direta com o objeto da pesquisa:

Art. 14 - Mediante solicitação de qualquer membro e aprovação do CC-SBTVD, poderá ser facultada a presença de convidados na reunião, cabendo à Secretaria Executiva a formalização do convite.

Art. 24 - As proposições, tanto das câmaras como do Pleno, deverão, preferencialmente, refletir uma posição de consenso dos membros presentes na reunião; quando isto não ocorrer, o texto principal deverá ser aprovado pela maioria absoluta dos membros presentes e as contribuições discordantes deverão ser incluídas em anexos.

---

<sup>298</sup> MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Reuniões do Comitê Consultivo. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>299</sup> MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Regimento Interno do Comitê Consultivo*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Da primeira reunião, destaca-se o apelo à abertura aos centros de pesquisa e às universidades, de tal forma que o projeto não fosse caracterizado como uma discussão fechada de um determinado segmento. Chamou-se a atenção para o fato de que a discussão não seria uma definição, mas sim, uma discussão interna e gradativa, em que as divergências fossem debatidas, de forma a buscar uma solução adequada para todos. A necessidade de a solução dever ser discutida com vários atores da sociedade foi ressaltada, lembrando que qualquer modelo adotado deveria contemplar o desejo do usuário. Elogia-se a convocação do Comitê Consultivo.

Daniel Herz, da FENAJ, Alexandre Kieling, da ABTU, e Bráulio Ribeiro, do FNDC, trazem contribuições da sociedade civil, em especial, dos Movimentos Sociais pela democratização das comunicações, para a reunião.

Ressalta-se a necessidade de se ter um ambiente neutro de testes.

Duas câmaras – uma tecnológica (Câmara de Desenvolvimento, Indústria e Tecnologia) e uma de conteúdo – pautariam os debates nesse colegiado.

Na 6ª reunião, ainda com o Ministro Eunício Oliveira, o pleito de uma jornalista para assistir à reunião é colocado em discussão e o plenário decidiu, por maioria, tomar como regra não permitir a presença da imprensa em reuniões do Comitê Consultivo, negando assim a solicitação. Argumentou-se em favor dessa decisão que os assuntos em discussão pelo Comitê Consultivo só deveriam ser divulgados após sua consolidação. Em particular, o atendimento da solicitação representaria um favorecimento indevido a um órgão de imprensa, em detrimento dos demais. Daniel Herz demonstrou a necessidade de uma maior interação entre o Comitê de Desenvolvimento e o Comitê Consultivo.

O representante da ELETROS também manifestou preocupação com o fato de o Comitê Consultivo estar sendo informado, naquela ocasião, sobre prorrogação dos prazos do

SBTVD, e não sendo consultado ou incitado a participar do processo de definição desse tópico.

O Secretário de Telecomunicações, Mauro Oliveira, comentou que o atraso no processo permitiu um maior envolvimento de instituições de pesquisa e desenvolvimento nacionais, uma maior capacidade do País de negociar com os padrões existentes e a adoção de tecnologias mais amadurecidas.

Daniel Herz apresentou uma série de questões sobre a necessidade de o Comitê Consultivo se manifestar nas decisões do SBTVD. Registrou a proposição de que o processo de liberação de canais seja feito em critérios que não sejam ofensivos ao SBTVD, propondo ainda o critério no qual sejam alocados canais às entidades existentes, independentemente do sistema ou modelo de TV a ser implementado. Propõe que as Câmaras levantem corretamente o Modelo de Negócio e o Modelo de Serviços.

Roberto Franco, da SET, disse que o Comitê Consultivo deveria direcionar e estabelecer requisitos para o projeto do SBTVD; que a dilatação de prazos reduz riscos, pela melhor análise dos processos, mas também gera prejuízos. Destacou que o CPqD não pode ser colocado como único definidor do processo e que a TV Digital, no Brasil, vem sendo analisada desde 1989, sugerindo que não se despreze o trabalho gerado nesse processo. Registra que o CPqD atua como mero agente de coleta e consolidação de informações.

Gadelha comentou que o limite de 10 de fevereiro de 2006 foi uma exigência do Comitê de Desenvolvimento, que considera o adiamento além dessa data politicamente desgastante e prejudicial para o País.

O representante da ABTA registrou que o foco das discussões e ações do Comitê Consultivo deveria ser a definição dos cenários, sendo o padrão tecnológico absolutamente secundário. Insiste na abordagem mais ampla do Modelo de Negócio, focado na visão de modelo de serviço.

Por fim, debateu-se a imprescindibilidade de uma TV experimental.

Na 7ª reunião, foi discutido o processo de divulgação de documentos.

Levou-se a debate uma objeção do representante da ABERT sobre a proposta da Câmara de Conteúdo de uma análise macro de todo o sistema de comunicação eletrônica de massa nesse momento, no sentido de considerar que a Câmara passava a idéia de estar fazendo definições no campo da radiodifusão sonora e que isto não estava no escopo do Decreto. A Câmara considerava fundamental que a questão da TV digital fosse analisada em um contexto mais amplo, incluindo, por exemplo, a TV por assinatura, entendendo, contudo, que isto não implica definições no campo da radiodifusão sonora. Ronald (ABERT) faz um aparte, mencionando que o documento contempla diversas plataformas de TV, extrapolando o previsto no Decreto.

Relata-se a dificuldade de comunicação entre as Câmaras.

Falou-se sobre a atuação na CITELE, acreditando-se ter havido um alinhamento de vários países latino-americanos com o posicionamento do Brasil no sentido de que haja uma autonomia no posicionamento sobre a solução para a TV Digital.

Alexandre Kieling pediu esclarecimento das associações ligadas às emissoras sobre notícia publicada na Folha de SP de que fariam carta ao Presidente da República pedindo maior atenção ao assunto TV digital, além de comunicar que estariam insatisfeitas com os encaminhamentos que estariam sendo dados ao SBTVD. Ronald (ABERT) defende a legitimidade de comunicação à Presidência da República ou a qualquer outro órgão.

Ressaltou-se a necessidade de se discutir as perguntas contidas nas pesquisas dos documentos técnicos no Comitê Consultivo a fim de que as respostas não sejam induzidas pelo pesquisador.

O documento “Panorama Mundial” foi debatido, mostrando-se situações de fracasso e de sucesso quanto à TV Digital no mundo. Ao todo, 11 Países foram visitados por especialistas do CPqD.

Gustavo (INDECS) lembrou que o marco regulatório brasileiro é de 1962 e precisa ser revisto.

Alexandre Kieling, debatendo o documento “Cadeia de Valor”, discorda da insistência de se tratar o público-alvo como usuário, enquanto o Decreto trata de cidadão, além de ser uma contradição em relação à interatividade. Recomenda trocar usuário por público, que protagoniza. Considera que o papel do Estado está muito tímido no documento. Lembra que o Estado inclui o Congresso Nacional e o marco regulatório. Considera as pesquisas qualitativas e quantitativas muito redutoras, ao ouvirem basicamente atores da parte comercial.

Juliano ressalta que o documento não aponta nenhum cenário a ser definido, sendo descritivo, uma base para discussão, para, aí sim, chegar-se a um cenário.

A ABTU alertou que o documento não era aderente ao teor do Decreto.

Ronald (ABERT) lembrou que não se poderia, a partir de uma não aderência ao Decreto, apontar para cenários que não estão na Constituição Federal. A TV digital não estaria nos documentos oficiais, mas sim os serviços de radiodifusão e conteúdo, que devem ser preservados. Têm papel importantíssimo, não tocado no Cadeia de Valor. Deveria ser evitado o excessivo viés tecnológico. O princípio a ser respeitado seria o da radiodifusão. Deveriam contemplar a inclusão digital sem descaracterizar o serviço de radiodifusão, que tem muitas contribuições sociais.

Gustavo (INDECS) lembrou, nesse ponto da reunião, que o Comitê Consultivo poderia chegar à conclusão de que determinados pontos do marco regulatório devem ser ajustados aos novos cenários apontados.

Luiz Alberto (ABPITV) mencionou que, se é para não mudar nada, não precisaria existir o Comitê Consultivo. Onde a regulação não está boa, há desequilíbrios, o que não é bom para a Nação.

Marcelo (SBrT) disse que, para ele, há a seguinte divergência: a ABERT prefere o cenário Incremental e acha melhor preservar a legislação e, lá na frente, introduzir a TV Digital. Por outro lado, a ABTA e a ABTU preferem o cenário Convergência.

O CPqD ouviu as contribuições nessa reunião, avaliando que era esse o papel que esperava do Comitê Consultivo – uma atuação como consultores. Ressaltou-se que seria ainda melhor se essa atuação tivesse começado há três ou quatro meses. Pediu que cada interveniente fizesse uma análise para cada cenário, indicando riscos e oportunidades, pontos positivos e negativos. Gabriel Priolli disse que os chamados cenários da Cadeia de Valor devem ser, na realidade, vistos como etapas.

Na 8ª reunião, analisa-se a solicitação de ingresso da AET – Associação dos Engenheiros de Telecomunicações – como membro do Comitê Consultivo. Comunica-se a liberação de recursos para o Projeto da TV Digital, o que demonstraria a prioridade dada pelo Ministério das Comunicações ao SBTVD.

Debate-se a elaboração de um documento a ser apresentado ao Presidente da República contendo a posição do Comitê Consultivo, que representa a sociedade civil, sobre a TV Digital. José Raimundo Coelho, da SBPC, sugeriu que o Comitê Consultivo deveria determinar que assuntos tratados em suas reuniões poderiam ser divulgados.

Ressaltou-se que o trabalho do CPqD é técnico, e não político.

Daniel Herz cita que a própria criação e existência de um Comitê Consultivo, que representa a sociedade civil, já é um bom caminho, pioneiro, em sua avaliação, na história do Brasil, pois representa os anseios da sociedade e do Governo em ter um Sistema Brasileiro para a Televisão Digital.

Recordou-se o fato de que 2006 seria ano de eleições.

José Carlos de Luca, da ASSESPRO, falou sobre a necessidade de se envolver a Câmara dos Deputados e o Senado nesse projeto.

Na 9ª reunião, lançou-se a idéia de que a condução dos trabalhos no SBTVD deveria tomar um novo foco. Já que a questão tecnológica apresentava um bom andamento, deveria ser dada mais ênfase a outras variáveis do SBTVD, como a questão do Modelo de Negócios e a canalização.

Nelson Hoineff levantou que deveria haver algum tipo de apoio financeiro, sob a forma de passagens e diárias, para que todas as instituições que compõem o Conselho pudessem participar das reuniões. Ele também argumentou que as questões técnicas deveriam ser tratadas com base no que se definir como prioridades do Modelo de Negócios. Ele agradeceu a presença do Ministro na reunião e se disse tranqüilizado pela opinião de se fazer uma TV diferente da que existe hoje.

Roberto Pinto Martins esclareceu que as discussões com os atores têm se limitado a questões tecnológicas, afirmando que a discussão sobre o Modelo de Negócios deve ser realizada em paralelo e o mais rápido possível.

O Ministro Hélio Costa concordou que a discussão sobre o Modelo de Negócios estava atrasada, devendo ser iniciada com a participação de todos os atores. Lembrou que o Presidente da República gostaria de ter um teste satisfatório até junho de 2006, daí a necessidade real de o Modelo de Referência estar definido até fevereiro de 2006. Defendeu a idéia de que a nova TV digital deve abrir grandes oportunidades, tais como na educação e no comércio. Comentou que a pluralidade e a quantidade de canais é um dos benefícios da TV digital e lembrou que a parte que se refere a serviços pode trazer uma enorme oportunidade para o País. Salientou a importância do Comitê Consultivo, principalmente pelo fato de o Grupo Gestor e o Comitê de Desenvolvimento serem compostos, basicamente, por entes

governamentais. Lembrou que a TV de alta definição (HDTV) é importante para que o Brasil possa competir externamente. Afirmou que pretendia convidar os Ministros de Comunicações dos países latino-americanos para discussões e lembrou que o país tem tudo para manter uma liderança regional nesse processo de digitalização.

José Raimundo Coelho defendeu que a TV seja utilizada como instrumento para o exercício da cidadania para os brasileiros.

Augusto Gadelha salientou que os princípios estabelecidos no decreto de criação do SBTVD têm servido de norteadores de todos os debates e que as estações de TV têm tido boa abertura para participar das discussões técnicas, as quais têm ocorrido de maneira bastante produtiva. Ele disse que se poderia ter um sistema que contemplasse tanto HDTV como SDTV.

Liliana Nakonechnyj comentou que a TV digital é estudada pela SET desde 1994 e que a TV brasileira apresenta uma defasagem tecnológica.

A 10ª reunião trouxe a debate a minuta do documento sobre Modelo de Negócios, formulada por Ronald Barbosa (ABERT) e Daniel Herz (FENAJ).

Gabriel Priolli Netto demonstrou preocupação com a objetividade e efetividade do trabalho do Comitê Consultivo, lembrando que era necessário fazer uma discussão aprofundada e a avaliação das possibilidades que a TV digital pode oferecer. Argumentou que as instituições representadas deveriam poder colocar suas posições.

Roberto Pinto Martins argumentou que não era esperado que o Comitê Consultivo se limitasse a reagir às propostas apresentadas, mas que ele também poderia propor novos assuntos.

Levantam-se detalhes que precisavam ser corrigidos, de forma a melhor demonstrar a importância do Comitê Consultivo para o SBTVD e tornar sua atuação mais efetiva: o governo deveria coordenar o debate da sociedade civil; os pontos, consensuais ou não,

deveriam ser elencados e considerados pelo GG e pelo CPqD; o governo deveria providenciar resposta formal às reivindicações; estabelecer uma pauta de discussão com prazos; distribuição entre os membros e sistematização dos documentos gerados pelo Comitê Consultivo; conhecimento, por parte dos membros, dos assuntos tratados nos comitês *ad-hoc*.

Ao final da manhã, o Ministro Hélio Costa saudou os presentes, salientando a importância do Comitê Consultivo e falando que gostaria de receber sugestões sobre o projeto.

Na 11ª reunião, Walter Duran apresentou preocupação com a forma como o Ministro Hélio Costa e o Presidente da República encaminhariam o processo de decisão e como a opinião da sociedade civil seria levada em conta.

Os participantes do Comitê Consultivo concordaram, então, que deveria ser definida uma agenda de trabalho, de forma que o Comitê Consultivo pudesse exercer seu papel de transmitir os anseios da sociedade civil a tempo de subsidiar a decisão final.

Flávio Lenz César sugere dois momentos: momento 1 – antes do dia 10 de dezembro – o Comitê Consultivo deveria trabalhar sugestões e posicionamentos a serem entregues ao Ministro Hélio Costa; momento 2 – o Comitê Consultivo deveria atuar na crítica e avaliação dos resultados das pesquisas, conduzidas pelo GG.

Gustavo Gindre mencionou que o documento Cadeia de Valor deveria ser totalmente baseado no decreto e observou que o único cenário que atende aos requisitos é o cenário da convergência. Levantou a questão de que o documento “Política Industrial: Panorama Atual” apresenta vícios de origem pois considera que a política industrial brasileira é um sucesso. Segundo ele, deveria ser apurada qual a importância do SBTVD para a política industrial brasileira, defendendo que este poderia ser um elemento catalisador para se rediscutir o modelo dessa política. Defendeu que a escolha de um padrão pode significar uma barreira de entrada para empresas estrangeiras e que essa opção deveria ser avaliada.

Walter Duran discordou e argumentou que o Brasil não deve se fechar para o mundo e que deve haver uma política de incentivos ao desenvolvimento para que o país ganhe competitividade internacional nas áreas de software, aplicativos, design de semicondutores, entre outras.

O representante da ABTA defendeu que deveria haver uma integração entre o sistema terrestre e o de TVs por assinatura, de forma a minimizar os investimentos, e que essa integração não deveria se limitar ao *set-top box*.

### 3.2.2.1.3 Reuniões do Grupo Gestor

Serão expostos, inicialmente, os trechos do Regimento Interno que guardam relação com a pesquisa.

O Regimento Interno do Grupo Gestor<sup>300</sup> o define como um órgão executor, responsável pela gestão operacional e administrativa do projeto, voltada para o cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas pelo Comitê de Desenvolvimento.

Ele seria composto por um representante dos seguintes órgãos: Ministério das Comunicações, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Educação, Instituto de Tecnologia da Informação, Agência Nacional de Telecomunicações, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Pelos arts. 7º, parágrafo único, e 20, do Regimento Interno, o GG poderia convidar entidades representativas da sociedade para participar de suas reuniões.

---

<sup>300</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Regimento Interno do Grupo Gestor do SBTVD*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Segundo o art. 19 do Regimento, o GG decidiria por maioria simples de votos, sendo que as votações seriam processadas pelo sistema nominal. A manifestação do GG seria por meio de Resoluções, sendo facultada a participação do Grupo em atividades que envolvam interação com organismos do setor de telecomunicações e outros.

O GG mapeou, baseado no Decreto do SBTVD – Decreto n.º 4.901/2003, as seguintes finalidades como orientadoras das pesquisas tecnológicas:

- inclusão digital e social: interatividade; baixo custo; robustez do sinal e produção de conteúdo (incisos I, IV, II, VIII, X, VI);
- flexibilidade de modelos de exploração: interatividade; mobilidade/portabilidade; flexibilidade de serviços; robustez (incisos V, VII, IX);
- desenvolvimento sustentável: todos os atributos anteriores (incisos III, VI, XI).

A pesquisadora teve acesso, via CPqD, a 83 Atas das reuniões do Grupo Gestor<sup>301</sup>.

Passa-se à análise das reuniões; contudo, como são inúmeras Atas, seria impraticável sua reprodução em Anexo. Sendo assim, apenas os pontos relacionados ao objeto da pesquisa serão expostos a seguir e analisados no capítulo seguinte. São eles:

- Em 24/03/2004, o GG reuniu-se com 19 participantes. Ressaltou-se que o Projeto SBTVD é multidisciplinar, transcendendo a tecnologia.
- Em 26/03/2004, reuniu-se com 14 participantes.
- Em 29/03/2004, 9 participantes estiveram presentes. Cobrou-se agilidade e transparência nos trabalhos. Debateu-se a gravação ou não das reuniões, considerando-se, entre outros aspectos, o sigilo das informações.
- Em 07/04/2004, 12 participantes discutiram a questão da propriedade intelectual dos resultados e o cadastramento e a seleção das propostas dos consórcios.
- Em 15/04/2004, 7 integrantes estiveram presentes.
- Em 28/04/2004, 11 participantes chegaram a um consenso sobre os critérios para a escolha das instituições de pesquisa: instituições públicas ou privadas de Pesquisa e Desenvolvimento, sem fins lucrativos; comprovada capacitação de desenvolvimento tecnológico na área; capacidade de trabalho conjunto com outras instituições; algum nível de articulação com a indústria; capacidade de atender ao cronograma proposto.

---

<sup>301</sup> FUNDAÇÃO CPqD. Reuniões do Grupo Gestor. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

- Em 05/05/2004, 12 participantes compareceram à reunião do GG.
- Em 03/05/2004, 7 integrantes estiveram na reunião. Nessa mesma data, 4 integrantes de um subgrupo discutiram a arquitetura do sítio SBTVD, ressaltando-se que a tônica a ser adotada deveria privilegiar a inclusão social vez que este é um programa de governo.
- Em 12/05/2004, 11 integrantes debateram a tipologia para interatividade. Foi disponibilizado um arquivo contendo o documento “Especificação funcional de serviços de Apoio ao Professor em sala de aula”.
- Em 19/05/2004, 10 participantes debateram interatividade, incluindo o SAPSA (Serviço de Apoio ao Professor em Sala de Aula).
- Em 26/05/2004, 13 integrantes foram informados da instalação do CC, com 23 instituições, e da publicação do Edital pela FINEP. Dentre as informações, colocou-se a possibilidade de se adotar um critério que incentivasse a participação de outros pesquisadores da América Latina. Apresentou-se o BLNET (Acesso à Internet de Banda Larga via TV Digital).
- Em 02/06/2004, 13 participantes compareceram à reunião.
- Em 09/06/2004, 12 participantes ouviram a apresentação do CPqD sobre a abordagem sócio-técnica e multidisciplinar do projeto. Foi proposta a criação de um subgrupo para tratar do modelo de desenvolvimento de conteúdo.
- Em 16/06/2004, 14 participantes estiveram presentes na reunião do GG.
- Em 23/06/2004, 14 participantes compareceram.
- Em 30/06/2004, 15 integrantes comentaram sobre a necessidade de se elaborar uma RFP voltada para governo eletrônico. Ara comentou a respeito de reunião realizada na Anatel com os representantes dos três padrões. Foram propostos o uso obrigatório de software livre, o uso social da TV Digital terrestre etc. Foram considerados, por um subgrupo de avaliação, como fatores preponderantes para o desenvolvimento do projeto: a pesquisa nos três padrões internacionais recomendados pela UIT, a possibilidade do desenvolvimento do padrão brasileiro e a preocupação em desenvolver soluções que atendam às diversas camadas da sociedade brasileira.
- Em 07/07/2004, 17 participantes compareceram. Também se reuniu o Subgrupo de Propriedade industrial, com 7 participantes.
- Em 14/07/2004, 16 integrantes foram informados da liberação de 50 milhões de reais para a Finep. Comentou-se uma visita à Globo. André Barbosa ressaltou que o objetivo do governo é que todo o conhecimento gerado pelo projeto não seja exclusivo das instituições que dele participaram. Houve uma apresentação do subgrupo de conteúdo.
- Em 21/07/2004, 14 integrantes estiveram presentes.
- Em 28/07/2004, 14 integrantes participaram da reunião.
- Em 04/08/2004, 17 participantes compareceram.
- Em 11 e 12/08/2004, 21 integrantes foram às reuniões.

- Em 18/08/2004, 9 participantes ouviram o relato de Mauro, que apresentou um resumo da Ata do Comitê Consultivo e externou sua satisfação em participar de um grupo tão entusiasta. Ressaltou-se que, no caso dos produtos finais do projeto, somente seria aceito o uso de softwares proprietários se fossem evidenciadas restrições que inviabilizem o uso de software aberto, as quais deveriam ser previamente homologadas pelo GG.
- Em 25/08/2004, 12 integrantes solicitaram ao Comitê de Desenvolvimento recursos para pesquisas em conteúdo.
- Em 01/09/2004, 12 integrantes participaram dos debates do GG. Foi ressaltada a importância de se fazer visitas aos países do Mercosul para divulgar o projeto. Ficou decidido que o GG enviaria uma correspondência a cada participante do Comitê Consultivo para que este indicasse avaliadores da Finep.
- Em 08/09/2004, 6 integrantes compareceram à reunião.
- Em 15/09/2004, 14 participantes estiveram presentes. Sugeriu-se que os três sistemas fossem convidados a dar cursos especializados no Brasil e a fornecer os equipamentos para estações.
- Em 22/09/2004, 13 participantes compareceram. Plínio relatou que a Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços estava interessada em participar do Comitê Consultivo. Seria formulado um convite para que fosse feita uma apresentação sobre a atuação da ABECS para o GG. Foram comentadas as propostas dos consórcios das 4 RFPs do Lote 1.
- Em 29/09/2004, 14 integrantes compareceram. O CPqD informou que a contratação da assessoria de imprensa para o GG poderia ser inserida no escopo da gestão do projeto, como um plano de comunicação. Foi proposta a implementação de uma “sala de imprensa” para cadastro dos jornalistas e apresentação das matérias.
- Em 08/10/2004, 15 participantes estiveram na reunião. Relatou-se o encerramento dos trabalhos de avaliação das propostas apresentadas. Destacou-se a participação conjunta das instituições de pesquisa e do setor produtivo. Roberto lembrou que deveria ser definida a forma de usar o dinheiro que iria sobrar (cerca de 15 milhões de reais). Foi debatido um caso de plágio nas propostas.
- Em 13/10/2004, 11 integrantes estiveram na reunião. Voltou ao debate o Plano de Comunicação. Discutiu-se a possibilidade de adesão de novos intervenientes durante a execução do convênio.
- Em 20/10/2004, 17 participantes estiveram na reunião. Foi informada a solicitação da AT Kearney para expor ao GG seus trabalhos na área de TV Digital. O GG julgou não apropriada a abertura de espaço para esta e/ou outras iniciativas tendo em vista a assessoria que já vinha sendo realizada pelo CPqD e o suporte das várias instituições de pesquisa, além das dificuldades de agenda.
- Em 27/10/2004, 7 integrantes estiveram presentes na reunião. Plínio informou sobre a reunião do CC, com destaque à efetiva participação de seus membros.
- Em 04/11/2004, 14 integrantes compareceram. Falou-se sobre o NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos. Plínio relatou o recebimento de um convite do Ministério das Comunicações do Peru para o CPqD apresentar proposta de

prestação de consultoria em TV Digital. Registrou-se a presença do convidado do MEC.

- Em 09/11/2004, 8 integrantes compareceram.
- Em 17/11/2004, 10 participantes compareceram. Augusto César Gadelha foi nomeado coordenador do GG. Informou-se a preocupação da ABIN e do NAE com relação às ações estratégicas no projeto SBTVD. Comunicou-se a visita do Ministro das Comunicações da Coreia do Sul. Solicitou-se que a equipe do CPqD, ao voltar da viagem para os EUA, Japão e Coreia, fizesse uma apresentação ao GG. Falou-se sobre a reunião da CITELE. Debateu-se proposta de mudança no Decreto 3.737. O Gadelha iria convocar a Finep para discutir sobre um programa nacional de produção de conteúdo, financiado pelo BNDES e FINEP.
- Em 24/11/2004, 11 integrantes compareceram. Fátima informou que, em um programa de TV Nacional, entrevistaram pessoas em Brasília sobre o entendimento de TV Digital e as respostas foram representativas de total desconhecimento. No NAE, foi feita uma apresentação sobre o projeto TV Digital.
- Em 02/12/2004, 10 integrantes compareceram. Comentou-se a publicação da Portaria 492/2004, nomeando os membros do GG. Ara ponderou que a massa crítica se tornou mais efetiva a partir do Projeto SBTVD, possibilitando ao Brasil participar cada vez mais ativamente das comissões e órgãos competentes, a exemplo do MPEG. Em função dos informes, ficou evidente que se deveria tomar ações imediatas para o Plano de Comunicação e para o RoadShow. Ara informou que a Anatel autorizaria o INATEL a realizar testes de transmissão digital terrestre. O GG solicitou uma carta de encaminhamento por parte da Anatel explicitando que não havia nenhum vínculo desses testes com o SBTVD, tratando-se apenas de um ato comercial. Retoma-se a discussão sobre o Plano de Comunicação.
- Em 15/12/2004, 11 participantes compareceram. Comentou-se sobre a reunião da CITELE em Buenos Aires. O sítio da CITELE, segundo Gadelha, termina sendo um grande divulgador do padrão ATSC, cerceando a visão dos outros padrões. Segundo Ara, Argentina e Venezuela solicitaram uma visita técnica do Brasil para discutir TV Digital. Comentou-se sobre a reunião do CC, em 14/12/2004, cujo resultado foi muito positivo. A FINEP informou que todos os convênios do lote 01 foram assinados. Foi sugerida e aprovada a colocação do documento “Cadeia de Valor” em consulta pública.
- Em 27/12/2004, 7 integrantes estiveram presentes. O CPqD deveria elaborar uma relação das instituições que têm grupos com atuação relevante em TV Digital e que ainda não foram selecionadas a fim de estimular a participação dessas instituições no lote 03. Falou-se sobre a elaboração de um Guia de Gestão do Projeto TV Digital. O CPqD deveria identificar lacunas nas RFPs para extrair assuntos que poderiam ser objeto de contratação. O Modelo de Referência estava previsto para março de 2005, quando iriam existir convênios ainda não assinados e os em execução estariam recém iniciados.
- Em 05/01/2005, 10 integrantes comparecem. O Ministro ainda é Eunício Oliveira, nesse momento.

- Em 12/01/2005, 10 participantes estiveram na reunião do GG. André Barbosa lembrou que se deve dar uma resposta à sociedade, mostrando o que já foi realizado. Foi debatido o Plano de Comunicação.
- Em 19/01/2005, 11 integrantes foram à reunião. Foi apresentada proposta para o Plano de Comunicação.
- Em 02/02/2005, 13 integrantes comparecem. Foi apresentada proposta para o Plano de Comunicação. O Ministério das Comunicações iria organizar em março um workshop para demonstrações de tecnologias brasileiras em TV Digital. O CPqD iria assinar um Acordo para Revelação de Informação Confidencial com o escritório Pinheiro Neto, em razão da assessoria jurídica em proteção intelectual. Falou-se dos avaliadores do Lote 03.
- Em 16/02/2005, 12 integrantes estiveram presentes. Foram repassados 19 milhões de reais para a FINEP. FINEP e CPqD deveriam fazer relatórios mensais de acompanhamento do fluxo de caixa. Ara informou que o subgrupo responsável pela CITELE já estava operacional. Solicitou que o documento “Cadeia de Valor” fosse disponibilizado para a sociedade em geral, inclusive a CITELE. Seu pedido foi aceito, bem como a autorização da tradução em espanhol. Manoel Rangel sugeriu que, doravante, quaisquer documentos disponibilizados ao CC fossem também disponibilizados para o público, no sítio do SBTVD. Sugeriu também que o Itamaraty passasse a fazer parte efetiva do grupo de ações internacionais - outras, além da CITELE, inclusive de países como China e Índia. Sugeriu-se a discussão, por parte do CD, na reunião de 28/02/2005, de prazo, produção de conteúdo e propriedade intelectual. Debateu-se o Plano de Comunicação, inclusive a forma de distribuição de informação para as universidades. Foram feitas solicitações ao MCT.
- Em 02/03/2005, 16 integrantes compareceram à reunião. Várias solicitações do GG foram acatadas pelo CD: propriedade intelectual, tecnologias para desenvolver conteúdo, prazos do projeto. Relatou-se viagem para a China. Benetton ressaltou a citação do SBTVD em relatório do Projeto ATHENA, da Comunidade Européia, como exemplo da necessidade de se avaliar o potencial da TV Digital como infra-estrutura para acesso a banda larga na sociedade da informação. André Barbosa realçou que o Brasil é o único país do mundo que incluiu no projeto a participação dos movimentos organizados da sociedade. Ele reforçou que o Projeto começou sem muito crédito e, hoje, todos têm clareza da sua importância no modo de se fazer pesquisa no Brasil, com a conseqüente capacitação da indústria. Relatou-se a disposição da Casa Civil de discutir o Modelo de Negócio de TV Digital e a Lei de Comunicação de Massa, trazendo os segmentos de radiodifusão e telefonia para construir uma solução para o país, no caminho da convergência. Falou-se sobre a Mostra de tecnologia. André Barbosa relatou que foi solicitada ao CD permissão para participação do projeto no NAE, com uma conseqüente proposta de comunicação do projeto SBTVD nesses moldes. Foi criado um Comitê Técnico, formado por avaliadores e outros especialistas, para apoiar a tomada de decisão nas questões tecnológicas.
- Em 23/02/2005, 11 integrantes compareceram. Foram dados Informes a respeito da Primeira Amostra sobre o SBTVD, participação do Ministério das Comunicações na TELEXPO, onde estaria expondo o GESAC e o SBTVD. Definiu-se que o GG proporia ao CC que sua próxima reunião fosse aberta e realizada durante a Telexpo. Foi sugerido e acatado pelo GG que o projeto de

Rádio Digital pudesse seguir as mesmas regras aplicadas ao SBTVD. Comunicou-se a transferência de 3 milhões de reais ao CPqD.

- Em 16/03/2005, 19 participantes compareceram. Foi anunciada a participação de dois relatores do Senado, convidados pelo Ministério das Comunicações, para manter os parlamentares informados sobre o andamento do SBTVD. Foi relatada viagem ao Peru e Venezuela. Márcio Wohlers sugeriu que a TV digital fosse colocada nas negociações multilaterais. Falou-se sobre a reunião do CC na Telexpo. O GG recebeu a contribuição da ABERT sobre o documento Cadeia de Valor. Comunicou-se a inexistência de recursos para aquisição de estação experimental. Gadelha leu documentos notificando sobre a existência de problemas de restrições orçamentárias muito fortes no Ministério das Comunicações. Foi ressaltado que o Plano de Comunicação era um assunto ainda pendente.
- Em 23/03/2005, 15 participantes estiveram na reunião. Relatou-se a Jornada de Integração. André considerou que o discurso do GG deveria ser uniformizado em relação ao principal diferencial do SBTVD, que é a universalização, deixando claro que o governo privilegia a definição *standard* para todos e a alta-definição para quem pagar e oferecer eventuais contrapartidas, como, por exemplo, fortalecimento das TVs públicas. Catarcione sugeriu que o artigo publicado no Valor Econômico servisse de base para um documento a ser elaborado pelo GG, que retratasse um posicionamento deste com relação ao SBTVD. André sugeriu que o documento Panorama Mundial fosse divulgado para o CC e para a sociedade em geral, logo após a sua aprovação. A sugestão foi acatada e o documento deveria, então, ser disponibilizado no sítio do SBTVD e da Anatel. Uma vez aprovado, dever-se-ia produzir 50 cópias dele, para serem distribuídas para formadores de opinião. Falou-se sobre os pedidos de instalação de estações de TV para fins experimentais pela Anatel.
- Em 30/03/2005, 17 integrantes estiveram presentes. Falou-se do fórum sobre o SBTVD e da Mostra sobre TV Digital, no Ministério das Comunicações; da reunião preparatória da IX Comissão Mista Brasil/UE e que o tópico sobre TV Digital foi retirado de pauta com o argumento de ser assunto de projeto instituído por decreto presidencial, não sendo, portanto, objeto de negociação com a UE. André Barbosa informou que o Ministro Chefe da Casa Civil solicitou que ele fosse incluído, como seu representante, nas viagens internacionais organizadas pelo Ministério das Comunicações sobre o projeto, para dar o tom político do governo às missões. André Barbosa leu texto redigido por membros do GG, que seria lido pelo Presidente Lula em inauguração de uma fábrica de software em São Paulo. Falou-se sobre contingenciamento de recursos. Foi apresentado ao GG o plano de canalização. Ara disse que iria fazer essa mesma apresentação no Ministério das Comunicações e no Senado. Foi feita a leitura de proposta sobre propriedade intelectual. Debateu-se o plano de comunicação.
- Em 06/04/2005, 13 integrantes compareceram à reunião. Foi autorizada a disponibilização de documentos aos participantes dos convênios uma vez assinado o Termo de Não Revelação de Informação Confidencial. Foi feita a “Palestra TV Escola digital: o desafio de uma pedagogia inovadora”.
- Em 13/04/2005, 13 integrantes compareceram. André Barbosa lembrou que a TV Digital foi proposta como tema para a reunião preparatória, em Quito, da Sociedade da Informação. A STMicroeletrônica convidou o GG para uma

reunião em São Paulo. Comentou-se que o consórcio DVB deveria enviar novos ofícios com relação ao treinamento e à estação piloto de testes.

- Em 20/04/2005, 15 integrantes compareceram. Comentou-se que, na reunião da CITELE, deveriam ser submetidos documentos do SBTVD. Realizar-se-ia, na ABINEE-TEC, em SP, uma mesa redonda sobre TV digital, na qual participaria Benetton. Alguns membros do GG deveriam participar da reunião com a STMicroelectronics. O CC faria uma reunião em data coincidente com a do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, do qual fazem parte vários membros do CC/SBTVD. Relatou-se a solicitação da AET (Associação dos Engenheiros de Telecomunicações), encaminhada ao Ministro das Comunicações, para ser incluída no CC. O GG considerou o pleito apropriado. Dialogou-se sobre o interesse da empresa STMicroelectronics de ter uma participação no SBTVD. O GG deveria aprovar a participação de qualquer empresa adicional no SBTVD.
- Em 03/05/2005, 14 integrantes estiveram na reunião, dentre eles, um convidado da Assessoria Jurídica da Câmara e um da Assessoria do então PFL. Eles solicitaram informações referentes aos procedimentos adotados na contratação dos consórcios e ao uso de recursos do FUNTTEL.
- Em 11/05/2005, 14 participantes estavam na reunião. Falou-se das contribuições do FNDC ao documento “Cadeia de Valor” e sobre contingenciamento de recursos. Foi solicitado que o CPQD fizesse um resumo da apresentação dos serviços interativos do ATSC ao GG. Falou-se sobre Propriedade Intelectual. Gadelha informou que iria haver um novo Fórum de Políticas Públicas, tratando do tema Política Industrial. Sugeriu que todos do GG participassem de evento da ABERT. Foi feito um Relato sobre as Jornadas de Integração. Comunicou-se que o processo da Câmara foi arquivado. André Barbosa disse que gostaria de propor uma RFP para aplicativos de conteúdo em entretenimento.
- Em 01/06/2005, 7 participantes compareceram. Foi relatada a solicitação dos consórcios para reduzir o número de documentos vez que o cronograma do projeto havia sido reduzido. Foi detectada pendência em Propriedade Intelectual. Relatou-se sobre o Fórum Industrial ocorrido no Ministério das Comunicações. Gadelha apresentou a solicitação dos representantes dos consórcios para que um representante deles participasse das reuniões do GG. Falou-se sobre financiamento para conteúdo.
- Em 08/06/2005, 13 participantes compareceram. Houve discussão de documento sobre política industrial, que deveria ser também apresentado ao BNDES, ao MCT e ao MDIC. Falou-se sobre pesquisas em conteúdo e sobre a reunião do CC, que teria enfatizado a necessidade de tratar a questão “para onde deve ir a TVD no Brasil” – onde há convergências ou divergências quanto à questão dos 6 Mhz e do HD/SD. Gadelha falou sobre a aprovação do descontingenciamento de recursos para o SBTVD. Falou-se ainda sobre a estação experimental.
- Em 15/06/2005, 9 integrantes compareceram. Falou-se da apresentação do SBTVD na reunião do CATI (Comitê da Área de Tecnologia da Informação). A partir daquela data, deveria haver um representante dos coordenadores acompanhando, sem direito a decisões, as reuniões do GG. Falou-se sobre produção de conteúdo, seminários ATSC realizados em Campinas, convênios e da estação experimental.

- Em 22/06/2005, 9 integrantes estiveram presentes. Relatou-se a reunião do CC e a questão da liberação de recursos. Falou-se também da estação experimental.
- Em 29/06/2005, 27 integrantes compareceram. Decidiu-se que o representante do Fórum de Coordenadores Executores do SBTVD participaria em esquema de rodízio. Em anexo, estava a Ata da 1ª Reunião desse Fórum. Essa Ata fala de recursos para a Fase II do Projeto e de uma política sobre o que se pode divulgar dos trabalhos que estavam sendo realizados. Gadelha comunicou que a orientação é de que tudo que não for prejudicial ao projeto pode ser publicado/divulgado. A avaliação do dano ou não da divulgação de alguma informação técnica deve ser feita pelo CPqD. Falou-se ainda da falta de um ambiente de testes.
- Em 06/07/2005, 13 integrantes compareceram. Falou-se sobre recursos; uma possível reunião no Chile; sobre visitas do CPqD às instituições de P&D; sobre PI; sobre estação experimental - foi sugerido que UNISINOS e PUC-RS atuassem juntas e que a estação fosse tratada como estação piloto do SBTVD para estudos de conteúdo e que SET-ABERT, MACKENZIE e USP tivessem a mesma filosofia do Laboratório de Produção de Conteúdo a ser implantado na PUC-Campinas, isto é, aberto à sociedade, para produção de conteúdos locais. Fátima solicitou que constasse em Ata a disposição do MEC para que a TV Escola fosse a primeira TV Digital no Brasil.
- Em 13/07/2005, 9 integrantes compareceram. Registra-se a posse do novo Ministro das Comunicações, Hélio Costa. Solicitou-se uma audiência com o novo Ministro para expor a situação do SBTVD. Falou-se sobre PI; recursos; da comissão “ad hoc” de assessoramento do Coordenador do GG e sobre a indefinição do Plano de Comunicação.
- Em 20/07/2005, 11 integrantes estiveram presentes. Falou-se sobre recursos para o projeto; sobre o Plano de Comunicação e sobre PI. Sugeriu-se ao Ministro das Comunicações agendar uma reunião com o CD e o CC.
- Em 27/07/2005, 14 integrantes compareceram. Falou-se sobre PI, sobre uma possível apresentação do SBTVD para a Câmara de Política Econômica (CPE) e para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), além do Conselho Gestor da ABDI.
- Em 03/08/2005, 11 integrantes estiveram na reunião do GG. Falou-se sobre recursos; sobre a apresentação da Xilinx para o GG; sobre disponibilização de documentos; sobre publicação de matéria, que não acarretou danos ao SBTVD; sobre o Plano de Comunicação, enfatizando-se as causas do projeto - desenvolvimento econômico e social - e seus benefícios, e sobre PI.
- Em 10/08/2005, 16 integrantes compareceram. Falou-se sobre debates e reuniões sobre o projeto, abrindo-se canais de discussão técnica; recursos; Plano de Comunicação; reunião no Uruguai e no MRE.
- Em 17/08/2005, 15 integrantes compareceram. Falou-se sobre viagens com divulgação do projeto e de atividades para 2006, podendo-se incluir a iniciativa brasileira nos padrões internacionais e mantendo-se o debate sobre a evolução da TV Digital.
- Em 24/08/2005, 12 representantes compareceram. Falou-se sobre o Modelo de Referência; problemas de recursos; a importância da participação do BNDES; PI

e contratação dos grupos de trabalho na fase de desenvolvimento. Em Anexo, constava um relato da 1ª Reunião do GG e INPI, realizada em 23/08/2005.

- Em 31/08/2005, 18 integrantes compareceram. Foi feita a apresentação institucional da Xilinx.
- Em 06/09/2005, 8 integrantes compareceram. Falou-se sobre o acompanhamento do trabalho das universidades.
- Em 14/09/2005, 8 pessoas compareceram. Igor Vilas Boas de Freitas seria o novo coordenador do GG. Falou-se sobre PI.
- Em 28/09/2005, 18 integrantes estiveram presentes. Falou-se sobre PI, alternativas tecnológicas e dos projetos das universidades.
- Em 05/10/2005, 13 representantes estiveram na reunião. Falou-se sobre a Jornada de Lançamento da TV Digital Argentina. Foi acordada pelo GG a continuação dos estudos com redução de 540 para 12 alternativas. Falou-se sobre o Plano de Capacitação do SBTVD.
- Em 13/10/2005, 12 pessoas foram à reunião. Falou-se sobre os riscos envolvendo PI.
- Em 19/10/2005, 10 representantes estiveram na reunião do GG. Falou-se sobre os consórcios.
- Em 26/10/2005, 12 representantes compareceram.
- Em 03/11/2005, 12 integrantes do GG estiveram na reunião.
- Em 09/11/2005, 12 representantes estiveram na reunião. Em audiência do Ministério das Comunicações na Câmara com o Ministro e Igor, relatando-se que o governo japonês e o ISDB ofereceram vantagens e contrapartidas, houve clara preferência do Ministro por um posicionamento favorável aos japoneses. O Ministério das Comunicações iria receber as emissoras para transferência de conhecimentos/resultados pelo CPqD e universidades.
- Em 16/11/2005, 9 integrantes compareceram. Na reunião com as emissoras, houve uma ótima reação dos presentes. A Microsoft apresentou a codificação VC-1, pedindo que fosse analisada.
- Em 22/11/2005, 9 integrantes estiveram presentes. Falou-se sobre o documento de produção audiovisual; recursos e Modelos de Exploração.
- Em 30/11/2005, 9 integrantes estiveram na reunião.
- Em 07/12 e 08/12/2005, 17 integrantes foram às reuniões. Falou-se da reunião do Ministério das Comunicações e CPqD com os associados da Eletros. Amilton apresentou o que o CPqD avalia que vai ser obtido como resultado dos trabalhos, mostrando que as duas possíveis soluções nacionais dependem de um padrão internacional. Debateu-se a avaliação de riscos.
- Em 16/12/2005, 13 integrantes compareceram. Relatou-se que os testes de campo da solução nacional foram realizados na TV Cultura. Falou-se ainda sobre diversas reuniões que haviam acontecido, sobre o Modelo de Implantação e sobre riscos.
- Em 21/12/2005, houve reunião, mas não consta da Ata o nome dos presentes.

- Ainda em 21/12/2005, 15 integrantes estiveram em reunião. Falou-se sobre a Arquitetura de Referência.

As reuniões do Subgrupo Citel<sup>302</sup> estão em Anexo. Uma parte da Ata da 8ª Reunião do Subgrupo CITEL do Grupo Gestor chamou a atenção da pesquisadora por conter declarações importantes, relacionadas ao objeto da pesquisa.

O então Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa realizou reunião com o presidente da ABERT, que declarou que o grupo ABERT/SET mantém o apoio ao sistema ISDB-T e não concorda em discutir modelo de negócios para a TV Digital no Brasil e, tampouco, a possibilidade de utilização de uma faixa de frequência menor que 6 MHz para a prestação do serviço nessa nova tecnologia. Nesse mesmo dia, falou-se sobre a divulgação ou não dos cenários da Cadeia de Valor na CITEL.

Em paralelo à atuação do Grupo Gestor, foram realizadas muitas Jornadas de discussões técnicas - Jornadas de Integração e de Validação -, nas quais as informações apresentadas tinham um caráter reservado.

### **Impactos da Legislação sobre a TV Digital<sup>303</sup>**

Em função da tecnologia de TV analógica, todos os instrumentos brasileiros de regulação do setor tratam os conceitos de programação (conteúdo) e de canal de frequência como características indissociáveis da prestação do serviço de radiodifusão de sons e imagens. Essa associação fica evidenciada com a consignação de um canal de frequência de 6 MHz a cada concessão do serviço. A evolução tecnológica da TV Digital, contudo, permitiria o rompimento desses vínculos, propiciando o surgimento de novos modelos de serviços. Então,

---

<sup>302</sup> Fundação CPqD. Atas do Subgrupo Citel. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

<sup>303</sup> Narração em conformidade com o documento “Política Regulatória: Panorama Atual”, cuja referência é: FUNDAÇÃO CPqD. *Política regulatória: panorama brasileiro atual*. 08 nov. 2005. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

quais seriam os impactos que poderiam surgir em função das opções de modelos de exploração, de cenários da cadeia de valor e de modelos de implantação do SBTVD?

Os modelos de exploração de TV Digital, resultantes da combinação de modelos de serviços, de negócios associados e de tecnologias subjacentes, podem ser suportados por cinco principais serviços: monoprogramação, multiprogramação, interativos, baseados em mobilidade/portabilidade, baseados em ambiente multisserviço.

A TV analógica está baseada no conceito de monoprogramação, em que uma única programação gerada por uma concessionária é transmitida na frequência outorgada e ocupa quase a totalidade da banda disponível, de 6 MHz.

Com o advento da TV Digital, é possível transportar, na mesma banda de 6 MHz, cerca de 19Mbit/s, o que abre novas oportunidades quanto à oferta de sinais com qualidade superior de imagem e som.

Se a opção fosse pela alta definição, poder-se-ia utilizar tecnologias que necessitassem entre 8 Mbit/s e 18-20 Mbit/s, quais sejam: H.264 e MPEG-2. Por outro lado, se a opção fosse pela definição padrão, seriam empregadas taxas inferiores àquelas exigidas pelo H.264 para a alta definição. Dessa forma, dependendo da tecnologia que fosse adotada, nem toda a capacidade de transporte de informações disponível seria efetivamente usada. Em relação a aspectos regulatórios, essa situação, de subaproveitamento, entra em conflito com a legislação existente no que toca ao uso eficiente, racional e econômico do espectro de radiofrequências, que é um recurso limitado, um bem escasso e público, administrado pela Anatel. Considere-se ainda que a frequência consignada a uma concessionária é de propriedade da União. Assim, seu melhor uso, inclusive aquele gerado pelo progresso técnico-científico, pode ser disciplinado de maneira diferente do usualmente adotado.

Conforme estudo do CPqD, se a monoprogramação fosse escolhida como uma das opções do modelo de exploração do SBTVD, essa questão regulatória poderia ser

equacionada por meio da adoção de uma ou mais das seguintes estratégias: permitir a introdução de novas facilidades e características no serviço de radiodifusão; desvincular a consignação de uma frequência a cada concessão do serviço de radiodifusão de sons e imagens, outorgando, por outro lado, capacidade de transporte de sinais digitais (art. 161 da LGT); estabelecer obrigações de transporte de sinais em benefício da população; permitir o transporte de novos serviços.

A opção, não obrigatória, dos países que adotam a monoprogramação tem sido utilizá-la para transmissões com qualidade de imagem em alta definição.

A multiprogramação por uma concessionária não se apresenta com uma sustentação razoável no marco regulatório atual. Em tese, a exigência de apenas uma concessão de serviço por localidade e a associação da programação com o canal de frequência, em razão das restrições dos sistemas de televisão analógica, indicam que cada concessionária só pode oferecer uma única programação por área de serviço. Nessa situação, poder-se-ia supor que a multiprogramação estaria ferindo o disposto nos instrumentos de regulação do setor pois dar-se-ia a outorga de múltiplas concessões do serviço a uma mesma entidade e em uma mesma localidade.

Nessas condições, portanto, o equacionamento da questão regulatória pode exigir uma alteração no conceito do serviço de radiodifusão de sons e imagens, com a definição de novas facilidades e características.

A multiprogramação também pode ocorrer quando são transportadas diversas programações em um mesmo canal de frequência e cada programação é vinculada a uma concessionária diferente. Nesse caso, a questão regulatória estaria concentrada na consignação de frequência.

Havendo uso ineficiente do espectro de radiofrequências, poderiam ser adotadas as estratégias antes listadas.

Graças à compressão de sinais, é possível a transmissão de 4 a 8 programações simultâneas, em definição padrão.

Os serviços interativos permitem uma maior participação do usuário na escolha e formatação de conteúdo, o que pode trazer para o mundo da televisão um novo universo de aplicações e possibilidades similares às das mídias dialógicas.

Para a hipótese de interatividade local, o estudo do CPqD intitulado *Política Regulatória* explica que, apesar de o usuário poder dispor instantaneamente do conteúdo solicitado, a URD não possui canal de retorno, não havendo envio de sinal para a prestadora do serviço. As informações a serem consumidas já se encontram disponíveis no sinal transmitido. Nesse nível de interatividade, ficam impossibilitadas as aplicações transacionais.

Esse tipo de interatividade, que aproveita o próprio feixe de dados da radiodifusão para transportar informações adicionais à programação, as quais serão armazenadas na URD, não apresenta restrições regulatórias. Poderia ser vista como um serviço especial secundário de radiodifusão de sons e imagens, nos mesmos moldes do SAP (Secondary Audio Programming) ou do *closed captioning*.

Para a hipótese de interatividade com canal de retorno, o estudo do CPqD supracitado explica que a interatividade com canal de retorno intermitente é possibilitada à medida que a URD possua canal de retorno para estabelecer uma comunicação assíncrona do usuário com aplicativos residentes no ambiente do provedor do serviço, mediando, inclusive, comunicação com outros usuários. As informações geradas pelo usuário podem ser temporariamente armazenadas na URD e, posteriormente, enviadas ao provedor do serviço pela prestadora de telecomunicações, conforme a solução de canal de retorno a ser adotada. Nesse nível, a comunicação exigida pelo serviço não precisa ocorrer em tempo real pois ela se baseia em informações que podem ser processadas posteriormente. São considerados para esse nível de interatividade serviços como: votação, correio eletrônico, TV-com, TV-gov etc.

A interatividade com canal de retorno permanente é possibilitada à medida que a URD possua canal de retorno para estabelecer comunicação síncrona do usuário com aplicativos residentes no ambiente do provedor do serviço ou com outros usuários. As informações geradas pelo usuário são enviadas instantaneamente ao provedor do serviço pela prestadora de serviços de telecomunicações, o que exige soluções de canal de retorno adequadas. Nesse nível, a comunicação ocorre em tempo real pois se baseia em informações que não podem ser processadas posteriormente, sob pena de inviabilizar a aplicação. São considerados para esse nível serviços como: mensagens instantâneas, jogos entre pares, serviços bancários, serviço de acesso à Internet, TV-com, TV-gov etc.

A interatividade com canal de retorno pode ser ofertada por provedores de interatividade, que podem ser de dois tipos: as concessionárias do serviço de radiodifusão, com ou sem a participação de uma prestadora de serviço de telecomunicações, adequando-se os instrumentos de regulação nesse sentido; ou as prestadoras de serviços de telecomunicações.

Ressalte-se a inexistência de definição de serviços interativos nos instrumentos de regulação do setor de radiodifusão.

Com relação à mobilidade<sup>304</sup> e portabilidade<sup>305</sup>, tais serviços permitem a recepção dos sinais de TV pelo usuário parado ou em diferentes condições de movimento: caminhando ou dentro de um veículo em alta velocidade.

Duas abordagens são necessárias: programação e frequência consignada. Quanto ao primeiro caso, se a programação recebida por terminais de acesso móveis/portáteis for igual àquela distribuída para terminais fixos, não há qualquer conflito com os instrumentos atuais de regulação do setor.

---

<sup>304</sup> Serviços destinados à recepção por terminais móveis - dentro de um veículo ou caminhando, por exemplo.

<sup>305</sup> Recepção por terminais móveis, de pequeno peso e volume.

Em relação à possibilidade de oferta de uma programação diferenciada aos usuários com terminais móveis/portáteis, aplicar-se-ia a análise feita para a multiprogramação.

Quanto à frequência consignada, há duas soluções técnicas possíveis: com transporte da programação no mesmo feixe de dados, em uma banda de 6 MHz, e com transporte da programação em uma outra frequência - seria consignada à concessionária uma segunda frequência para a prestação desse serviço ou seria outorgada capacidade de transporte em uma outra frequência compartilhada com diversas concessionárias.

Se a opção de política pública fosse, por outro lado, pelo ambiente multisserviços, permitir-se-ia a convergência de redes, com a manutenção do texto da Constituição Federal, possibilitando-se o emprego da plataforma de TV Digital como uma rede de telecomunicações e a convivência dos serviços definidos no CBT e na LGT, inclusive com a integração dos serviços de valor adicionado ao ambiente de radiodifusão.

No primeiro caso, as frequências das faixas de VHF e UHF também poderiam ser utilizadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, mas esse novo uso das frequências não está previsto no marco regulatório atual.

Alguns cenários, relativos à cadeia de valor, foram antecipados no documento citado do CPqD. O cenário incremental foi caracterizado pela existência de formato de tela 16:9, alta definição, interatividade local e monoprogramação. Além disso, as concessionárias poderiam implementar mobilidade/portabilidade, desde que a monoprogramação fosse respeitada. Devem ser estabelecidas obrigações de transporte de sinais em benefício da população.

O cenário de diferenciação apresentava como características o formato de tela 16:9, interatividade local e com canal de retorno intermitente, e mobilidade/portabilidade. Além dessas, seriam possíveis a utilização de alta definição, interatividade com canal de retorno permanente, monoprogramação e multiprogramação. As concessionárias poderiam optar livremente pela oferta de monoprogramação ou multiprogramação, inclusive ao longo da

grade diária, e pela programação diferenciada para o serviço baseado em mobilidade/portabilidade. O uso de interatividade com canal de retorno não poderia descaracterizar o serviço de radiodifusão, ou seja, deveria estar vinculado ao programa em exibição.

Nesse cenário, não foram previstos impactos regulatórios quanto ao formato de tela 16:9, interatividade local e alta definição. Já outras características poderiam produzir impactos regulatórios.

Em dito cenário seria permitida a introdução de novas facilidades e características no serviço de radiodifusão e o estabelecimento de obrigações de transporte de sinais em benefício da população.

No cenário de convergência, por sua vez, as principais características seriam o formato de tela 16:9, a interatividade local e com canal de retorno, mobilidade/portabilidade e ambiente multisserviço. Os atores também poderiam implementar alta definição, monoprogramação e multiprogramação. Devido à sua complexidade e flexibilidade, vários impactos regulatórios podem ocorrer. Estratégias, por conseguinte, poderiam ser adotadas visando à sua viabilização.

Nesse cenário, dever-se-ia permitir a introdução de novas facilidades e características no serviço de radiodifusão, desvincular a consignação de uma frequência a cada concessão do serviço de radiodifusão de sons e imagens, outorgando-se capacidade de transporte de sinais digitais, permitir a consignação de uma segunda frequência a cada concessionária para mobilidade/portabilidade, estabelecer obrigações de transporte de sinais em benefício da população, permitir o transporte de novos serviços, regulamentar o uso das frequências das faixas de VHF e UHF e novas obrigações para as prestadoras de serviços de telecomunicações e, finalmente, regulamentar a interação das prestadoras de serviços de telecomunicações com as concessionárias de radiodifusão e com os usuários.

No que se refere ao plano de transição da transmissão analógica para a digital - modelos de implantação -, o documento do CPqD prevê diretrizes de ordem geográfica e temporal, apontando em direção a uma proposta de um cronograma regionalizado de implantação, considerando desde a coexistência de programação em transmissão analógica e digital (*simulcasting*) até o encerramento das transmissões analógicas.

Os instrumentos regulatórios do setor não previam uma sistemática para essa transição, exceto pela Resolução 407, de 10 de junho de 2005, que aprovou o Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD) e estabeleceu que a autorização de uso de frequências associadas aos canais ficaria condicionada ao Modelo de Referência do SBTVD.

Como conclusão do documento, na visão do CPqD, nenhum dos modelos de exploração/implantação ou cenários de cadeia de valor apresentariam barreiras intransponíveis para sua implementação, contudo, havendo adoção de modelos, seria necessário implementar ações para adequar o quadro regulatório. Essas adequações seriam menos numerosas para o cenário incremental e tenderiam a aumentar na direção dos cenários mais flexíveis e complexos, sempre com a preocupação de uso eficiente do espectro.

### **O Modelo de Referência**<sup>306</sup>

Esse relatório consolidou os resultados da última etapa do processo de análise, para auxílio à decisão quanto à introdução da TV Digital terrestre no Brasil, que deveria ser apoiada por um amplo processo de análise, que abordasse não apenas as questões tecnológicas, mas também aquelas de natureza sócio-econômica - lado da demanda e da oferta - e político-regulatória. Para tanto, o Conselho Gestor do FUNTTEL, fundo vinculado ao

---

<sup>306</sup> FUNDAÇÃO CPqD. *Modelo de Referência para o SBTVD*. Disponível em: <<http://sbtvd.cpqd.com.br/?obj=divulgacao&mtd=detalhe&q=76>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

Ministério das Comunicações, assinou, em dezembro de 2003, convênio com a Fundação CPqD, para a elaboração do Modelo de Referência. O Comitê de Desenvolvimento designou a FINEP como a entidade de apoio, responsável pelos convênios com as demais instituições de pesquisa e desenvolvimento. Essas instituições foram encarregadas de desenvolver soluções atinentes às particularidades brasileiras, expressas no Decreto.

O projeto SBTVD foi dividido em 18 subprojetos, que foram publicados, em 2004, na forma de editais, objetivando a contratação de projetos de pesquisa nas diversas áreas de conhecimento. Ao longo de 2005, foram contratados e constituídos 20 consórcios para realização das pesquisas solicitadas nos editais, envolvendo 105 instituições em todo o território nacional.

A Fundação CPqD, sob coordenação do GG, fez a integração dos resultados produzidos e entregues pelas instituições de pesquisa até 10 de dezembro de 2005 e as atividades de construção e análise das alternativas de modelo de exploração e implantação. Havia um leque de 2.400 opções tecnológicas.

O cenário normativo proposto foi o de congregar as características com maior potencial para minimizar os riscos e potencializar as oportunidades e, com isso, ampliar as chances de sucesso da introdução e existência da TV Digital terrestre no país.

O modelo de exploração proposto correspondia às alternativas resultantes da combinação de modelos de serviços - serviços e aplicações. Correspondia enfim a quanto seria explorado das potencialidades funcionais da TV Digital e de negócios, à forma de remuneração dos agentes envolvidos em um modelo de serviços, além dos sistemas tecnológicos subjacentes, tanto pelo lado da transmissão como do usuário, estando todos baseados na TV aberta, de recepção livre e gratuita. Já o modelo de implantação corresponderia ao plano de transição entre os sistemas analógico e digital. Houve cinco propostas nesse último caso: baseado no IPC; político-econômico; híbrido, baseado no IPC e

no IDH; híbrido, baseado no político-econômico e no IDH, com operador de rede opcional; baseado no IPC, com operador de rede opcional.

Havia ainda as seguintes opções: transmissão digital da programação do sinal analógico em um segundo canal de frequência (*simulcasting*); transmissão digital da programação do sinal analógico em um segundo canal de frequência em definição padrão e em alta definição (*triplecasting*); transmissão digital com programação diferente do sinal analógico em um segundo canal de frequência, para aumentar a atratividade da TV Digital.

Quanto ao plano de consignação de frequências para as emissoras/operadores de rede, esse planejamento deveria seguir o Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD).

Tendo-se em vista as experiências mundiais no que toca ao desligamento das transmissões analógicas, bem como o pressuposto de que as velocidades de adesão foram sempre superestimadas, seria preciso definir uma data-limite, um índice de penetração mínima ou um processo dinâmico de acompanhamento da transição, para a escolha do melhor momento de desligamento das transmissões analógicas.

Os modelos de serviços apresentados, como visto no item anterior da dissertação, são vinculados a três cenários normativos: Incremental, Diferenciação e Convergência. São descritas no documento várias alternativas tecnológicas para os diversos blocos funcionais do sistema, quais sejam: alternativas de codificação de vídeo (MPEG-2 (o mais utilizado), H.264, baseado no MPEG-4 (mais moderno e eficiente, com custos mais altos), e MPEG-2 escalável), codificadores de áudio (estéreo, *surround* ou combinações desses tipos), de *middleware*<sup>307</sup> (declarativo, procedural e uma combinação dos dois), de transporte (MPEG-2 *Systems*, adotado pelos atuais sistemas comerciais de televisão digital terrestre) e de sistema de transmissão (seis opções, além de alternativas de transmissão para receptores portáteis,

---

<sup>307</sup> Software capaz de interpretar os aplicativos e traduzi-los na linguagem da plataforma em que ele reside.

inclusive fora do canal de frequência de 6 MHz). Quanto aos terminais de acesso, com foco nos tipos de URDs, foram lançadas cinco opções: básico, intermediário 1, intermediário 2, avançado 1, avançado 2.

A análise da viabilidade foi estruturada em três dimensões: socioeconômica (dinâmica de sistemas e modelagem baseada em agentes – mercado consumidor, fabricantes de equipamentos, emissoras e produtoras de conteúdo), tecnológica e político-reguladora.

A escolha da solução tecnológica mais adequada ao SBTVD foi feita a partir das 2.400 alternativas de blocos funcionais. Foram eliminadas as tecnologias com as piores avaliações individuais quanto a codificação de vídeo, áudio, *middleware*, transporte e transmissão. Os critérios de avaliação foram baseados nos objetivos estabelecidos no Decreto 4.901/2003 – inclusão social (custo: peso 9), flexibilidade de modelos de exploração (desempenho: peso 6) e desenvolvimento sustentável (confiabilidade: peso 4), conforme a Ata da 52ª Reunião do GG.

A inclusão social foi vinculada ao baixo custo (número de receptores adquiridos e oferta de conteúdo); a flexibilidade de modelos de exploração, ao alto desempenho (flexibilidade para suportar diferentes modelos de exploração, permitindo a oferta de novos serviços e viabilizando novos negócios); e o desenvolvimento sustentável, à confiabilidade (o risco que a tecnologia pode trazer ao setor de televisão).

Na avaliação comparativa das alternativas de codificadores de vídeo, o MPEG-2 obteve a melhor nota.

Quanto à codificação de áudio, o MPEG-1 Layer II obteve o melhor custo comparativo, por estar mais disseminado entre as plataformas de televisão, o que reduziria os preços dos receptores em função do aumento de escala de produção. Quanto aos receptores com saída multicanal, foi indicada no relatório apenas uma especificação mínima da

codificação de áudio, não cabendo a definição e obrigatoriedade de uma única solução para receptores em SR.

Em relação às alternativas de *middleware*, foram analisadas as complexidades, o que repercute na capacidade do hardware necessário para executá-lo, e escala de utilização no mercado mundial. Na avaliação comparativa, o declarativo com *scripts* apresentou a melhor nota final. Teve-se ainda a percepção de que haveria um considerável espaço para se adotar as tecnologias produzidas pelos vencedores de editais da FINEP.

A modulação e a codificação de canal são consideradas partes integrantes do sistema de transmissão e recepção. Na avaliação dos custos desse bloco funcional, foram considerados, tanto para transmissores como para receptores, os seguintes fatores: complexidade da solução tecnológica, o custo de licenciamento da tecnologia e escala de produção. Ainda houve avaliação do desempenho, subdividida em robustez, flexibilidade técnica, imunidade a ruídos e interferências e capacidade. Não foi eliminada nenhuma das cinco alternativas possíveis.

Quanto a canal de retorno, havia quatro opções. Assumiu-se como premissa que o início da implantação de canal de retorno no SBTVD deveria ocorrer em um horizonte de dois anos. O melhor resultado foi obtido pelo WiMAX, contudo, em função da necessidade de se adaptar essa tecnologia para a banda de TV (VHF e UHF), recomendou-se a realização de testes de campo mais extensos.

Em relação aos terminais de acesso, foram definidas cinco opções, divididas em três categorias: básico, intermediário e avançado. São apresentados no Modelo de Referência os preços dos demoduladores em função dos três padrões de TV Digital. O demodulador ISDB foi considerado o mais caro. Da análise dos preços de venda projetados para 2006 dos cinco modelos de URDs em cada um dos padrões de tecnologia de transmissão, o modelo ISDB foi o mais caro.

Passou-se à análise de riscos e oportunidades, conforme as finalidades do Decreto 4.901/2003, para os cenários normativos. Também foram avaliados os sistemas tecnológicos, no sentido de apontar a solução que melhor atendesse ao cenário normativo proposto.

Os indicadores de sucesso foram os seguintes: inclusão social (penetração, interatividade, quantidade de programas); flexibilidade de modelos de exploração (oferta de serviços, número e tipos de agente, opções de modelos de exploração); desenvolvimento sustentável (balança comercial, produção nacional, absorção de tecnologia nacional, geração de empregos e PIB do setor).

A classificação dos riscos, quanto às possibilidades de ocorrência, foi a seguinte: rara, pouco provável, provável e quase certa. Os impactos foram: insignificante, pequeno, significativo e elevado. O grau de risco ou de oportunidade foi obtido do produto entre possibilidade e impacto: baixo, médio ou extremo.

A análise de riscos no cenário incremental resultou no grau 7,57; no cenário diferenciação, resultou no grau ponderado de 6,71; no cenário convergência, resultou no grau 6,75. Este último cenário possibilitaria maior aquecimento do setor de produção independente e novas fontes de receitas.

Assim, o cenário apontado como o que concentrava o maior número de eventos com grau extremo foi o incremental, com 24. Na condição oposta estavam os cenários diferenciação e convergência, com 16 eventos.

Do ponto de vista da finalidade “inclusão”, o cenário que apresentou menor grau de risco foi o convergência. Do ponto de vista da flexibilidade de modelos de exploração e do desenvolvimento sustentável, o cenário diferenciação foi o de menor grau de risco. Na média geral ponderada, os cenários diferenciação e convergência apresentaram praticamente o mesmo grau de risco.

Quanto à análise das oportunidades, o cenário incremental obteve grau ponderado de 4,08; o cenário diferenciação obteve grau de oportunidade ponderado de 6,15. Ressalte-se que a multiprogramação é uma característica importante deste cenário, logo, a quantidade de novas concessões não tem o mesmo impacto. As vantagens decorrentes de uma maior disponibilidade de conteúdo têm impacto ainda maior neste cenário. O cenário convergência obteve o grau de oportunidade ponderado de 6,98. Considerou-se que a escolha deste último cenário traduzia uma maior priorização dos aspectos sociais e, portanto, um compromisso maior do governo pela continuidade do programa. A quantidade de novas concessões não tem o mesmo impacto neste cenário uma vez que a multiprogramação e o ambiente multisserviço são ali características marcantes. As vantagens decorrentes de uma maior disponibilidade de conteúdo teriam impacto ainda maior neste cenário. Na simulação, foi suposta a existência do operador de rede<sup>308</sup>.

Os cenários que concentraram o maior número de eventos com grau elevado foram o diferenciação e o convergência, com 16 e 20 eventos, respectivamente. No lado oposto, estava o cenário incremental, com apenas 5 eventos.

Ressaltou-se que, no cenário incremental, entre os eventos que apresentavam o maior grau de oportunidade, estava a presença de interatividade local, que teria maior valor nesse cenário por ser um dos seus principais diferenciais em relação à televisão atual. O cenário incremental foi o que requereu menos reformulações, entre as possíveis, no âmbito regulatório, pois era o cenário da continuidade. O preço dos terminais de acesso foi considerado maior no cenário incremental em função da presença da alta definição. Por isso, uma redução significativa de preços dos televisores de tela grande traria impactos maiores neste cenário.

---

<sup>308</sup> A figura do operador de rede, que não foi adotada no Decreto de 2006, separa as figuras do produtor de conteúdo e do prestador do serviço. Isso barateia o processo de transmissão da programação pois as emissoras ficam apenas com a responsabilidade de produzir o conteúdo, mas não de transmiti-lo.

Para o cenário diferenciação, entre os eventos com maior grau de oportunidade estariam: exploração da mobilidade/portabilidade (evento quase certo nesse cenário); interatividade local (evento quase certo de ocorrer); maior número de terminais de acesso pelas funcionalidades oferecidas (esse evento é muito importante para a inclusão social); alta adoção da TV Digital pelos usuários.

Para o cenário convergência, os eventos que se destacaram foram: mobilidade/portabilidade (evento quase certo nesse cenário); alta adoção da TV Digital pelos usuários; sinergia entre os agentes; existência de operadores de rede na exploração dos serviços; surgimento de receitas provenientes dos novos serviços.

O cenário convergência foi o que apresentou o maior grau de oportunidade, tanto na média geral ponderada quanto do ponto de vista de todas as finalidades, seguido pelo cenário diferenciação.

Os cenários que apresentaram o melhor compromisso entre riscos e oportunidades foram o convergência e o diferenciação. O cenário incremental foi o de maior quantidade de riscos e menos oportunidades. Conseqüentemente, o cenário normativo proposto deveria ser algo intermediário entre o convergência e o diferenciação, buscando aproveitar o melhor desses dois cenários. Antes, dever-se-ia identificar qual a alternativa tecnológica que melhor atenderia a esse cenário.

As alternativas tecnológicas foram quantificadas por baixo custo, alto desempenho e confiabilidade.

Com o objetivo de ampliar o escopo do critério referente à inclusão social na avaliação dos sistemas de transmissão e dos *middlewares*, foi adotado o critério de adequação à realidade nacional: flexibilidade de negociação com os detentores da tecnologia; participação na evolução, que mede a participação efetiva do Brasil nos fóruns do padrão tecnológico e a possibilidade de incorporar soluções que vierem a ser desenvolvidas no Brasil;

personalização, que contempla a adequação da arquitetura às especificidades brasileiras e os custos praticados.

Quanto à codificação de vídeo (alternativas: MPEG-2, H.264 e a combinação das duas tecnologias para viabilizar o *triplecasting* – com MPEG-2 para SD e H.264 para HD), o híbrido MPEG-2 mais H.264 obteve a melhor avaliação nos três cenários, havendo um empate com o MPEG-2 no cenário incremental. O MPEG-2 teria como vantagens o baixo custo dos receptores e a alta escala de utilização mundial, tendo o desempenho como a sua principal desvantagem. No caso do H.264, o desempenho e as perspectivas de evolução seriam suas principais vantagens. O alto custo atual dos receptores e a baixa escala de utilização mundial seriam suas desvantagens. Concluiu-se que a melhor opção para o SBTVD seria o híbrido MPEG-2 mais o H.264.

Quanto à codificação de áudio, definiu-se que a codificação de áudio estéreo seria obrigatória e baseada no MPEG-1 Layer II, restando escolher como deveria ser feita a transmissão de áudio para também se ofertar a opção *surround*. Havia duas técnicas que permitiam a disponibilização dos dois tipos de áudio desejados: transmissão de áudio multicanal com obtenção de estéreo por *downmix* e transmissão em *simulcasting* dos sinais em estéreo e multicanal.

O *simulcasting* teve avaliação superior nos três cenários e foi a técnica escolhida, ressaltando-se que o MPEG-1 Layer II seria obrigatório para a transmissão de áudio estéreo e que o MPEG-2 AAC LC seria recomendado para o áudio multicanal.

No que toca ao *middleware*, nenhuma das opções foi eliminada. Foram considerados os *middlewares* declarativos e procedurais do ATSC, DVB e ISDB e as duas tecnologias desenvolvidas no Brasil pelos vencedores dos editais da FINEP<sup>309</sup>, devendo ser ressaltado que o FLEXTV foi analisado como um *middleware* procedural.

---

<sup>309</sup> MAESTRO foi o vencedor do edital da Carta-Convite 17 e o FLEXTV foi o vencedor referente à Carta-Convite 4.

Algumas notas dependiam dos resultados das negociações com os detentores das tecnologias. Quanto ao desempenho, as alternativas procedurais permitem um maior número de funcionalidades e controle sobre a apresentação do conteúdo no desenvolvimento de aplicações, apesar de usar linguagem de programação mais complexa. As opções declarativas podem operar em receptores mais simples e utilizam linguagem de programação menos complexa para desenvolver aplicações. Por outro lado, são mais restritas pois apresentam menor controle sobre a apresentação do conteúdo e número de funcionalidades. Na comparação entre os sistemas nacionais e internacionais, os primeiros apresentam uma maior facilidade de personalização para atender às necessidades brasileiras e uma menor confiabilidade por ainda não serem produtos comerciais.

A escolha do *middleware* só poderia ser realizada depois de conhecidos os resultados das negociações que estavam sendo feitas com os detentores das tecnologias de transmissão (modulação e codificação de canal) e de *middleware*. Bastaria avaliar comparativamente as condições oferecidas e escolher a solução com as melhores notas.

No que toca aos sistemas de transmissão, modulação e codificação de canal, a análise foi feita para duas situações: com portabilidade/mobilidade no mesmo canal de frequência alocado para serviço de radiodifusão de sons e imagens para receptores fixos e sem portabilidade/mobilidade. Foram considerados os sistemas americano, europeu, japonês e duas propostas brasileiras: BR com TC, vencedor do edital da Carta-Convite 2, e o BR com LDPC, referente à Carta-Convite 18.

Em termos de confiabilidade, os três sistemas internacionais obtiveram nota máxima. Por outro lado, os sistemas nacionais obtiveram a nota mínima por estarem em fase inicial de desenvolvimento e não foram realizados extensos testes de campo para comprovação de viabilidade. Esses itens também estariam a depender das negociações com os detentores dos padrões internacionais.

Na conclusão do CPqD, as oportunidades de atendimento a todas as finalidades do decreto ocorreriam em maior grau na alternativa representada pelo cenário convergência. O cenário diferenciação apresentaria menos eventos de riscos e menor grau de risco no atendimento a duas das três finalidades estabelecidas para o SBTVD, quais sejam, flexibilidade e desenvolvimento sustentável. A alternativa associada ao cenário convergência também apresentaria menos eventos de riscos e seria a de menor grau de risco à luz dos objetivos de inclusão social. O cenário normativo proposto, portanto, inserir-se-ia entre os cenários diferenciação e convergência, reunindo características de ambos. Quanto ao Modelo de exploração, o cenário normativo proposta seguiria as seguintes características: o formato de tela 16:9 seria apresentado por pelo menos um agente; a alta definição seria uma característica possível, a critério dos agentes; a interatividade local e permanente seria apresentada por pelo menos um agente; a interatividade intermitente seria possível; a mobilidade/portabilidade seria apresentada por pelo menos um agente; a monoprogramação e a multiprogramação seriam possíveis; não existiria o ambiente multisserviço. Quanto ao Modelo de implantação, seria assim o cenário normativo proposto pelos Colegiados do SBTVD: o operador de rede seria possível; o *triplecasting* seria apresentado por pelo menos um agente.

Esse cenário descrito só não herda o ambiente multisserviço do cenário convergência.

O compartilhamento facultativo dos custos de operação, possibilitado pela figura do operador de rede, que pode ser desempenhada por um agente com autorização adequada para esse tipo de atividade, por exemplo, a do SCM – Serviço de Comunicação Multimídia, representava uma alternativa de redução de custos de operação para as emissoras, em especial para as da rede pública. Nesse último caso, as emissoras poderiam ampliar sua capacidade de programação (triplicar, por exemplo) ou terceirizar toda a etapa de transmissão do sinal, sendo

liberadas do investimento em transmissores digitais e arcando apenas com os custos de operação.

O *triplecasting*, segundo o relatório, conferiria alta flexibilidade ao modelo vez que os usuários teriam acesso a todo conteúdo radiodifundido, dispondo de uma URD de baixo custo.

A solução tecnológica que melhor atenderia ao cenário normativo proposto seria, portanto, segundo o CPqD: vídeo SD - MPEG-2, HD - H.264; áudio SD - MPEG-1 Layer II - e HD - AAC (LC); *middleware* (aguardando negociações, devendo ser incorporadas as funcionalidades das soluções nacionais, atrelada à definição do sistema de modulação); transporte - MPEG-2 TS; modulação (aguardando negociações, sendo fortemente condicionado pela avaliação dos atributos de adequação à realidade brasileira: flexibilidade de negociação e participação na evolução). Quanto ao canal de retorno, a alternativa mais adequada seria o WiMAX, como solução única ou combinada com a infra-estrutura de telecomunicações. O conjunto de configurações mínimas garantiria que o preço dos conversores mais simples fosse o mais baixo possível.

De acordo com o GG, na 81ª reunião, realizada em 14 de dezembro de 2005, o plano de transição que melhor atenderia às necessidades das emissoras públicas e privadas, do governo e da população seria o do modelo baseado no IPC, com operador opcional. Esse modelo possibilitaria uma maior eficiência na aplicação dos recursos para digitalização e aumentaria a flexibilidade para as emissoras/programadoras da rede pública. Seria necessário ajustar esse cronograma com os fabricantes de equipamentos e com os recursos humanos, conforme Plano de Capacitação.

Os supostos benefícios do modelo de exploração e implantação proposto seriam: maior atratividade e rapidez de penetração na sociedade, diversificando e intensificando o acesso à informação, contribuindo para a alfabetização digital e novas formas de

entretenimento; otimização do uso do espectro e flexibilidade de modelos de serviço e de negócio; aumento da oferta e diversidade de equipamentos e de conteúdo, possibilitando aumento do PIB, incremento da produção nacional e regional, geração de novos empregos, capacitação de profissionais qualificados e desenvolvimento e absorção de tecnologias.

Como passos seguintes, o Modelo de Referência sugeriu a criação de um fórum para coordenar as ações de implantação da TV Digital no Brasil, a elaboração de um programa de desenvolvimento tecnológico, visando à incorporação dos resultados das pesquisas brasileiras ao SBTVD, considerando, em especial, os resultados obtidos pelos consórcios contratados na fase de apoio à decisão, a elaboração de diretrizes de Política Industrial e de financiamento, assim como o estabelecimento das ações infralegais necessárias à introdução da TV Digital no Brasil e a elaboração de um plano de ações para prevenção ou diminuição do impacto dos riscos de grau extremo e para alavancar as principais oportunidades.

### 3.2.2.2 O segundo Decreto do Poder Executivo – finalização da Fase I do Projeto SBTVD

A Anatel expediu, em 10 de junho de 2005, a Resolução 407, que aprova o Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD). Definido o novo arranjo do espectro de radiofrequências, o Poder Executivo central escolheu o padrão da TV Digital Terrestre brasileira por meio do Decreto n.º 5.820, de 29 de junho de 2006<sup>310</sup>, cuja íntegra encontra-se em anexo.

O ISDB-T - padrão japonês - é adotado como base, incorporando-se as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento, que deveria promover a criação de um Fórum do SBTVD-T para assessorá-lo nas especificações futuras.

---

<sup>310</sup> BRASIL. Decreto n.º 5.820, de 29 de junho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/principal\\_ano.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/principal_ano.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2007.

O SBTVD possibilitará, conforme se lê no decreto, HD e SD, transmissão digital para recepção fixa, móvel e portátil e interatividade.

Consigna-se, vez que passível de devolução, um canal de 6 MHz para os outorgados que estejam em situação regular.<sup>311</sup>

Adotou-se um modelo flexível, aberto, que poderá ser especificado progressivamente. Segundo Marcelo Bechara de Souza Hobaika<sup>312</sup>, em palestra durante a Conferência Nacional Preparatória de Comunicações, o padrão japonês – ISDB-T – seria alterado com as características de padrão de compressão H.264, que tem pouca escala mundial de produção, mas possui maior capacidade de compressão, e com o *middleware* Ginga, que foi disponibilizado como software livre em portal governamental.

Segundo Bolaño<sup>313</sup>, contudo, essa prometida incorporação de tecnologia nacional ao padrão japonês parecia distante. Sobre o *middleware* brasileiro, Hélio Costa teria afirmado que ele seria incorporado apenas “lá na frente”; contudo, começar com o *middleware* japonês (BML) significa “dizer adeus” ao Ginga pois, caso se comece a transmitir com um receptor muito simples, não se conseguiria, na prática, realizar um futuro *upgrade* do software. Ademais, narra Bolaño que Hélio Costa teria afirmado que os primeiros conversores utilizarão o MPEG-2 porque haveria um problema de fabricação, todavia, adotar uma solução mais simples pode inviabilizar a futura adoção de uma solução mais avançada pois haveria um legado técnico de equipamentos.

Quais foram as motivações para as escolhas feitas? Quais foram os critérios e as fundamentações para as escolhas finais do Decreto? Quando se detectou a inviabilidade de se

---

<sup>311</sup> Como isso não constitui objeto de investigação, não serão comentadas as denúncias da imprensa especializada, relativas aos problemas nas outorgas das concessionárias de radiodifusão, as quais, muitas vezes, vencem e acabam sendo renovadas automaticamente em virtude da ausência de procedimentos claros para a renovação ou não dessas concessões de serviço público.

<sup>312</sup> HOBAIKA, Marcelo Bechara de Souza. Mudanças na regulamentação da radiodifusão brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL PREPARATÓRIA DE COMUNICAÇÕES. 17, 18 e 19 set. 2007, Brasília. Evento realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

<sup>313</sup> BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?*. São Paulo: Paulus, 2007, pp. 100 e segs..

produzir um padrão tecnológico totalmente nacional, não se deveria ter iniciado um procedimento de licitação internacional, nos termos da Lei n.º 8.666/93, para que se pudesse escolher um dos três padrões atualmente aprovados pela União Internacional de Telecomunicações (UIT)? A especificação precisa do Modelo de Exploração não deveria preceder a escolha do padrão tecnológico?

Em uma correspondência eletrônica, o Ministério das Comunicações confirmou a não existência de Exposição de Motivos desse último Decreto. Como se poderia fazer um controle, então, das razões do Governo para a decisão tomada? Ademais, como se controla o processo regulatório como um todo se o Ministério das Comunicações não fez ou não disponibilizou ao público em geral as Atas de todas as reuniões do Comitê de Desenvolvimento e do Comitê Consultivo?

Parte da justificativa governamental residiu no recebimento pelo Brasil de uma fábrica de semicondutores, conforme Termo de Implementação do Memorando entre Governos da República Federativa do Brasil e do Japão referente à implementação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, baseado no Padrão ISDB-T, e à cooperação para o desenvolvimento da respectiva indústria eletroeletrônica brasileira, de 29 de junho de 2006<sup>314</sup>. Em notícias veiculadas na imprensa, nota-se que isso foi um mero acordo de cavalheiros, sem compulsoriedade quanto ao seu cumprimento.<sup>315</sup>

Em janeiro de 2006, o Coletivo Brasil de Comunicação Social – Intervenções – fez circular um documento com princípios e propostas para uma transição do sistema tecnológico da TV Aberta baseada no interesse público. Eram apresentadas as razões para um adiamento

---

<sup>314</sup> Documento comentado na obra de HOBAlKA, Marcelo Bechara de Souza, BORGES, Ricardo Capucio. *Rádiodifusão e TV digital no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

<sup>315</sup> O jornal “Correio Braziliense”, no dia 06/10/2007, publicou a seguinte Nota: “Digital: Quando o Brasil escolheu o sistema digital japonês para nossas televisões, o ministro Hélio Costa anunciou a vantagem. Os japoneses prometeram construir uma fábrica de semicondutores. Ocorre que o Japão ganhou e se mancou. A explicação dada pelo ministro Yoshide Suga é que seu país já havia premiado o Brasil com muitas outras indústrias”.

das decisões do SBTVD. Segundo o relatório<sup>316</sup>, com a entrada do ministro Hélio Costa, em julho de 2005, o que se verificou foi um esvaziamento do debate com a sociedade e uma identificação exclusiva com os interesses dos radiodifusores. Esse Ministro teria ignorado as posições da sociedade civil e as contribuições do CPqD.

---

<sup>316</sup> “**Um breve histórico sobre a implantação da TV digital no Brasil**

A TVD já é debatida no país há mais de dez anos. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foram iniciados testes de campo entre os três sistemas até então em funcionamento (o norte-americano ATSC, o europeu DVB e o japonês ISDB), realizados pela Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV), pela Set (Sociedade de Engenharia de Televisão e Telecomunicações) e pela Universidade Mackenzie. Estudos técnicos e mercadológicos também foram realizados pela Fundação CPqD a partir de demanda da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). Ainda em 2002, houve novo aceno em relação à definição acerca do assunto, mas, frente à chegada de um novo governo, o então presidente optou por deixar a decisão ao novo ocupante do Palácio do Planalto.

Com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o novo ministro das Comunicações, Miro Teixeira, a definição sobre a TV digital saiu do âmbito da Anatel, onde estava até então, e foi para a pasta de Teixeira. Em novembro de 2003, foi publicado o Decreto 4.901, que institui o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), a estrutura de dois comitês (um gestor e um de desenvolvimento) e um Conselho Consultivo com participação da sociedade civil.

Durante a gestão de Lula, primeiro com Miro Teixeira e depois com Eunício de Oliveira, 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 (4). A partir dos subsídios do CPqD, crescia o debate nas instâncias governamentais e no Conselho Consultivo acerca dos rumos do SBTVD.

Com a entrada do ministro Hélio Costa, em julho de 2005, o que se verificou foi um esvaziamento do debate com a sociedade e uma identificação exclusiva com os interesses dos radiodifusores, especialmente com os das Organizações Globo. Em apenas alguns meses, Costa incorporou à sua pasta a pauta da Abert, negociou incentivos fiscais com o Ministério da Fazenda e vem disputando dentro do governo a adoção de um sistema caracterizado por ser uma levíssima adaptação do ISDB, modelo também defendido pela Abert, que não permite a entrada imediata de novos atores no universo da radiodifusão.

Além disso, o atual ministro esvaziou a discussão com a sociedade no Conselho Consultivo e criou um comitê ad hoc (5) com a participação das emissoras. O deslocamento do espaço real de decisão contrariou o próprio Decreto 4.901, com o ministro ignorando as posições da sociedade civil e, inclusive, as contribuições do CPqD, órgão responsável pela produção de documentos de subsídio à construção do SBTVD. Os documentos sobre Política Industrial e Marco Regulatório, por exemplo, sequer foram discutidos pelo conselho consultivo. O ministro passou a buscar apoio para a posição das emissoras que, com um “ISDB travestido”, garante a manutenção da estrutura concentrada de propriedade e ainda permite às grandes emissoras ocupar um novo nicho transmitindo para receptores móveis (celulares).

Esta breve recuperação histórica serve como ilustração do processo de decisão sobre o SBTVD. Não é possível que esta grande oportunidade para resolver velhos problemas e aproveitar novas soluções seja relegada apenas a uma decisão de empresários. A comunicação não pode ser encarada apenas como um serviço comercial e sim como práxis social e direito humano. Por isso, ao apresentarmos este documento, reafirmamos nossa convicção de que o SBTVD é uma questão da nação e não pode ser definido sem o mais amplo debate com a sociedade. São do interesse da população os rumos da TV digital e suas implicações (que vão desde a economia até a própria conformação da democracia) para o país.

4 - Foram disponibilizados cerca de R\$ 32 milhões para que 22 consórcios de pesquisa produzissem componentes do que poderia então vir a se tornar o SBTVD.

5 - Comitê informal, formado pelas principais redes de TV e por apenas alguns consórcios de pesquisadores.” Trecho do documento, cuja referência é: INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *TV Digital: princípios e propostas para uma transição baseada no interesse público*. Jan. 2006. Disponível em:

<<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/TVDigital.pdf/view?searchterm=TV+Digital%3A+princ%C3%ADp+>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

Bolaño<sup>317</sup> pondera que a crise política do Governo Lula, conhecida como “o escândalo do mensalão” faria a balança pender definitivamente para o lado dos radiodifusores, nomeando-se Hélio Costa, o qual passou a afirmar que o desenvolvimento de um padrão brasileiro seria inviável economicamente. O “Governo Lula já havia perdido então, a possibilidade histórica de romper a monotonia do processo regulamentar brasileiro em matéria de comunicação”. A solução japonesa isolaria o país e desagregaria a América Latina.

---

<sup>317</sup> BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. “Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?”. São Paulo: Paulus, 2007, pp. 81, 84, 100.

#### **4 CAPÍTULO DE ANÁLISE - DISCUSSÃO SOBRE A PRESENÇA DO ESPAÇO PÚBLICO NA REGULAÇÃO FRENTE ÀS TENSÕES ENTRE OS PODERES E O RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DOS PROCESSOS REGULATÓRIOS**

Como mencionado na proposta metodológica da pesquisa, a âncora conceitual – o espaço público – é o ponto de análise nas bases empíricas da regulação e da atividade de justificação exercida pelos Poderes da República Federativa do Brasil.

A metodologia para a abordagem do problema foi, em especial, a análise de fontes primárias, documentais, de discussão da escolha do padrão para a TV digital terrestre no âmbito do Estado brasileiro.

A pesquisadora tentou travar contato com um representante do Poder Executivo central<sup>318</sup>, quando da Conferência Nacional Preparatória das Comunicações, mas o palestrante, que se comprometeu a responder às perguntas posteriormente, não deu retorno.

O Deputado Walter Pinheiro (PT-BA), no 24º Congresso Brasileiro da Radiodifusão, realizado em maio de 2007 pela ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), como representante do Congresso Nacional, respondeu à pesquisadora que não houve espaço público efetivo quando do processo de definição do padrão da TV Digital Terrestre no Brasil, mas acreditava ser possível corrigir a deficiência nas próximas etapas de definições a serem tomadas.

No que toca ao posicionamento de representantes da sociedade civil, segundo integrantes dos Movimentos Sociais pela Democratização da Comunicação<sup>319</sup>, a co-gestão

---

<sup>318</sup> Perguntou-se a Marcelo Bechara como ele via a participação da esfera pública quando da definição do padrão da TV Digital Terrestre no Brasil; o porquê de não ser necessária uma lei do Congresso Nacional para essa definição, conforme fora relatado na palestra dele no evento; como ele definiria a escolha do padrão – se seria uma decisão técnica ou política e se isso implicaria alguma consequência.

ensaiada no Decreto 4.901/2003 foi desmontada ao longo do processo decisório. Com a entrada do Ministro Hélio Costa, ex-repórter da Rede Globo e dono de emissora de rádio, em 11 de julho de 2005, o Ministério das Comunicações teria sido apropriado por interesses privados. Ele teria se recusado a ouvir a sociedade civil, reunindo-se a portas fechadas com os empresários do setor. Durante o processo, o Ministro teria atuado como lobista da indústria japonesa, pressionando pela decisão que beneficiava os radiodifusores, abrindo mão da democratização do setor. Teria reforçado a concentração do setor da TV aberta ao consignar aos atuais detentores de concessões uma outra faixa de 6 MHz.

Esses movimentos sociais pediam a redefinição do marco regulatório para o setor de radiodifusão, o apoio à pluralidade e à diversidade nos meios de comunicação e a ampliação do acesso às tecnologias de informação e comunicação, ainda muito restrito no Brasil. Segundo esses Movimentos, o Brasil precisaria de um Ministro cuja trajetória refletisse uma sociedade democrática, alguém que prezasse por espaços institucionais transparentes que reúnam os diversos setores da sociedade, comprometido com o interesse público e com a democratização das comunicações.

Laurindo Lalo Leal Filho, professor da USP e âncora do programa Ver TV, manifestou em entrevista para canal de televisão que mais de 80 milhões de reais haviam sido gastos pelo Governo durante o processo do SBTVD, incentivando as Universidades a desenvolverem pesquisas sobre o padrão de TV Digital. Por pressão dos radiodifusores, contudo, foi feita a escolha do padrão japonês. A sociedade não teria se envolvido nesse debate. Agora, viria a decisão sobre a multiprogramação ou a alta definição. Ele chegou a perguntar se haverá espaço público nessas próximas decisões pois a escolha do padrão foi apenas a primeira decisão, mas outras deverão ser feitas.

---

<sup>319</sup> Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital ([www.FrenteRadioTVDigitalDemocratica.org](http://www.FrenteRadioTVDigitalDemocratica.org)), Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social - e FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação).

Segundo ele, a tecnologia tem potencial para democratizar o espectro de radiofrequência se for privilegiada a multiprogramação em padrão *standard*, e não a alta definição, e para servir de meio de inclusão digital - uso da TV como um computador. Para ele, ainda, os radiodifusores desejam a permanência de seu *status quo*; ou seja, almejam o uso da nova tecnologia apenas para ter alta definição e para ter um canal de vendas instantâneo por meio da interatividade.

Considerando-se o espaço público como o conjunto das ações de conteúdo dialógico, comunicativas, operadas em espaços não estatais ou estatais<sup>320</sup>, passa-se a fazer o resgate dos pontos que virão a comprovar ou não a hipótese inicial da pesquisa - a de que o processo de escolha do padrão da TV digital terrestre no Brasil transcorreu de forma viciada pois não teria respeitado todos os princípios inerentes a um processo regulatório democrático.

A discussão do padrão da TV digital terrestre tem elementos estratégicos, de grande interesse para a indústria de equipamentos, mas isso não significa que a publicidade das informações não deva ser a regra. Como mencionado em algumas reuniões do Grupo Gestor, apenas em caso de dano ao interesse nacional, as informações podem ser tratadas como reservadas ou sigilosas. Seria o caso das pesquisas que estavam sendo desenvolvidas e que poderiam acarretar pedidos de proteção intelectual. Com exceção desses casos, não se vislumbra razão para que os debates não tivessem a mais ampla divulgação para a sociedade, de forma a possibilitar a alimentação dos canais de comunicação dos espaços públicos.

Essa ponderação pode ser confirmada quando se vislumbra que alguns debates acerca do possível padrão para o rádio digital já aconteceram no âmbito do Congresso Nacional, sendo inclusive televisionados e transmitidos para toda a população via TV Câmara e TV Senado. Ademais, o acesso às audiências públicas no Congresso Nacional é livre, o que

---

<sup>320</sup> Conceito apresentado em BERNARDO, Maristela Bezerra. *Do monopólio dos sonhos aos descaminhos da política. Ambientalismo e espaço público*. Tese apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia pelo Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília, dezembro de 1999, p. 288.

não se dá na maioria dos espaços de debate do Poder Executivo. No caso do Conselho Diretor da Anatel, por exemplo, os julgamentos dão-se a portas fechadas. Não parece ser essa a vontade constitucional em um Estado Democrático de Direito que implica a co-formulação das normas por aqueles que deverão dar-lhes cumprimento.

A definição do padrão da TV digital terrestre, no Brasil, teria, então, respeitado os princípios mínimos de um processo regulatório? Quais as possibilidades e contribuições para o aumento de legitimidade desses processos de justificação de normas, especialmente quando reguladores, possibilitando que a legalidade e a legitimidade sejam complementares, independentemente do *locus* de produção dessas normas já que o princípio da separação dos poderes, hodiernamente, deve ser entendido de maneira mais flexibilizada?

Analisando-se o princípio da precaução, pode-se dizer que, em situações em que não se tem certeza científica do nível de risco para a população<sup>321</sup>, o Direito chama a atuar o princípio da precaução, que obriga que se proceda à justificação das normas de forma amplamente democrática, abrindo-se os canais de comunicação; ou seja, esse princípio justifica a presença da sociedade quando as questões se politizam. Com isso, fica demonstrada sua correlação com o princípio da participação política.

O simples fato de ter sido convocado um Sistema Brasileiro de Televisão Digital, formado por órgãos colegiados, sendo um deles especialmente convocado para representar a sociedade civil no debate da questão, é uma demonstração de interesse político em valorizar a participação na elaboração de políticas públicas. Ressalte-se o comentário feito na Reunião do GG, em 02/03/2005, de que o Brasil era o único país do mundo a ter tomado essa atitude em um processo regulatório.

---

<sup>321</sup> A aplicação do princípio da precaução, comumente aplicado em matéria de meio ambiente, também pode ser justificada em razão das consequências das decisões tomadas no âmbito das telecomunicações em sentido amplo para o espectro de radiofrequência, que pode restar “poluído” se não for adequadamente regulado, além dos possíveis perigos que podem ser causados pela radiação empregada para a transmissão dos sinais, por meio de ondas eletromagnéticas, especialmente em aparelhos cujas antenas ficam muito próximas ao corpo dos seres humanos.

Em razão de as políticas públicas brasileiras estarem a cargo, em sua quase totalidade, dos Conselhos Setoriais, reforça-se a importância da convocação da Conferência Nacional de Comunicações, com caráter deliberatório, em etapas municipais, estaduais e nacional, já prometida no curso da Conferência Nacional Preparatória de Comunicações, realizada no fim de 2007.

É de se ressaltar que, antes de o Poder Executivo central apropriar-se do espaço decisório da definição do padrão para a TV digital terrestre no Brasil, qualificando-o, portanto, claramente, como uma questão política - ainda que, ao fim do processo, a questão tenha sido tratada como uma mera evolução tecnológica -, a participação fora respeitada quando da convocação de uma audiência pública, além da formulação de uma consulta pública, por parte da Agência Nacional de Telecomunicações. A audiência pública representou o fator determinante para denunciar os limites da competência decisória da Anatel pois vários atores sociais ali presentes demonstraram o desejo de se debater a questão da TV digital terrestre em meio a uma ampla revisão do marco regulatório do serviço. Não se desejava escolher apenas uma plataforma tecnológica. A vontade de vários atores sociais era debater o modelo de televisão que a sociedade brasileira queria.

O Poder Judiciário fez valer esse princípio quando prolatou ordem no sentido de que a Mesa condutora dos trabalhos durante a audiência pública recebesse todos os questionamentos e se manifestasse expressamente sobre cada um deles.

Como os princípios da informação e da participação são interdependentes, a análise será feita em conjunto.

Da pesquisa, resta claro que foram questões de ordem tecnológica que impulsionaram a discussão sobre a digitalização da televisão aberta no Brasil. Esse artifício justificava o alijamento da sociedade no debate da questão. Se a questão é técnica, cabe aos

competentes, aos técnicos, e não ao cidadão comum, que não teria condições de participar do debate, restrito aos especialistas.

A fase de formulação da agenda política quanto à questão de introdução de tecnologia digital na televisão aberta ficou fechada no âmbito do setor dos radiodifusores, que não divulgavam essa questão, justamente por ser considerada, naquele momento, uma simples evolução técnica. Por certo, a televisão aberta brasileira não tem tradição de fazer programas de debates, salvo raríssimas exceções, mas isso não impediria a mídia de colocar a questão na pauta das discussões nacionais, sendo esse inclusive um de seus deveres constitucionais – o de informar com isenção justamente por fazer a exploração de um serviço público, prestado, no mais das vezes, em regime de direito público, e em um meio que é público, e que não pode ser apropriado, que é o espectro radioelétrico.

O último relatório sobre os resultados dos testes encaminhados pelo Grupo ABERT/SET à Anatel, entregue à Agência em 15 de maio de 2000, concluiu que o sistema japonês era significativamente superior ao europeu no que tange ao desempenho para recepção portátil ou móvel, importante para assegurar a competitividade do serviço de radiodifusão no futuro, além de oferecer maior flexibilidade de aplicações. Segundo Geórgia Moraes, com isso, os radiodifusores apontavam para um modelo de exploração do serviço antes mesmo de se promover o debate em torno do tema e, por meio da decisão tecnológica, tentavam impor a aplicação da portabilidade e da mobilidade, por exemplo. Quanto à canalização, garantir a cada geradora de televisão um canal adicional para realizar as transmissões digitais durante o período de transição era um assunto que, se chegasse ao debate público, geraria bastante polêmica. Até mesmo porque somente poderiam receber um canal adicional aquelas concessionárias que estivessem com suas concessões regulares.

Ocorre que vários representantes dos Movimentos Sociais pela Democratização das Comunicações manifestaram-se, no dia 05 de outubro de 2007, quando do vencimento das

outorgas de grandes concessionárias de radiodifusão, contra a falta de debate público nos processos de renovação das concessões, as quais acabam sendo renovadas automaticamente, sem qualquer debate público e sem análises mais aprofundadas quanto ao cumprimento dos deveres constitucionais e legais por parte das emissoras.

Segundo Geórgia Moraes, ao manter a discussão centrada nos aspectos técnicos, o principal grupo de atores envolvido - o Grupo ABERT/SET - manteve domínio da discussão, principalmente pela assimetria informacional em relação ao governo, que, inicialmente, era apenas um canal de entrada de sugestões e, com a criação da Anatel, contou com a colaboração ampla das emissoras, as quais, além de captar os recursos e financiar os testes de laboratório e de campo, foram responsáveis por reunir um completo conjunto de informações. A fase de formulação da agenda, portanto, manteve-se fechada à sociedade. A primeira etapa do processo de formulação da política, tomada estritamente em seu aspecto técnico, ficou restrita aos especialistas do grupo de interesse ligado ao mercado e ao órgão governamental, com a consultoria do CPqD. Nesse momento, a digitalização era considerada uma evolução tecnológica natural, que não precisaria passar pelo filtro social. A falta de divulgação do tema para os espaços públicos impedia/bloqueava os fluxos sociais comunicativos.

A consulta pública e a audiência pública - que são instrumentos que buscam concretizar os princípios da participação e da informação - realizadas sobre o assunto pela Anatel permitiram aos espaços públicos a tomada de conhecimento sobre os rumos do debate. Com isso, concluiu-se que o modelo para TV digital terrestre deveria anteceder a decisão sobre o padrão técnico, determinando-o.

Foi a participação de grupos de atores da sociedade, cujos interesses não estavam ligados ao mercado, que evidenciou os limites constitucionais que impediam a Anatel de abordar a efetivação dos princípios constitucionais relativos à comunicação social em uma regulamentação exclusivamente técnica do novo serviço.

Destacou-se ainda que, no dia da audiência pública, a Anatel deixou de responder diversas perguntas sobre os impactos sociais, políticos e econômicos da digitalização, limitando-se a dizer que o tema fugia ao escopo da consulta pública, o que levou a Fenaj, na ocasião, a ajuizar ação no sentido de obrigar a Anatel a responder a todos os questionamentos, conforme registro em Ata.

Aqui se vislumbra o acesso ao Poder Judiciário como defensor último da realização dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, que pode ser acionado quando da ofensa a direitos no decorrer dos processos de justificação das normas, especialmente quando se está em questão um processo regulatório em meio a um contexto de sociedade de risco. No caso sob análise, o Poder Judiciário fez valer os princípios da informação e da participação no processo regulatório analisado.

É interessante analisar a iniciativa do então Ministro Pimenta da Veiga. Deflagrada a ausência de um marco regulatório moderno e convergente para o setor de radiodifusão, ele publicou para consulta pública, em 22 de junho de 2001, um anteprojeto de lei para a radiodifusão. A consulta pública recebeu mais de mil contribuições. Na expectativa de Pimenta da Veiga, o texto deveria ter sido encaminhado ao Congresso Nacional no mês seguinte. Com a saída do Ministro, o texto foi arquivado.

Apesar de isso não ser objeto da pesquisa, vale comentar que vários projetos de lei para o setor da radiodifusão acabam não tendo a devida movimentação. Isso poderia ser objeto de pesquisas específicas. O que se pode afirmar desde já é que as mesmas forças divergentes que travaram embates no processo constituinte, tal como relatado por Murilo Ramos, continuam a dificultar a expressão institucional dos debates dos canais comunicativos.

Já deslocada a questão para o âmbito do Poder Executivo central, cabe ressaltar que, apesar da feição democrática da redação do Decreto 4.901/2003, que instala o SBTVD, as finalidades ali positivadas, supostamente tidas como realizadoras da Constituição e das leis do

setor, não foram resultantes de debate público. A Exposição de Motivos instaura um debate democrático, convocando Colegiados de discussão, mas, ainda assim, o fez de forma verticalizada, e não horizontalizada, como devem ser os processos regulatórios e de elaboração e implementação de políticas públicas.

Outro ponto que fragiliza o respeito aos princípios da informação e da participação é o fato de não se ter tido acesso facilitado a todas as Atas das reuniões dos órgãos colegiados do SBTVD, na Fase I do Projeto. Nem todas as Atas, como visto, estão disponíveis ao público em geral. Se, por um lado, isso dificulta ou mesmo impede a informação e a participação durante os processos de deliberação, também gera uma quase inviabilidade do controle *a posteriori* desses processos regulatórios.

É imprescindível que o Estado seja permeado por transparência em suas atividades, o que diminui os riscos de captura dos processos de justificação e de aplicação de normas. Esses princípios voltados à transparência da atuação estatal, que deve ter canais institucionalizados capazes de filtrar os canais comunicativos dos espaços públicos, precisam sair da mera positivação para inspirar as práticas cotidianas.

Passando para a análise específica do Comitê Consultivo, que ganha destaque nessa pesquisa por ser o colegiado de representação da sociedade civil no debate sobre o padrão da TV digital, é válido ressaltar que o Regimento Interno não franqueava o acesso livre às reuniões. As pessoas deveriam ser convidadas formalmente. Também foi vedado o acesso da imprensa às reuniões.

Não se tem notícia de impugnação administrativa ou judicial desses itens do processo regulatório, mas o que se pode afirmar é a possibilidade teórica dessas impugnações em homenagem aos princípios da informação e da participação, ainda mais diante da ausência de uma fundamentação adequada para a vedação do acesso aos interessados.

A divulgação prévia ao público em geral da pauta de reuniões dos colegiados e a autorização para que um cidadão interessado assista à reunião, ainda que para não intervir, já representa um canal comunicativo que se abre. Com isso, a circulação das informações torna-se mais dinâmica e rápida, não ficando refém das divulgações oficiais dos resultados finais dos processos de deliberação.

Um ponto que merece destaque é o comentário feito em uma reunião do Comitê Consultivo quanto às dificuldades financeiras dos movimentos sociais para patrocinar a participação de seus integrantes nesses fóruns de discussão. Isso poderia justificar um pedido administrativo, fundamentado, de autorização de financiamento das despesas desses participantes. Em caso de indeferimento, a questão poderia ser levada ao âmbito do Poder Judiciário, que analisaria o assunto levando em conta a importância da participação daquele determinado cidadão para a multiplicação dos canais de comunicação daquele espaço público institucionalizado.

Quanto às reuniões do Grupo Gestor, igualmente evitada de problema a determinação do Regimento Interno de franquear o acesso apenas de convidados. Desde que estejam igualmente dispostos ao diálogo e preparados, instrumentalizados, para isso, nenhum cidadão pode ser, de antemão, considerado mais apto que outro na discussão dos processos regulatórios. O que se deve evitar é o discurso meramente ideológico, sem estudos técnicos e científicos que lhe amparem. Se as questões técnicas não podem esgotar o debate, também não podem ser dele alijadas.

No Grupo Gestor, quando se discutiu a possibilidade de se gravar ou não as reuniões, levando-se em consideração o sigilo das informações, estava-se referindo às questões de propriedade intelectual ou industrial, decorrentes dos estudos que foram feitos pelos consórcios, patrocinados pelo FUNTTEL. Isso poderia consistir em fundamentação adequada para restrições aos princípios da informação e participação dos cidadãos.

Interessante notar que, durante muitas reuniões, discutiu-se a questão do Plano de Comunicação, mas nunca se chegou a implementá-lo. Os canais comunicativos reconheciam a necessidade de implementação desse instrumento, mas isso não chegou a resultar em uma decisão institucional, formal. Com isso, prejudicou-se o cumprimento dos princípios em análise.

Outro ponto que merece destaque diz respeito a um fato mencionado em reunião do Grupo Gestor, ocorrida em 24/11/2004. Fátima relatou que, em um programa de TV Nacional, entrevistaram pessoas em Brasília sobre o entendimento de TV digital e as respostas foram representativas de total desconhecimento. Isso comprova a falta de circulação das informações nos canais comunicativos da sociedade. Como, então, poderia ser viabilizada a participação dos cidadãos?

Os canais institucionalizados, no âmbito do Estado, podem contribuir para a circulação das informações nos espaços públicos não estatais por meio da divulgação das informações. Os cidadãos interessados no debate aparelham-se, instrumentalizam-se, e podem buscar o acesso aos espaços formais de decisão.

Outro fator que dificultou o respeito aos princípios da informação e da participação foi o fato de que nem todos os documentos produzidos pelo CPqD, no âmbito do SBTVD-Fase I, foram levados a consulta pública. As agências reguladoras, que produzem regulação independente, podem dar lições ao Poder Executivo central nesse ponto pois praticamente todos os seus instrumentos normativos são levados ao debate público. Diz-se que isso ocorre justamente para se compensar o déficit democrático desses espaços institucionais de decisão regulatória; contudo, a explicação reside na essência da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito e isso é aplicável a qualquer espaço público decisório.

Em 16/02/2005, o Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa da ANATEL informou, na reunião do Grupo Gestor, que o subgrupo responsável pela CITELE já

estava operacional. Solicitou que o documento “Cadeia de Valor” fosse disponibilizado para a sociedade em geral, inclusive a CITELE. Seu pedido foi aceito, bem como a autorização da tradução em espanhol.

Esse tipo de procedimento, de tradução dos documentos essenciais ou para o idioma pátrio ou para outros idiomas, é essencial para que se dê cumprimento aos princípios regulatórios da informação e da participação. No caso da CITELE, o que está em jogo são espaços públicos para além dos interesses estatais. Os canais comunicativos, no âmbito dos organismos multilaterais, precisam dialogar com os canais comunicativos internos ao Estado e, para isso, a ampla circulação de documentos de estudo e análise é essencial na busca do respeito aos princípios da informação e participação. A discussão sobre a divulgação ou não dos cenários da Cadeia de Valor na CITELE, levada a efeito na 8ª Reunião do Sub-grupo CITELE, deve ser analisada com essas ponderações, somadas ao interesse estratégico brasileiro.

Na reunião de 16/03/2005 do Grupo Gestor, foi anunciada a participação de dois relatores do Senado, convidados pelo Ministério das Comunicações, para manter os parlamentares informados sobre o andamento do SBTVD. É interessante notar como o Poder Legislativo foi mantido (ou se manteve), durante todo o processo regulatório, desde o seu início, junto à COM-TV, passando pela Anatel e pelo Poder Executivo Central, à margem dos debates.

Em 23/03/2005, na reunião do Grupo Gestor, Catarcione sugeriu que artigo publicado no Valor Econômico servisse de base para um documento a ser elaborado pelo GG, que retratasse um posicionamento deste com relação ao SBTVD. André sugeriu ainda que o documento Panorama Mundial fosse divulgado para o CC e para a sociedade em geral, logo após a sua aprovação. A sugestão foi acatada e o documento deveria, então, ser disponibilizado no sítio do SBTVD e da Anatel. Uma vez aprovado, dever-se-ia produzir 50

cópias dele, para serem distribuídas para formadores de opinião. Esses fatos demonstram verdadeiras concretizações do princípio da informação, considerando-se que a publicidade é a regra, a não ser que haja motivação suficiente para a sua restrição, decorrente de interesse ou segurança nacionais.

Em 09/11/2005, a Ata da reunião do Grupo Gestor relata que, em audiência do Ministério das Comunicações na Câmara dos Deputados, relatando-se que o governo japonês e o ISDB ofereceram vantagens e contrapartidas, houve clara preferência do Ministro das Comunicações por um posicionamento favorável aos japoneses.

O que se apreende desse posicionamento é a possibilidade de confusão entre as posturas relativas à esfera privada e à esfera pública, entre interesses e direitos. A declaração do Ministro, que repercute na esfera pública, será tomada como uma posição pessoal ou como um representante do Estado? Em que medida isso contamina os processos institucionais de decisão regulatória?

Como visto, ao longo do processo, foram sendo criados novos espaços de discussão. Um exemplo é o Subgrupo CITELE. Uma parte da Ata da 8ª Reunião desse Colegiado, vinculado ao Grupo Gestor, também chamou a atenção da pesquisadora por conter declarações importantes, relacionadas ao objeto da pesquisa.

O Superintendente de Comunicação de Massa da ANATEL realizou reunião com o presidente da ABERT, que declarou que o grupo ABERT/SET mantinha o apoio ao sistema ISDB-T e não concordava em discutir modelo de negócios para a TV Digital no Brasil e, tampouco, a possibilidade de utilização de uma faixa de frequência menor que 6 MHz para a prestação do serviço nessa nova tecnologia.

Essa recusa ao debate é uma forma de comunicação. O que Habermas alerta o leitor é para que se busque evitar a captura do poder administrativo pelo poder social, na definição proposta pelo autor. Não se está a sonhar com um mundo em que um indivíduo se coloque no

lugar do outro na hora de debater. Interesses fazem parte do jogo do processo de justificação das normas. O que o poder administrativo deve buscar é fazer a filtragem desses canais comunicativos, contaminados por interesses pragmáticos e contraditórios e por argumentos morais e éticos, os quais, quando forem transformados/traduzidos em direitos, serão universalmente aceitos.

Um último aspecto a ser comentado, quanto a esse tópico de análise, é o modo de fixação do grau de sigilo das discussões e documentos no âmbito dos órgãos públicos. Quanto a isso, o que se nota é que o próprio espaço, por meio dos atores dele constantes, se define como público ou privado, como aberto ou sigiloso/reservado. Essas decisões, por vezes, não são tomadas imediatamente a partir do que dispõem os diplomas constitucionais e legais. O texto positivo não oferece, por vezes, respostas absolutas a essas decisões. Há um espaço amplo de manobra e de interpretação.

Os espaços públicos institucionalizados que dialogaram quanto à escolha do padrão da TV Digital no Brasil definiram que essas informações eram reservadas. Não parece ser essa a melhor decisão, pelo menos no que diz respeito aos debates levados a efeito no âmbito do Comitê Consultivo.

O Comitê de Desenvolvimento e o Grupo Gestor, compostos por entes governamentais e por consórcios de pesquisas, com implicações na seara de propriedade intelectual, poderiam auto-proclamar-se espaços não franqueados completamente aos possíveis interessados. Informações estratégicas para o país estavam sendo debatidas nesses espaços públicos, mas reservados. O que se conclui é que, quanto a esses dois colegiados, é tênue a fronteira que os define como espaços públicos amplos ou reservados a determinados atores.

Com relação ao Comitê Consultivo, todavia, por ser tido exatamente como a representação formal dos espaços públicos da sociedade civil, não há justificativa para que

apenas convidados fizessem parte do colegiado. Esse espaço, por ser a representação das vozes da sociedade civil, deveria ter sido aberto a todo e qualquer interessado. As reuniões deveriam ter divulgação prévia em vários meios de comunicação, assim como se faz com as consultas públicas e audiências públicas levadas a efeito nas agências reguladoras ou no âmbito do Congresso Nacional.

Não se vislumbrou, ao longo da pesquisa, nenhuma possibilidade de se conferir caráter reservado, limitado, aos diálogos do Comitê Consultivo.

Passa-se à análise do princípio da responsabilidade/motivação/prestação de contas nesse processo regulatório.

A divulgação de um relatório pela Anatel, após análise das contribuições e comentários recebidos durante a Consulta Pública 291/2000, é um exemplo de densificação desse princípio.

Quando do deslocamento do processo decisório para o Poder Executivo central, um fato que merece destaque é a ausência de Exposição de Motivos no Decreto 5.820/2006. Como controlar o processo decisório final, positivado, sem ter acesso às razões e fundamentos que nortearam a sua elaboração?

Esse fato ganha relevância diante da falta de correspondência entre as sugestões dadas pelo Modelo de Referência, fruto dos debates do SBTVD, e o texto positivado no Decreto de 2006.

O cenário normativo proposto pelo Modelo de Referência se insere entre os cenários diferenciação e convergência, reunindo características de ambos. Isso implicava alterações regulatórias, possivelmente a cargo do Congresso Nacional, a depender do grau de profundidade das mudanças no cenário atual. Já o Decreto, sem que tenha havido licitação internacional, apenas incorporou o padrão japonês, que poderá vir a ser alterado com as características de padrão de compressão H.264 e com o *middleware* Ginga, viabilizando,

implicitamente, a adoção de um modelo flexível, aberto, em função das inúmeras possibilidades de aplicação que são inauguradas com a incorporação dessa nova tecnologia.

Como se viu, o Decreto 5.820/2006 adotou uma plataforma tecnológica, mas não dispôs sobre os serviços que lhe dariam suporte, levando a uma interpretação de que o único serviço afetado é o da radiodifusão aberta, afastando implicações sobre os serviços de telecomunicações ou de valor adicionado. A norma também deixa em aberto as possíveis aplicações e usos da tecnologia pois não determina um modelo de exploração nacional específico.

O Decreto final da Fase I do SBTVD definiu um padrão apelidado de nipo-brasileiro (ISDB, que pode ser alterado com H.264 e com o Ginga). Ele, enfim, adotou uma plataforma tecnológica. Não foi definido um sistema de TV digital a ser adotado em relação ao Modelo de Negócio e aos serviços a ele vinculados, que poderiam levar à convergência entre radiodifusão e telecomunicações. Não se fez uma opção clara entre alta definição e multiprogramação, considerando-se que a adoção de um limita as opções de realização do outro.

Não regular as aplicações da tecnologia e os serviços a elas inerentes, deixar em aberto os contornos da política pública, frise-se, é uma opção regulatória. A pergunta é a motivação dessa decisão de não regular. Daí a incessante movimentação dos canais comunicativos nos diversos espaços públicos, estatais ou não, para a revisão contínua das decisões tomadas em um Estado Democrático de Direito.

Nesse momento, analisados os princípios que, especificamente, regem os processos regulatórios, passa-se a responder a pergunta da pesquisa e à confirmação ou não da hipótese apresentada. Perguntou-se: a escolha do padrão da TV Digital no Brasil respeitou os princípios de um processo regulatório em um Estado Democrático de Direito?

A hipótese inicial era a de que o processo transcorreu de forma viciada pois não teria respeitado todos os princípios inerentes a um processo regulatório democrático.

A hipótese foi, em grande parte, confirmada, contudo, o que surpreendeu, na pesquisa, foi a constatação de que há aspectos no processo regulatório em questão que vão ao encontro das exigências de uma razão dialógica em um Estado Democrático de Direito.

Instalar um Sistema Brasileiro de Televisão Digital, convocando diversos atores das esferas públicas não estatais para debater o modelo e os rumos da TV Digital no Brasil significa consciência das implicações do princípio da participação em uma sociedade de risco, da informação e de redes. Um ponto negativo, quanto a esse tópico, foi a constatação da não abertura total do procedimento aos interessados, com a divulgação prévia das pautas e posterior dos resultados das reuniões colegiadas, com a implantação de um Plano de Comunicação efetivo e com a abertura dos encontros aos interessados no debate, ainda que apenas para ouvir as discussões, sem poder decisório, multiplicando-se os canais comunicativos na sociedade civil. Isso minimizou o respeito aos princípios da informação e da participação.

Um ponto de profundo comprometimento do respeito ao princípio da responsabilidade/prestação de contas, como visto, é a não existência de Exposição de Motivos no Decreto 5.820/2006. A não divulgação formal dos fundamentos que levaram à decisão estatal/governamental, que não é coerente com vários fluxos comunicativos ao longo do processo de discussão institucionalizado, compromete a possibilidade efetiva de controle do processo regulatório quanto ao seu aspecto de legitimidade.

Os participantes que compunham a esfera pública naquele procedimento estavam aparelhados para oferecer alternativas. Isto fica claro quando da análise das inúmeras sugestões e comentários dos participantes dos colegiados.

Os espaços públicos de debate, institucionalizados ou não, existiram parcialmente ao longo de todo o processo, contudo, essa abertura à participação, ao diálogo, não significa ter necessariamente suas propostas acolhidas no texto da norma.

Ainda que se busque a legitimidade ao longo de todo o procedimento regulatório, que deveria estar embutida na legalidade resultante dos diálogos, não há garantias plenas de que isso vá acontecer. Não existem modelos capazes de salvar os seres humanos de si mesmos e de suas próprias limitações. Todos os modelos científicos partem de uma racionalidade que se sabe, de antemão, limitada e precária. Daí a abertura à possibilidade contínua de sua revisão.

Em termos de análise dos atores que compuseram os diálogos nos espaços públicos institucionalizados, é relevante notar que o Poder Legislativo participou apenas marginalmente do processo. Promoveu debates sobre o assunto em 2006, cujos Anais constam do sítio da Câmara dos Deputados<sup>322</sup>.

Diante disso, poder-se-ia ainda indagar se a discussão se deu no ambiente adequado – Poder Executivo central. A Anatel, o Congresso Nacional ou mesmo o Conselho de Comunicação Social estariam melhor aparelhados para tanto? O princípio da separação dos poderes, em seus contornos atuais, fornece respostas conclusivas a essas perguntas?

A definição do padrão para a televisão aberta terrestre é uma decisão momentânea (conjuntural) ou não (estrutural, estável)? Deveria dar-se no âmbito do Poder Legislativo ou poderia ser tomada no âmbito do Poder Executivo, seja na Administração Direta (Poder Executivo central) ou na Administração Indireta?

Vislumbrar na escolha do padrão da TV digital no Brasil uma decisão exclusivamente tecnológica implica ignorar todas as premissas de uma sociedade de riscos, da Modernidade Reflexiva, da sociedade da informação e de redes, de uma regulação que se

---

<sup>322</sup> SEMINÁRIO INTERNACIONAL TV DIGITAL: FUTURO E CIDADANIA. Jun. 2006, Brasília. Anais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/altosestudios/tv-digital-publicacao.html>>. Acesso em: 01 dez. 2007.

propõe legítima, extraindo legitimidade a partir da legalidade em diálogos, fluxos comunicativos, nos espaços públicos não estatais ou institucionalizados/estatais.

A hermenêutica proposta na dissertação para a conformação do princípio da separação dos poderes implica o reconhecimento de que processos de justificação acontecem no âmbito dos três Poderes da República Brasileira e isso acarreta a necessidade de respeito a princípios inerentes aos processos regulatórios de um Estado Democrático de Direito onde quer que eles estejam acontecendo.

Não houve diferença alguma entre os resultados do processo regulatório quando ele estava acontecendo na Anatel e quando ele foi encampado pelo Poder Executivo central. A abertura ao diálogo também aconteceu nesses dois espaços – na Anatel e no Poder Executivo central. Em ambos os casos, contudo, o resultado positivado estaria voltado ou, de fato, voltou-se exclusivamente à definição de uma plataforma tecnológica, ignorando a possibilidade de disciplina das aplicações e usos específicos da tecnologia e dos serviços a elas inerentes.

Se o processo regulatório acabasse sendo encampado pelo Poder Legislativo, o resultado positivado ao final teria sido diferente?

O grande problema de um Estado Democrático de Direito que acolha a razão dialógica como norteadora de suas decisões, sempre precárias e passíveis de revisão, é evitar que o poder social capture o poder administrativo. Para se extrair legitimidade da legalidade, é preciso investir em mecanismos de debates públicos, de multiplicação dos canais comunicativos em espaços públicos estatais ou não, de fomento aos mecanismos que concretizem os princípios da informação, da participação, da prestação de contas/motivação/responsabilidade, especialmente quando se está tratando de riscos imprevisíveis, incontroláveis, o que convoca o princípio da precaução como norteador

adicional dos diálogos. Na Modernidade Reflexiva, é preciso que a racionalidade científica dialogue com a racionalidade social. Os possíveis afetados devem ser autores das normas.

Formalmente, houve uma abertura à participação democrática no processo regulatório analisado. Os movimentos sociais em prol da democratização da comunicação tiveram participação ativa e instrumentalizada, dotada de estudos e argumentos técnico-científicos, ao longo de todo o processo pesquisado. Os debates aconteceram de forma intensa nos canais institucionalizados, apesar de não estarem acontecendo com igual intensidade nos espaços públicos não estatais dada a ignorância massiva da população a respeito do assunto.

O Decreto 5.820/2006, entretanto, não motivou a não adoção dessas inúmeras sugestões surgidas ao longo do processo de debates institucionalizado.

A entrada de Hélio Costa mostra um ponto de inflexão nesse processo tendo em vista as constantes declarações desse ator no sentido coincidente com os interesses defendidos pelos radiodifusores desde o início do processo, ainda no âmbito da Anatel. Sente-se que Hélio Costa e os radiodifusores representam o poder social que tentou capturar o poder administrativo. É o que se constata das declarações contraditórias de Hélio Costa ao longo do processo regulatório. Em alguns momentos, mostra-se plenamente aberto a sugestões. Em outras oportunidades, dá declarações claras de suas preferências pessoais, fato que, até então, não havia acontecido com os outros agentes políticos de mesma envergadura, ou seja, os demais ocupantes do cargo de Ministro das Comunicações quando o processo decisório estava a cargo da Anatel e aqueles que antecederam Hélio Costa já quando o processo decisório havia sido deslocado para o Poder Executivo central. Isso leva à reflexão sobre os limites e correlações entre as esferas privada e pública.

Formalmente, o processo regulatório apresenta pontos de elogio e pontos de crítica, passíveis de aperfeiçoamento, como constatado nas análises.

Quanto à decisão positivada ao final do processo regulatório (passível de revisão, frise-se), o que resta claro é que falta ao direito moderno mecanismos de controle justamente da legitimidade do processo, na esteira de uma democracia participativa. A decisão positivada ao final não contempla a dimensão e profundidade das discussões travadas e, dificilmente, se conseguirá uma revisão desse diploma, agora positivado no ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito da aplicação do direito. Fica a sugestão de que diferentes graus de legitimidade das normas possam constituir um possível critério de interpretação quando da aplicação das normas por parte do Poder Judiciário.

O que se pode concluir é que, havendo mobilização para a revisão dessa decisão final positivada, ela, provavelmente, deverá se dar novamente em termos de processos de justificação de normas, havendo um novo diálogo político em relação ao tema.

O Poder Judiciário poderá se imiscuir nas análises se considerar que o Poder Executivo é competente para fixar políticas públicas para a radiodifusão; logo, poderia atribuir-se o dever de fixar um padrão tecnológico decorrente da evolução do serviço de televisão aberta. O Decreto de 2006 seria, assim, executivo, detalhador da Constituição e do CBT. O controle possível não seria de constitucionalidade, mas sim de legalidade - o decreto detalhou a lei e, portanto, é legal ou foi além da lei e, por conseguinte, é ilegal -, podendo a questão chegar ao Superior Tribunal de Justiça. Se o Decreto de 2006 for tomado, entretanto, como autônomo ou independente, na classificação de Eros Grau, poderia o Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre a compatibilidade da escolha do padrão perante a Constituição Federal, diretamente, via controle de constitucionalidade, na modalidade de controle abstrato. Com a classificação dos regulamentos adotada na dissertação, o STF adentraria no mérito da discussão, não podendo simplesmente afirmar que essa não é uma espécie de decreto autônomo autorizada pela própria Constituição. Ainda mais com o advento da Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>323</sup>, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição, regulamentada pela Lei n.º 9.882, de 03 de dezembro de 1999, na qual o controle concentrado é mais amplo, abrangendo a inconstitucionalidade direta e indireta, atos normativos autônomos e subordinados e até mesmo atos concretos. Com essa ação, portanto, permite-se o controle direto e concentrado sobre qualquer ato regulamentar, mesmo que derivado de lei.

Como houve apenas a fixação da plataforma tecnológica, ficando em aberto as aplicações tecnológicas - os Modelos de Negócio e Exploração - e os possíveis serviços a elas inerentes, existe espaço para que o debate futuro ainda aconteça quanto a esses pontos. O Modelo de Negócio ainda será fixado? O Congresso Nacional encampará essa discussão? Os debates do padrão para o Rádio Digital, da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa ou o projeto da Lei Geral das Agências Reguladoras caminharão no rumo da positivação da convergência digital em termos constitucionais?

Deveria ser difundida a idéia da sociedade de risco para a sociedade civil em geral a fim de que os cidadãos tomassem consciência de que o consumo de programas de televisão deve ser tratado com o mesmo cuidado que se tem com a dieta alimentar, tal como ressaltou Rosana Hermann no programa Ver TV, veiculado em janeiro de 2008 na TV Brasil.

O novo sistema de TV aberta digital continua nas mãos dos mesmos atores que o detinham com a tecnologia exclusivamente analógica. Os movimentos sociais chegaram a dizer que o “latifúndio improdutivo” continua sem sofrer a tão necessária reforma agrária do espectro de radiofrequências.<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Ponderações sobre a ADPF feitas por CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 51.

<sup>324</sup> Conferir: ALARCON, Daniela. "Lançamento" coroa processo em que prevaleceu o interesse dos radiodifusores. Observatório do Direito à Comunicação (30/11/2007) (<http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content>)

O plano de negócio das principais emissoras, após a inauguração da TV Digital no Brasil, que se deu em 02 de dezembro de 2007<sup>325</sup>, contempla a utilização do espectro com a transmissão em alta definição, não havendo, a não ser por parte da TV Cultura, manifestação de investimento em multiprogramação.

Em julho de 2007, em uma audiência pública no Senado Federal sobre Convergência Tecnológica, um dos debatedores reconheceu que a discussão do padrão tecnológico era quase secundária, irrelevante mesmo, frente aos possíveis debates sobre Modelo de Negócio/de Exploração e aos serviços a ele inerentes.

Como o cenário está sempre em aberto, consoante o modelo de uma Democracia procedimental discursiva, em um constitucionalismo que não congela uma ordem concreta de valores, até mesmo porque a Constituição não codifica, as possibilidades estão, constantemente, à disposição dos afetados (art. 5º, § 2º, da CF/88).

Geórgia Moraes, analisando o processo quando ainda estava a cargo da Anatel, relatou que a Exposição de Motivos de Juarez Quadros, autorizando a Anatel a definir a tecnologia, não foi suficiente para que a Agência optasse por um padrão de digitalização para a TV. Havia um vácuo regulatório que precisava ser preenchido. As repercussões da tecnologia digital, a determinação do modelo de negócio/exploração para a tecnologia e a garantia de cumprimento dos princípios constitucionais não poderiam ser tratadas em regulamentação exclusivamente técnica.

É curioso notar que, após a encampação do processo regulatório pelo Poder Executivo central, as mesmas conclusões continuam completamente válidas. O Decreto 5.820/2006 acabou positivando uma regulamentação técnica, mas que abre inúmeras novas aplicações, que ficaram a descoberto da intervenção estatal. O que se positivou coincide com o interesse sempre manifestado pelos radiodifusores, qual seja, de total flexibilidade:

---

<sup>325</sup> Conferir: Ilusões digitais. Folha de São Paulo (01/12/2007) (<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0112200701.htm>)

“Se não quisermos subtrair do povo brasileiro este serviço inestimável, e é claro que não queremos, temos que conferir à televisão brasileira liberdade para se utilizar de todas as possibilidades técnicas que já estejam à disposição do mercado ou que venham a estar, dada a velocidade da evolução tecnológica dos tempos atuais. Apenas a plena flexibilidade na utilização da banda, insistimos, possibilitando a transmissão em alta definição, de múltiplos programas, a captação móvel, a captação portátil, a interatividade e outras aplicações que passam a ser viáveis, poderão motivar os telespectadores, as emissoras e o mercado publicitário, colocando a televisão dentro do quadro de excelência técnica que já se tornou sinônimo de progresso e vanguarda das comunicações deste país.”<sup>326</sup>

Em uma sociedade de massas, a pluralidade de conteúdos nos meios de comunicação é essencial para se alimentar, de forma adequada, os canais de comunicação nas esferas públicas, estatais ou não. É preciso pensar na democracia possível de ser construída em sociedades dominadas pela mídia (sociedades *media centered*), em que o real é necessariamente mediado, quando não construído, pelas tecnologias de criação e reprodução de informações e imagens. O espaço público não pode correr o risco de sucumbir diante daqueles que detêm o controle sobre a informação e a construção das imagens públicas<sup>327</sup>. Essas decisões não cabem unicamente aos donos da mídia ou mesmo aos representantes eleitos. Elas são fruto das ações comunicativas que circulam nos espaços públicos, estatais ou não, e que podem ser livremente levadas aos canais decisórios institucionalizados, ao poder administrativo.

Parafraseando o professor Menelick de Carvalho Neto, poder-se-ia perguntar: o que uma Constituição constitui? A Constituição constitui uma comunidade de princípios que possibilita aos cidadãos conviverem com liberdade e igualdade, sem necessariamente partilharem nada em comum. É a viabilização do convívio na diferença. O papel da Constituição nada mais é que pôr o problema nos espaços públicos, para sua discussão.

---

<sup>326</sup> Manifestação do Grupo ABERT/SET (redes SBT, Globo, Record, Bandeirantes e TV Cultura) na Consulta Pública promovida pela Anatel sobre o assunto. In: MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB em novembro de 2003, p. 94.

<sup>327</sup> Conferir: LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 249.

Dentro da característica aberta do Direito Moderno - conteúdo variável, mas com procedimentos indisponíveis - e levando em conta que o povo é fluxo comunicativo em uma sociedade complexa e plural, o debate da televisão digital foi tão-somente iniciado.

Confirmada em grande parte a hipótese inicial, serão expostas as possíveis alternativas de controle do Decreto n.º 5.820, de 29 de junho de 2006, que, como visto, não é meramente um ato administrativo, mas também um ato normativo-regulador, além da pesquisa sobre o acionamento ou não desses mecanismos no caso em análise.

## 5 OS MECANISMOS DE CONTROLE DO PROCESSO REGULATÓRIO DE DEFINIÇÃO DO PADRÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL

No caso do Decreto Presidencial que optou por um padrão nipo-brasileiro, como se convencionou chamar o padrão adotado, mas sem uma fundamentação explícita das razões que levaram o Governo a essa decisão, quais seriam os mecanismos possíveis de serem acionados a fim de se rever o processo?

Primeiramente, é preciso esclarecer que há mecanismos de controle prévio (antes e durante o processo de formulação das normas) e *a posteriori*.

O artigo 37 da Constituição Federal norteia a atividade da administração pública brasileira, consagrando os princípios que devem ser cumpridos pelos formuladores e implementadores de políticas públicas, de leis e de regulamentos, antes, durante e depois do processo de regulação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A própria Administração, que também tem o poder de revogar seus atos administrativos, por conveniência e oportunidade, e de anulá-los por estarem eivados de ilegalidade, poderia se manifestar sobre a coerência da decisão do Decreto 5.820/2006 com os princípios fixados no Decreto 4.901/2003. Em que medida o padrão nipo-brasileiro realiza as finalidades constantes do Decreto de 2003?

Com a decisão tomada, poder-se-ia vislumbrar as competências constitucionalmente asseguradas ao Poder Legislativo:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XII - telecomunicações e radiodifusão;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

[...]

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Ainda não se pode esquecer das atribuições do Tribunal de Contas da União (arts. 70 e 71 da CF/88), como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

~~Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.~~

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Poderia o TCU, por exemplo, diante de um laudo técnico-científico que demonstrasse que a escolha do padrão nipo-brasileiro desrespeitou flagrantemente o princípio da eficiência e que a adoção de outro padrão daria cumprimento a essa exigência constitucional, vir a sustar esse ato administrativo?

O papel do Poder Judiciário é inafastável em nosso sistema jurídico e este Poder pode ser chamado a fazer cumprir a Constituição antes da formulação dos procedimentos de regulação, quando se tem apenas o início de debates informais; durante o processo, quando houver qualquer descumprimento dos princípios que estão a reger os processos de regulação, e, finalmente, depois de formuladas as normas.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

No caso do Decreto que definiu o padrão “nipo-brasileiro”, pode-se concluir que a pirâmide do ordenamento jurídico deu-se da seguinte forma. A Constituição não regula o assunto diretamente. Ela apenas fixa as competências constitucionais dos órgãos responsáveis pelos serviços de radiodifusão e de telecomunicações, ao lado dos princípios orientadores dessas atividades. O CBT, que é de 1962, como visto anteriormente, está em boa parte revogado e, por isso mesmo, também acaba deixando um grande vácuo legislativo no setor de radiodifusão. Por fim, tem-se o Decreto 5.820/2006, que seleciona uma plataforma tecnológica para a televisão digital terrestre no Brasil.

Dessa forma, o Decreto que define uma plataforma tecnológica que possibilita, em tese, inúmeras aplicações, mas que não foram especificadas, poderá ser visto como um instrumento normativo meramente executório (Decreto executivo), por estar apenas definindo uma nova plataforma tecnológica para um serviço de radiodifusão já existente, que é a TV aberta, ou poderá ser tido como um instrumento inovador na ordem jurídica, em face das inúmeras mudanças que, potencialmente, acarreta e possibilita. As respostas só podem ser dadas, definitivamente, se o Judiciário for chamado a se manifestar em concreto sobre esses questionamentos.

A nota diferenciadora dos processos de aplicação do direito encontra-se em sua característica de consistir em uma lógica de argumentação contramajoritária, livre, em tese, das influências político-eleitorais.

Como visto no capítulo conceitual sobre regulação, dentre os norteadores da atividade normativo-reguladora, além de todos os princípios inerentes a um Estado Democrático de Direito, incluindo-se aqui aqueles enumerados no artigo 37, *caput*, da CF/88 e o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, estão outros princípios que têm por objetivo conferir maior legitimidade à atuação dos entes reguladores, sejam eles independentes ou não.

Poder-se-ia questionar judicialmente, por exemplo, o Decreto 5.820/2006 sob o fundamento de que os meios adotados - a plataforma tecnológica - não respeita o princípio da proporcionalidade, em suas vertentes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito pois outras plataformas tecnológicas possibilitariam os mesmos fins com menores ônus para os cidadãos, para o setor empresarial e para o Estado.

Dadas as limitações do trabalho, que restringe suas análises ao âmbito da justificação das normas, deixando de lado possíveis aprofundamentos sobre a questão de aplicação das normas, não se fará uma análise dos posicionamentos judiciais exarados até o momento no caso do processo de definição do padrão da TV Digital Terrestre no Brasil.

A título de informação, contudo, noticia-se o ajuizamento de uma Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público Federal, em MG. Contactado o representante do MPF que a interpôs, em dezembro de 2007, foi relatado que o Ministro das Comunicações, Hélio Costa, despachou pessoalmente com o Juiz responsável pelo processo antes de ser publicada a sentença, que indeferiu a petição inicial, considerada inepta vez o pedido formulado seria juridicamente impossível<sup>328</sup>. A cúpula do MPF decidiu não recorrer no caso.

---

<sup>328</sup> Não haveria um dano moral ou patrimonial tutelável por ACP, mas apenas um pedido de anulação do Decreto 5.820/2006, o que não seria da competência daquele Juízo pois o controle abstrato de normas é competência exclusiva do STF.

Ainda segundo as informações do representante do MPF, decidiu-se cuidar apenas da garantia de espaço dos quatro canais do Poder Executivo, criados no Decreto 5.820/2006.

Foram também ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a 3944 e a 3863, que estão pendentes de análise por parte do Supremo Tribunal Federal.

Esse histórico das tentativas de controle do processo regulatório de escolha do padrão da TV digital no Brasil demonstra quão grande é a dificuldade de se rever decisões que estejam carregadas de discussões de cunho tecnológico. O Direito fica restrito, muitas vezes, às análises de legalidade, não contemplando o respeito à legitimidade dos processos de regulação. Daí a importância de se focar a atividade de justificação como forma de se aprovar normas com maior aceitação social e dotadas, pelo menos em tese - daí a possibilidade incessante de revisão -, de legitimidade.

A aplicação das normas implica o uso de uma técnica/retórica jurídica que não pode se substituir aos processos políticos e eleitorais, ressaltando-se, porém, que isso vem acontecendo rotineiramente no âmbito do Poder Judiciário, que tenta compensar os déficits democráticos legislativos, normativos ou regulatórios.

## 6 PERSPECTIVAS E DESAFIOS

O constitucionalismo implica o reconhecimento de que os problemas sociais não são resolvidos com texto; muito pelo contrário, os diplomas legais apenas incrementam a complexidade. O Direito Constitucional e a Filosofia Política são complementares, deixando à evidência que constitucionalismo se faz com processos contínuos de aprendizagem. Não há uma mágica capaz de livrar o ser humano de suas imperfeições e limitações. Daí a necessidade de se aprender com os processos, com as experiências anteriores.

### 6.1 A ESCOLHA DO PADRÃO DO RÁDIO DIGITAL NO BRASIL

A ANATEL vem realizando testes com os padrões internacionais para o Rádio Digital.

Manifestação de imprensa especializada<sup>329</sup> acusou o Governo, o Ministério das Comunicações e, mais especificamente o Ministro Hélio Costa de, mesmo sem ter critérios para testes, quererem definir o IBOC, padrão pertencente à empresa estadunidense iBiquity.

A alternativa, que também permite a manutenção das atuais faixas de AM e FM, é o modelo DRM, considerado por muitos mais flexível, por ser construído de forma não proprietária.

Algumas audiências públicas foram realizadas em 2007 no Congresso Nacional para debater a definição do padrão para o rádio digital no Brasil. Em uma delas, um representante do segmento das rádios comunitárias chegou a propor a instalação de um Sistema Brasileiro para a discussão da questão do padrão para o Rádio Digital, nos moldes do Sistema Brasileiro de Televisão Digital.

---

<sup>329</sup> JERONYMO, Guilherme. Mesmo sem critérios para testes, Costa quer definir por IboC. 02 ago. 2007. Disponível em: < [www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)>. Acesso em: 03 ago. 2007.

O ponto a ser destacado refere-se apenas à necessidade de que as reflexões construídas ao longo do processo de definição do padrão para a TV Digital Terrestre possam ser consideradas quando de novos processos regulatórios.

## **6.2 UMA LEI GERAL PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

Se a regulação é um fenômeno antigo, inerente ao Estado, o modelo regulatório brasileiro das Agências é novo. Muito se comenta sobre a falta de clareza conceitual quanto ao papel das agências reguladoras. Elas acabaram sendo implantadas no Brasil como um subproduto do processo de privatizações, mas não houve uma discussão geral sobre o seu papel e sobre o seu modelo.

O Projeto de Lei 3.337/04 contempla um modelo de Lei Geral das Agências Reguladoras, cujo relator na Câmara é o deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ). Como bem observado por Carlos Ari Sunfeld<sup>330</sup>, contudo, a regulação deve ser considerada e melhorada como um todo. Deve-se discutir a melhoria da edição de regras regulatórias talvez mesmo na legislação que disciplina o processo administrativo federal. Se o ato normativo for de interesse geral, segundo Carlos Ari Sunfeld, deve-se fazer consulta pública. Além disso, é preciso pensar onde é essencial que haja regulação independente e onde isso não se faz prudente, o que consiste em análise setorial.

No Seminário Internacional Avaliação do Impacto Regulatório, Experiências e Contribuições para a Melhoria da Qualidade da Regulação, em outubro de 2007, a partir de experiências internacionais pertinentes a esse instrumento de Avaliação de Impacto

---

<sup>330</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Propostas em debate no Congresso Nacional sobre a autonomia das Agências Reguladoras. In: V FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS: DEBATENDO O MARCO LEGAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL. 7 e 8 abr. 2008, Brasília. Evento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Público.

Regulatório, tais como a americana, a inglesa<sup>331</sup> e a mexicana, foi possível vislumbrar a abertura dos debates quanto ao conteúdo dos regulamentos e seus impactos no meio social, sendo que a Avaliação de Impacto Regulatório pode ser feita antes, durante e após a finalização do processo de regulação.

Muito se falou no Seminário quanto à necessidade de se ter uma regulação suficiente, não excessiva, mas com maior legitimidade. O próprio nome das instituições que cuidam da Avaliação de Impacto Regulatório nos Estados Unidos, na Inglaterra e no México apontam nesse sentido. Como exemplos: o OMB (*Office of Management and Budget*); o CRE (*Center for Regulatory Effectiveness*); o COFEMER (*Comisión Federal de Mejora Regulatoria*); e, por fim, a BRC (*Better Regulation Commission*).

Hoje, as consultas públicas abrem o debate quanto à questão da minuta das normatizações. O que se espera da Análise de Impacto Regulatório, que deveria ser implementada em qualquer instituição que faça regulação, e não apenas nas agências reguladoras, é que essa análise possa ser ampliada, possibilitando o debate sobre o custo-benefício e impacto social da adoção de uma política regulatória antes da formulação do instrumento normativo, ao longo de sua execução e mesmo para que as normas já formuladas possam ser constantemente revistas, em um processo que não tem fim e que caminha rumo ao seu constante aprimoramento, característica inerente às políticas públicas e à regulação.

Seja a AIR implementada por meio de um órgão central (como é nos Estados Unidos) ou de forma descentralizada, o que importa é que ali se concretize um verdadeiro espaço público, aberto e plural, principalmente quando se considera que são os próprios atores que, em um processo histórico, definem esses espaços como públicos, de todos e, portanto,

---

<sup>331</sup> O representante do Center for Regulatory Effectiveness (CRE), da Inglaterra, Dr. Jim Tozzi sugeriu, a partir da experiência britânica, que os documentos finais de AIR, depois de feitos e analisados todos os comentários dos mais variados segmentos da sociedade, sejam muito sucintos e objetivos, com não mais de duas páginas. Ele alertou para o fato de que o excesso de burocracia desvia o debate dos pontos essenciais, fazendo com que os assuntos essenciais se percam, facilitando a ação dos *lobbies* e do poder social em vez de se, objetivamente, buscar a realização dos pontos que mais traduzam o consenso (provisório) do que seria, naquele momento, o melhor meio de se concretizar o interesse público.

capazes de produzir direitos universalmente aceitos e legítimos, ou como espaços privatizados, apropriados, capturados por interesses e, portanto, produtores de legalidade, mas não de legitimidade.

### **6.3 O PROBLEMA DA INTERNET**

No dia 06 de novembro de 2007, o programa Observatório da Imprensa, no canal da TV pública, relatou que seu sítio na Internet, hospedado no provedor, foi alvo de ataque dos *crackers - hackers* que invadem sistemas não apenas para observar o conteúdo, mas também para danificar o sistema. Eles adulteraram o conteúdo das notícias veiculadas na página e obrigaram o noticiário a ficar “fora do ar” por alguns dias. O mesmo teria ocorrido na página do Governo da Venezuela, que teria sido adulterada por meio da colocação de uma homenagem ao Peru.

Os debatedores questionavam, destarte, a quem incumbia a promoção da segurança no ambiente da *Web*: ao Poder Público, aos provedores ou aos fabricantes de *software*?

Esses fatos levam à reflexão acerca da falta de controle do Poder Público estatal sobre o ambiente da Internet, justamente por ser transfronteiriço. Como pensar, diante disso, na regulação desse ambiente virtual? Seria isso possível?

Essa pergunta se torna ainda mais relevante diante da convergência digital, que, com a digitalização da radiodifusão, será uma realidade em termos tecnológicos. Se qualquer mídia terá, tecnologicamente, condições de transportar voz, dados e imagem, as barreiras regulatórias poderão ser fixadas em função do serviço prestado, e não mais em razão da tecnologia de prestação do serviço, o que dá início a um grande desafio em termos de regulação. Qual seria a esfera pública apta a enfrentar essa questão?

A entrevista dada por Ignácio Ramonet ao sítio do Observatório do Direito à Comunicação<sup>332</sup> destacou que a Internet, que poderia ser um elemento de democratização da expressão popular, não está se apresentando como tal.

Avançam, portanto, as discussões sobre a necessidade de uma participação mais efetiva dos países nos rumos da Internet, como se fosse defendida a implementação de uma esfera pública globalizada.<sup>333</sup>

A imprensa especializada chegou a vaticinar o fracasso da TV Digital frente aos avanços da Internet<sup>334</sup>, caso a própria TV não incorpore os moldes de navegação da *world wide web*. Esses comentários remetem às profecias de que o cinema e o rádio iam acabar quando da chegada da televisão. O que de fato aconteceu foi a soma de novas formas de comunicação e não a eliminação de meios.

O que merece destaque, porém, é que todos esses espaços de circulação de informações e de comunicação devem ser preservados quanto às suas características plurais, para poderem ser portadores dos diálogos de muitas vozes.

---

<sup>332</sup> Conferir: RAMONET, Ignácio. A mídia como aparato ideológico da globalização. Júlio Delmaneto, para o Observatório do Direito à Comunicação (21/11/2007).

<sup>333</sup> Conferir: AQUINO, Miriam. Avança a discussão sobre a internet participativa. TeleSíntese (12/11/2007).

<sup>334</sup> Conferir: MEIRA, Silvio. TV digital vai ser a batalha da década. G1 (13/11/2007).

## CONCLUSÕES

Como ensina Habermas, diante do incremento da complexidade social, dentro de um Estado Democrático de Direito no qual não há fundamentos absolutos vez que usos, costumes e tradições são desnaturalizados, a racionalidade comunicativa, que defronta pessoas, para além da racionalidade contemplativa, voltada para a descoberta das essências, ou da racionalidade instrumental, que defronta objetos, inspira uma eticidade reflexiva. A Modernidade é construída de dentro para fora. O direito corresponderá aos fluxos comunicativos, que nunca cessam, e deverá traduzir-se em legalidade e em legitimidade.

A crise do Estado Liberal redundou no Estado Interventor, cuja crise reintroduziu a idéia de mais sociedade e menos Estado. Como o Estado ainda é o guardião maior dos interesses públicos, contudo, a *exo-regulação* precisa encampar a *endo-regulação*, direcionando-a para a realização dos direitos fundamentais e não para a mera correção das falhas de mercado.

A grande mobilidade das conjunturas sociais e econômicas na sociedade globalizada, contudo, compromete a capacidade do Poder Legislativo de disciplinar à exaustão todos esses processos, redundando numa polarização dos centros de produção normativa, especialmente localizados no Poder Executivo central e na Administração Indireta. Essa constatação demonstra que, hoje, uma separação rígida de Poderes inviabiliza a compreensão e a disciplina dos processos regulatórios. Onde quer que eles aconteçam, é importante que sejam respeitados os princípios constitucionais da precaução/prevenção, da informação, da participação e da responsabilidade/motivação/prestação de contas. Com isso, a cidadania ativa, inerente a um Estado Democrático de Direito, será o móvel produtor - ao

mesmo tempo, destinatário e fiscalizador - da regulação, em um processo que jamais estará finalizado por completo pois cada inclusão gera uma nova exclusão.

Movimentos sociais pela democratização das comunicações no Brasil trouxeram à tona possíveis vícios do processo regulatório de escolha do padrão da TV digital terrestre aberta, o que estaria a comprometer a realização do direito fundamental à comunicação. Adotada essa denúncia como hipótese de pesquisa, testada por meio da análise de fontes bibliográficas e documentais, concluiu-se que a convocação de um Sistema Brasileiro de Televisão Digital, com o fim de se construir uma solução nacional e consentânea com os objetivos do poder comunicativo da sociedade civil, revelou respeito ao princípio da participação. Os riscos de um processo regulatório relativo à digitalização de um meio de comunicação presente na quase totalidade dos domicílios brasileiros, em meio a uma sociedade na qual o acesso à informação é capaz de redefinir estruturas de poder, devem ser compartilhados por todos, na esteira do que ensina o paradigma procedimental-discursivo de Habermas.

Fixado o processo decisório como político, a discussão foi relativamente abrangente porque o princípio da participação foi parcialmente respeitado. Dentre os aspectos principiológicos respeitados, estão os seguintes: convocação de um SBTVD, com um colegiado específico para representar (quando deveria apresentar) a sociedade civil - comitê consultivo -; presença de membros de movimentos sociais; contratação de pesquisa científica para fomentar as discussões; disponibilização de documentos para a sociedade, e alguns com sua tradução para outros idiomas; participação ativa e instrumentalizada nos colegiados, com muitas sugestões e comentários; dentre outros.

De outro lado, houve aspectos principiológicos da participação política desrespeitados, quais sejam, produção verticalizada do Decreto 4.901/2003; ausência de publicidade das reuniões do CC por não haver divulgação prévia de pautas ou posterior de

seus resultados (Atas); necessidade de convite formal para ter acesso ao CC (os interessados não poderiam nem ao menos ouvir os diálogos); no CC, foi vedado o acesso da imprensa – informações reservadas; não disponibilização de infra-estrutura para o acesso dos movimentos sociais ao CC; não implementação de um Plano de Comunicação; inexistência de consulta pública durante o processo decisório para todos os documentos nele produzidos; declarações contraditórias do Ministro Hélio Costa; criação de novos espaços de discussão, com produção de Atas reservadas, como o sub-grupo CITEL; debates intensos apenas nos canais institucionalizados. Além disso, a decisão final não esclarece as nuances da discussão - o modelo de negócio é colocado como algo natural pois as possíveis aplicações tecnológicas não foram colocadas na decisão como produtos de opções da discussão política.

A decisão final, se não contemplada a razão de não estar adotando uma determinada posição levantada durante o processo de discussão, constitui um desrespeito ao princípio da participação, pelo simples motivo de que isso esvazia o princípio nos momentos em que era esperado que fosse aplicado.

Não regular é uma opção regulatória. O problema é a motivação disso. Como controlar a falha na legitimidade do processo? O latifúndio improdutivo continuará nas mãos dos mesmos atores da TV analógica e os modelos de negócio das emissoras, até o momento, privilegiam apenas a alta definição.

Para que os destinatários das normas sejam delas também autores, seria necessário ainda amplo respeito aos princípios da informação e da responsabilidade. As máculas verificadas a esses princípios e a deformação do princípio da participação ao longo do processo decisório no período pesquisado do processo regulatório de definição do padrão para a televisão digital terrestre brasileira comprometeram o seu potencial para a realização plena do direito fundamental à comunicação pela via da televisão digital.

O Decreto 5.820/2006 definiu somente a plataforma tecnológica, mas não um Modelo de Negócio/Exploração específico nem os serviços a ele inerentes.

O padrão da TV Digital terrestre brasileiro, que, como visto, foi estabelecido por Decreto do Poder Executivo central, poderia ter sido definido pela Anatel, caso os canais comunicativos apontassem para um consenso - provisório - de que não se estaria criando um novo serviço - o de televisão aberta digital terrestre -, mas estar-se-ia apenas adotando uma evolução tecnológica para o mesmo serviço de radiodifusão, na modalidade de TV aberta.

Se a Anatel tivesse definido um padrão tecnológico, é preciso alertar para o fato de que se teria aberto a possibilidade, em tese, de todas as aplicações narradas no trabalho, permitindo-se às emissoras que fizessem uso delas.

A decisão poderia ainda ter sido deslocada para o Congresso Nacional, caso se optasse por uma ampla reformulação do setor de telecomunicações, tomado aqui em seu sentido lato, que abarca a radiodifusão, promovendo-se a regulação da convergência digital, agora reforçada com o advento da TV digital. Alguns canais comunicativos presentes no Comitê Consultivo apontaram exatamente nesse sentido. Fora dos espaços públicos institucionais/estatais, os Movimentos Sociais pela Democratização da Comunicação também almejavam que os rumos tomados fossem nesse sentido.

As discussões poderiam ainda ter ocorrido no âmbito do Conselho de Comunicação Social, sem que se tivesse criado um SBTVD. Tanto isso procede que se pode ler nas Atas do Comitê Consultivo que vários dos integrantes eram comuns a esses dois espaços públicos. O fato é que, como concluiu Renato Bigliazzi<sup>335</sup>, o que se percebe é a morte, o esvaziamento, do Conselho de Comunicação Social no Brasil.

Tudo que foi pesquisado e narrado aponta no sentido de que o Cenário Incremental foi adotado pelo Decreto de 2006 justamente para que se mantenha o *status quo* constitucional

---

<sup>335</sup> BIGLIAZZI, Renato. *A Constituição domada: Democracia e o Conselho de Comunicação Social*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UnB. Brasília, 2007.

da radiodifusão. Muitos argumentos apresentados no espaço público de discussões, contudo, não foram nesse sentido e clamavam pela convergência, que foi a sugestão final do CPqD, no Modelo de Referência. Diante disso, a discussão poderia ter sido deslocada para o cenário do Poder Legislativo, único com competência para promover as devidas modificações das normas constitucionais e legais do atual marco regulatório da radiodifusão.

Em reunião de 02/03/2005 do Grupo Gestor, Benetton relatou a citação do SBTVD em relatório do Projeto ATHENA, da Comunidade Européia, como exemplo da necessidade de se avaliar o potencial da TV Digital como infraestrutura para acesso a banda larga na sociedade da informação. André Barbosa, na mesma ocasião, realçou que o Brasil era o único país do mundo que incluiu no projeto a participação dos movimentos organizados da sociedade.

Qual foi o efeito prático de todas essas ponderações? Nenhum, de forma imediata, considerando-se a redação positivada no Decreto de 2006. Não se positivou ainda nenhuma exigência de uso da TV digital aberta como plataforma de acesso à Internet, como mecanismo de inclusão digital, muito menos a multiprogramação. As várias vozes dos Movimentos Sociais em prol da Democratização das Comunicações não estão contempladas na redação positivada do Decreto n.º 5.820/2006. As únicas vozes que podem ser reconhecidas no texto do Decreto citado são as dos radiodifusores. E a longo prazo? O constitucionalismo cuidará de, institucionalmente, abrir novos espaços públicos para a retomada da discussão dos temas narrados?

Formalmente, os canais de comunicação atuaram no processo, mas, como alertado no marco teórico que norteou a análise do problema, não há garantias definitivas no processo democrático, que é um processo que nunca acaba. O que a Constituição constitui não é uma ordem concreta de valores, em que haja consensos definitivos. O que a ordem constitucional constitui/possibilita/viabiliza são os mecanismos procedimentais que garantam o convívio dos

seres humanos em meio à diferença, justamente por não partilharem, necessariamente, nada em comum.

Dada a importância da TV aberta no Brasil, caracterizada como um espaço público que é de todos e, portanto, inapropriável, o modelo e os rumos desse meio de comunicação, desse nó em uma das redes da sociedade da informação, incumbem a todos os cidadãos, destinatários e autores do constitucionalismo moderno.

## BIBLIOGRAFIA CITADA E DE REFERÊNCIA

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

*Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARANHA, Márcio Iorio. *Democracia participativa e a Agência Reguladora de Telecomunicações Brasileira*. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. DIREITO COMPARADO DA ENERGIA ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES. Brasília, 26, 27 e 28 de junho de 2007. Evento organizado pela Faculdade de Direito/UnB.

ARANHA, Márcio Iorio (org.). *Direito das telecomunicações: estrutura institucional regulatória e infra-estrutura das telecomunicações no Brasil*. Brasília: JR Gráfica, 2005.

ARANHA, Márcio Iorio (org.). *Coletânea de Normas e Julgados de Telecomunicações e Glossário Brasileiro de Direito das Telecomunicações*. Coleção Brasileira de Direito Regulatório das Telecomunicações. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ARENDT, Hannah. *Crises da República*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2004.

*A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

*Sobre a Revolução*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2001.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

*Principios de derecho público econômico*. Granada: Comares, 2004.

ARISTÓTELES DE ESTAGIRA, *Política*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, Coleção "A obra-prima de cada autor", 2001.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Espanha: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1998.

*La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores, S.A.. Espanha, 2006.

*O que é Globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização.* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.* Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?.* São Paulo: Paulus, 2007.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2002.

*Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Apresentação. In: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Novembro de 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi.* São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.* São Paulo: Cortez, 2006.

COLSON, Jean-Philippe. *Droit public économique.* Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 2001.

DESCARTES, René. *Discurso sobre o método.* São Paulo: Hemus livraria editora ltda., 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DI PLINIO, Giampiero. *Il common core della deregulation: dallo Stato regolatore alla Costituzione economica sovrenazionale.* Milano: Giuffrè Editore, 2005.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese.* São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1977.

FREIRE, João. *Muitos mundos, uma voz. Estudo sobre o direito humano à comunicação*. Provisão Estação Gráfica Digital, 2006.

FUNDAÇÃO CPqD. *Atas do Subgrupo Citel*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Cadeia de Valor*. 07 jan. 2005. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Mapeamento da demanda: pesquisas de mercado e análise de tendências*. 19 nov. 2004. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Modelo de Referência para o SBTVD*. Disponível em: <<http://sbtvd.cpqd.com.br/?obj=divulgacao&mtd=detalhe&q=76>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Política industrial: panorama atual*. 30 ago. 2005. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Política regulatória: panorama brasileiro atual*. 08 nov. 2005. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Regimento Interno do Grupo Gestor do SBTVD*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Relatório Integrador dos aspectos técnicos e mercadológicos da televisão digital*. In: CONSULTA PÚBLICA 291, DE 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal>>. Acesso em: 25 nov. 2007. Pp. 12 e segs..

*Reuniões do Grupo Gestor*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*TV Digital: panorama mundial*. 05 maio 2005. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Visão de longo prazo da economia*. 25 maio 2004. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

GALVÃO, Gabriel de Mello. *Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às Autarquias Autônomas Federais (Agências reguladoras)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GONÇALVES, Bruno Lupion. *Marcos Regulatórios e democratização da mídia: o direito de antena*. Monografia apresentada para obtenção do diploma de graduação em Direito na USP. Orientador: Fábio Konder Comparato. São Paulo, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

*Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

*Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

*A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

*Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vols. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBAIKA, Marcelo Bechara de Souza, BORGES, Ricardo Capucio. *Radiodifusão e TV digital no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Editora Ícone, 2000.

HORWITZ, Robert Britt. *The irony of regulatory reform: the deregulation of american telecommunications*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

*O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6ª ed. Coimbra: Editora Armênio Amado, 1984.

LIMA, Venício A. de. *Mídia. Teoria e Política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Regulador: Causas e Conseqüências de Mudanças no Modo de Governança. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, nº 1, jan-mar de 1999.

*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

*Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1996.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Regimento Interno do Comitê Consultivo*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Reuniões do Comitê Consultivo*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

*Reuniões do Comitê de Desenvolvimento*. Disponível em: <[http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao\\_executiva\\_area\\_login.php?err=1](http://sbtvd.cpqd.com.br/sbtvd-ant/coordenacao_executiva_area_login.php?err=1)>. Acesso em: 15 nov. 2007.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1994.

MOREIRA, Vital (org.). *Estudos de Regulação Pública – I*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência. A regulação do sector eléctrico. In: Os caminhos da privatização da Administração Pública. IV COLÓQUIO LUSO-ESPANHOL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda. *Autoridades Reguladoras Independentes*. Coleção Direito Público e Regulação. Vol. 4. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NAZARENO, Claudio, BOCCHINO, Elizabeth Veloso, MENDES, Fábio Luis, PAZ FILHO, José de Sousa. *Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro*. Plenarium (Editora da Câmara dos Deputados), 2007.

PEDONE, Luiz. “Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (organizadores). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Bresser. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: Cadernos MARE. nº 1.

*A Crise do Estado*. São Paulo: Nobel, 1991.

*Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

PROSSER, Tony. *Law and the regulators*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Theorising utility regulation. In: *Modern Law Review*, v. 62, pp. 196-217, mar. 1999.

QUIRINO, Célia Galvão, VOUGA, Claudio, BRANDÃO, Gildo Marçal. *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

RAMOS, Murilo César. *Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologia*. Brasília: Coleção FAC – Editorial Eletrônica. Brasília, janeiro de 2000. Disponível em: <[www.unb.br/fac](http://www.unb.br/fac)>. Acesso em: 10 dez. 2007.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2001.

SMITH, Adam. *A riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Vols. I e II. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

TAKAHASHI, Tadao (org.). *Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde*. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, setembro de 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Vol. I.

*A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Vol II.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

UM MUNDO E MUITAS VOZES: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA NOSSA ÉPOCA. Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Orgs.). *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VENANCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

*Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. Coimbra: Edições Asa, 1994.

## ARTIGOS

ARANHA, Márcio Iorio. TV Digital e Cidadania no Brasil. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 3.

COSTA FILHO, Ismar Capistrano. *Democratização em pauta no congresso da Abraço*. Disponível em: < <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

MAUSS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, nov. 2000.

SADER, Emir. Era uma vez o neoliberalismo? In: *Correio Braziliense*, Brasília, p. 19, 11 maio 2003.

SUNSTEIN, Cass R. Para além do princípio da precaução. In: *Interesse Público*. Sapucaia do Sul: Notadez, v. 8, n. 37, maio/jun. 2006, p. 119-171.

## TRABALHOS DE PÓS-GRADUAÇÃO

ANDRADE, Sonia Cruz-Riascos de Andrade. *Inclusão Digital como ação facilitadora para o desenvolvimento de empresas de base industrial*. Dissertação em Ciência da Informação. Brasília, 2005.

BERNARDO, Maristela Bezerra. *Do monopólio dos sonhos aos descaminhos da política. Ambientalismo e espaço público*. Tese apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia pelo Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília, dezembro de 1999.

BIGLIAZZI, Renato. *A Constituição domada: Democracia e o Conselho de Comunicação Social*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UnB. Brasília, 2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. *Regulação estatal de serviços públicos: instrumento de realização da Constituição econômica brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2006.

MARTINS, Marcus Augustus. *O Brasil e a Globalização das Comunicações na Década de 90*. Brasília, 1999. Dissertação apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais.

MORAES, Geórgia da Cunha. *A televisão digital no Brasil: impasses de uma política pública*. Dissertação apresentada à Faculdade de Comunicação da UnB. Novembro de 2003.

## SÍTIOS CONSULTADOS

[www.bce.unb.br](http://www.bce.unb.br)  
[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)  
[www.dominiopublico.gov.br/pesquisa](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa)  
[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)  
<http://g1.globo.com>  
[www.indecs.org.br](http://www.indecs.org.br)  
[www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)  
<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>  
[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)  
[www.senado.gov.br/sicon](http://www.senado.gov.br/sicon)  
<http://tecnologia.uol.com.br>  
[www.usp.br](http://www.usp.br); [dedalus.usp.br](http://dedalus.usp.br)

## SÍTIOS ESPECIALIZADOS

[www.desligueatv.org.br](http://www.desligueatv.org.br)  
[www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)  
[www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br)  
[www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)  
[www.freneradiotvdigitaldemocratica.org](http://www.freneradiotvdigitaldemocratica.org)  
[www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)  
[www.telaviva.com.br](http://www.telaviva.com.br)  
[www.telesintese.com.br](http://www.telesintese.com.br)  
[www.teletime.com.br](http://www.teletime.com.br)

## CONGRESSOS

1. 24º Congresso Brasileiro da Radiodifusão. Brasília, 29, 30 e 31 de maio de 2007. Realizado pela ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão).
2. I Seminário Internacional de Regulação de Serviços Públicos. Direito Comparado da Energia Elétrica e de Telecomunicações. Brasília, 26, 27 e 28 de junho de 2007. Faculdade de Direito/UnB.

3. Conferência Nacional Preparatória de Comunicações. Brasília, 17, 18 e 19 de setembro de 2007. Realizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

4. Seminário Internacional Avaliação do Impacto Regulatório, Experiências e Contribuições para a Melhoria da Qualidade da Regulação. Brasília, 25 e 26 de outubro de 2007. Realizado pela Anvisa, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

5. V Fórum Brasileiro sobre as Agências Reguladoras: debatendo o marco legal das Agências Reguladoras e a Regulação Econômica no Brasil. Brasília, 7 e 8 de abril de 2008. Realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Público.

#### ARTIGOS DA PESQUISADORA, PUBLICADOS, RELACIONADOS AO TEMA DA DISSERTAÇÃO

STEFANELO, Marana Costa Beber Stefanelo. *Sociedade quer ser cúmplice de uma política pública de comunicação*. Disponível em: <[www.midiaepolitica.unb.br](http://www.midiaepolitica.unb.br)>. Edição 42.

*Conferência Preparatória: comunicações em debate*. 01 de out. 2007. Disponível em: <[www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)>. Artigo constante do item de Análises.

#### PROGRAMAS DE TELEVISÃO MENCIONADOS NO TEXTO

Curta dentro da lei. Canal da TV Justiça.

Ver TV. Canal da TV Brasil.

Observatório da Imprensa. Canal da antiga Radiobrás; atualmente, TV Brasil.

#### FILMES

*Obrigado por fumar (Thank you for smoking, EUA, 2006)*. Diretor: Jason Reitm. Elenco: Aaron Eckhart, Maria Bello, Adam Brody.

#### PALESTRAS

VARELLA, Marcelo Dias. *A fixação de níveis de risco aceitáveis pelo Direito*. Brasília, 28 de setembro de 2007, 16h, auditório da Primeira Turma do STF. Evento transmitido pela TV Justiça, programa Aula Magna.

## ANEXOS

ANEXO A – Normas que disciplinaram a convocação de um Sistema Brasileiro de TV Digital, iniciando o processo regulatório de escolha do padrão para a TV digital terrestre aberta brasileira no Poder Executivo central.

### DECRETO DE 23 DE SETEMBRO DE 2003

*Institui Grupo Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital, e dá outras providências.*

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para a implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital.

Art. 2º O Grupo de Trabalho será composto pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República;
- III - Ministério das Comunicações;
- IV - Ministério da Cultura;
- V - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VI - Ministério da Educação;
- VII - Ministério da Fazenda; e
- VIII - Ministério das Relações Exteriores.

§ 1º Os titulares poderão ser representados em seus impedimentos pelos respectivos substitutos legais.

§ 2º O Coordenador do Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões por ele organizadas.

Art. 3º O Grupo de Trabalho submeterá ao Presidente da República, no prazo de até trinta dias, a contar da data de publicação deste Decreto, relatório contendo proposta de diretrizes para subsidiar o processo decisório relativo à implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA**

Miro Teixeira

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 24 SET 2003, p. 2

### DECRETO DE 29 DE SETEMBRO DE 2003

*Acresce inciso ao art. 2º do Decreto de 23 de setembro de 2003, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O art. 2º do Decreto de 23 de setembro de 2003, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“IX - Ministério da Ciência e Tecnologia.”

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Miro Teixeira

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 30 SET 2003, p. 1

### **Minuta da Exposição de motivos do decreto que institui o Sistema Brasileiro de TV Digital Brasília, de de 2003.**

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência, com base no art. 84, Inciso 6, "a", da Constituição Federal, proposta de Decreto que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências.

2. No presente contexto, a expressão "Televisão Digital" se refere ao modelo de televisão digital terrestre aberta, incluindo-se aí a recepção através das antenas parabólicas convencionais.

3. Tive a cautela de abrir o debate em torno do assunto para consolidar nossa convicção sobre a possibilidade de desenvolvermos sistema e padrão brasileiros de televisão digital. Acredito que o Brasil precisa definir modelo próprio, com estratégia baseada no cidadão, para fazer da inclusão digital o meio mais eficaz e rápido de alcançar a inclusão social, com importantes repercussões na capacidade de inovação e na formação de novas gerações de pesquisadores.

4. Cabe ressaltar o entusiasmo com que nossos centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento - nas áreas de tecnologias de microeletrônica, de sistemas multimídia, de propagação, de desenvolvimento de software, de desenvolvimento de conteúdo e de serviços - apoiaram os propósitos do Governo quanto ao SBTVD. Aliás, já há muita tecnologia desenvolvida no Brasil nestas áreas, o que nos proporciona segurança nas importantes decisões que deveremos tomar em breve. A iniciativa de desenvolvimento do SBTVD tem sido considerada como um grande projeto agregador de nossas competências, com o potencial de impulsionar positivamente o complexo eletrônico nacional.

5. O sistema de televisão aberta brasileiro é um dos maiores do mundo. Uma de suas características mais importantes, sobretudo considerando a realidade social brasileira, é ser o acesso totalmente gratuito para os usuários. Cerca de 90% dos domicílios brasileiros possuem receptores de televisão. No entanto, aproximadamente 80% recebem exclusivamente sinais de televisão aberta. A programação transmitida aos telespectadores é importante fonte de informação e entretenimento da população brasileira, ao que corresponde uma inegável responsabilidade no que tange à cultura nacional e à própria cidadania.

6. A disseminação da televisão aberta digital, com a previsão de conexão à Internet, é de importância estratégica para nosso país, uma vez que beneficiará quase toda a população nos próximos anos, proporcionando crescente democratização do acesso à informação.

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

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

8. Em muitos países a transição de um sistema de televisão aberta baseado na tecnologia analógica para outro baseado na tecnologia digital vem sendo encarada principalmente pelo lado técnico, limitando-se à escolha entre os padrões hoje existentes no mundo: o sistema americano ATSC (*Advanced Television Systems Committee*), o sistema europeu DVB-T (*Digital Video Broadcasting - Terrestrial*) e o sistema japonês ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting - Terrestrial*).

Cada um deles foi concebido tendo em vista as condições peculiares dos países proponentes, e seguindo objetivos diversos.

9. A escolha do padrão brasileiro de TV digital deve atender aos efetivos requisitos de nossa sociedade, considerando o perfil de renda da população e as possibilidades abertas pela interatividade. Como se enfatiza nesta Exposição de Motivos, a televisão digital não é apenas uma evolução tecnológica da televisão analógica, mas uma nova plataforma de comunicação, cujos impactos na sociedade ainda estão se delineando.

10. Neste sentido, a realização de pesquisas e desenvolvimento de um sistema brasileiro visa encontrar soluções apropriadas à nossa realidade social e econômica, sem necessariamente excluir, de antemão, a possibilidade de irmos a selecionar algum dos sistemas estrangeiros hoje disponíveis, caso atenda aos interesses sociais e econômicos do País.

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

- a) proporcionar interatividade e o conseqüente desenvolvimento de novas aplicações que ofereçam entretenimento à população, promovam a educação, a cultura e o pleno exercício da cidadania;
- b) possuir atributos básicos de baixo custo e de robustez na recepção, de modo a atender às reais condições da grande maioria da população, garantindo assim que mesmo aqueles que hoje dispõem de um aparelho modesto, com condições precárias de recepção, não sejam privados desta importante forma de entretenimento e difusão cultural;

- c) ser flexível o bastante para que as emissoras possam escolher esquemas de programação e modelos de negócio de acordo com a conveniência de cada uma, especialmente quanto à regionalização, inclusive favorecendo adaptações e evoluções ao longo do tempo; e

- d) disponibilizar a participação dos países latino-americanos no desenvolvimento do SBTVD visando a contribuir para a estratégia de desenvolvimento cooperativo da região.

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

- a) na formação de novas gerações de pesquisadores brasileiros;

- b) na capacitação da indústria instalada no país;

- c) na definição do modelo de exploração do serviço e suas conseqüências regulatórias; e

- d) no estímulo ao nosso comércio exterior e à geração de saldos comerciais.

13. As pesquisas a serem desenvolvidas deverão levar em conta o aproveitamento do parque instalado de 54 milhões de receptores analógicos, de forma a permitir que a sua gradual substituição possa seguir o ritmo mais adequado aos interesses da sociedade brasileira, trazendo-lhe benefícios tangíveis, sobretudo no que concerne aos custos a serem arcados pelos cidadãos. Nesse sentido, devem ser conduzidas de forma a possibilitar que os usuários mantenham, por um período razoável de tempo, seus atuais aparelhos receptores, não sofrendo solução de continuidade na recepção do sinal analógico. A quem quiser aderir à recepção digital e não desejar, ou não puder, adquirir o aparelho correspondente, deverá ser dada a oportunidade de vir a utilizar uma unidade conversora, de baixo custo, que permitirá a recepção digital em aparelho receptor analógico.

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

15. A definição do sistema que será adotado no Brasil deverá ser feita tão logo se proceda a uma análise detalhada dos aspectos tecnológico, regulatório, social, industrial, econômico e de competitividade internacional, que possibilite ao Governo estabelecer os requisitos e condições que considera indispensáveis para o caso brasileiro.

16. Para levar avante tal empreitada, estamos propondo a criação de uma estrutura para o SBTVD, composta por um Comitê de Desenvolvimento do SBTVD, um Comitê Consultivo e um Grupo Gestor.

17. O Comitê de Desenvolvimento, composto por órgãos da Administração Federal, tem por competência:

I - fixar critérios e condições para a escolha das pesquisas e dos projetos a serem realizados, bem como de seus participantes;

II - estabelecer as diretrizes e estratégias para a implementação da tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens;

III - definir estratégias e planejar as ações necessárias para a condução da pesquisa e o desenvolvimento do SBTVD;

IV - controlar e acompanhar as ações e o desenvolvimento dos estudos e pesquisas em tecnologias aplicáveis à TV digital;

V - supervisionar os trabalhos do Grupo Gestor;

VI - decidir sobre as propostas de desenvolvimento do SBTVD e

VII - fixar as diretrizes básicas para o adequado estabelecimento de modelos de negócios.

VIII - apresentar, no prazo de doze meses a partir de sua instalação, relatório contendo propostas referentes:

a) à definição do modelo de referência brasileiro de TV digital terrestre;

b) ao padrão de TV digital a ser adotado no País;

c) à forma de exploração do serviço; e

d) ao período de transição do sistema analógico para o digital.

18. O Comitê Consultivo, integrado por representantes de entidades afins ao desenvolvimento da tecnologia de TV digital, tem por finalidade propor diretrizes e ações relativas ao SBTVD a serem apreciadas pelo Comitê de Desenvolvimento e Grupo Gestor.

19. O Grupo Gestor, a quem compete a execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa voltadas para o cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD, será composto por órgãos da Administração Federal e pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

20. O financiamento das pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias brasileiras em TV digital será viabilizado com recursos, dentre outras fontes, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL. O Plano de Aplicação de Recursos e o Orçamento serão submetidos à aprovação do Conselho Gestor do FUNTTEL. Cada subprojeto, com o detalhamento dos recursos a ele necessários, será definido pelo Grupo Gestor do SBTVD. Tal definição levará em conta, entre outros fatores, a capacitação de cada entidade, a sinergia entre as mesmas, e o cuidado de se evitar a desnecessária duplicação de atividades. O plano de aplicação desses recursos e o orçamento, aprovados pelo Conselho Gestor do FUNTTEL, serão executados, por entidade definida pelo Grupo Gestor do SBTVD, em estrita observância às diretrizes do Comitê de Desenvolvimento. Os recursos serão repassados às diversas instituições de pesquisa participantes, para serem empregados nos subprojetos que compõem o todo. Assim, teremos a garantia de que os recursos não serão dispersados, e sim aplicados sempre da forma mais eficaz para a consecução dos objetivos propostos.

21. O financiamento das pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias brasileiras em TV digital poderá contar ainda com outros recursos que deverão ser tratados, salvo impedimento legal, da mesma forma que os recursos oriundos do FUNTTEL, excetuando-se a necessidade de aprovação pelo Conselho Gestor do referido fundo.

22. Para possibilitar a transição entre a televisão analógica e a digital, é necessário numa primeira fase a transmissão simultânea nos dois modos, permitindo ao cidadão a escolha do momento em que deseja aderir ao novo sistema e garantindo às emissoras que não haverá uma queda em sua audiência devido a essa mudança. Propomos, então, que sejam estudados mecanismos para viabilizar às concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens, se necessário, o uso de faixa de radiofrequência que permita a transmissão simultânea de sua programação nos modos analógico e digital, durante o período de transição.

23. Com o intuito de alcançar os objetivos apresentados nesta Exposição de Motivos, o Governo se mobilizou, coordenando os esforços de vários Ministérios e de outras instituições públicas e privadas, cujo concurso é imprescindível para o êxito do programa de pesquisas que se pretende desenvolver. A presente proposta de Decreto busca estabelecer as condições sob as quais poderão ser orientados e acompanhados os trabalhos a serem realizados, e articulados os vários segmentos da sociedade envolvidos - emissoras, indústrias, instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, universidades e representantes dos usuários. Somente pela harmonização dos interesses de todos será possível levar a bom termo a digitalização da televisão aberta no Brasil.

24. Assim, submeto a Vossa Excelência a presente proposta de Decreto que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, resultante dos trabalhos Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto de 23 de setembro de 2003, com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do SBTVD.

**Respeitosamente,**

**Miro Teixeira**

**Ministro das Comunicações****DECRETO Nº 4.901, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2003**

*Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - aperfeiçoar o uso do espectro de radiofrequências;

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

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

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

Art. 2º O SBTVD será composto por um Comitê de Desenvolvimento, vinculado à Presidência da República, por um Comitê Consultivo e por um Grupo Gestor.

Art. 3º Ao Comitê de Desenvolvimento do SBTVD compete:

I - fixar critérios e condições para a escolha das pesquisas e dos projetos a serem realizados para o desenvolvimento do SBTVD, bem como de seus participantes;

II - estabelecer as diretrizes e estratégias para a implementação da tecnologia digital no serviço de radiodifusão de sons e imagens;

III - definir estratégias, planejar as ações necessárias e aprovar planos de aplicação para a condução da pesquisa e o desenvolvimento do SBTVD;

IV - controlar e acompanhar as ações e o desenvolvimento das pesquisas e dos projetos em tecnologias aplicáveis à televisão digital;

V - supervisionar os trabalhos do Grupo Gestor;

VI - decidir sobre as propostas de desenvolvimento do SBTVD;

VII - fixar as diretrizes básicas para o adequado estabelecimento de modelos de negócios de televisão digital; e

VIII - apresentar relatório contendo propostas referentes:

a) à definição do modelo de referência do sistema brasileiro de televisão digital;

b) ao padrão de televisão digital a ser adotado no País;

c) à forma de exploração do serviço de televisão digital; e

d) ao período e modelo de transição do sistema analógico para o digital.

~~Parágrafo único. O prazo para a apresentação do relatório a que se refere o inciso VIII deste artigo fica fixado em doze meses, a contar da instalação do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.~~

Parágrafo único. O prazo para a apresentação do relatório a que se refere o inciso VIII deste artigo é fixado em vinte e três meses, a contar da instalação do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD. (Redação dada pelo Decreto nº 5.393, de 2005) (Prorrogação de prazo)

Art. 4º O Comitê de Desenvolvimento do SBTVD será composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos:

- I - Ministério das Comunicações, que o presidirá;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Ministério da Ciência e Tecnologia;
- IV - Ministério da Cultura;
- V - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VI - Ministério da Educação;
- VII - Ministério da Fazenda;
- VIII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IX - Ministério das Relações Exteriores; e
- X - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

§ 1º Os membros do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a X deste artigo e designados pelo Ministro de Estado das Comunicações.

§ 2º Os membros do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD serão substituídos, em suas ausências e impedimentos, por seus respectivos suplentes, por eles indicados, e designados pelo Ministro de Estado das Comunicações.

Art. 5º O Comitê Consultivo tem por finalidade propor as ações e as diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD e será integrado por representantes de entidades que desenvolvam atividades relacionadas à tecnologia de televisão digital.

§ 1º Os membros do Comitê Consultivo serão designados pelo Ministro de Estado das Comunicações, por indicação das entidades referidas no caput deste artigo, de acordo com critérios a serem estabelecidos pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.

§ 2º O Comitê Consultivo será presidido pelo Presidente do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.

Art. 6º Compete ao Grupo Gestor a execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa voltadas para o cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.

Art. 7º O Grupo Gestor será integrado por um representante, titular e respectivo suplente, de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- I - Ministério das Comunicações, que o coordenará;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Ministério da Ciência e Tecnologia;
- IV - Ministério da Cultura;
- V - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VI - Ministério da Educação;
- VII - do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI;
- VIII - da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL; e
- IX - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.
- X - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Inciso incluído pelo Decreto nº 5.102, de 2004)

§ 1º Os membros do Grupo Gestor serão indicados pelos titulares de seus respectivos órgãos e designados pelo Ministro de Estado das Comunicações, no prazo de quinze dias a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º O coordenador do Grupo Gestor poderá instituir comissões e grupos técnicos com a finalidade de desenvolver atividades específicas em cumprimento dos objetivos estabelecidos neste Decreto.

Art. 8º Para o desempenho das atividades a que se refere o art. 6º deste Decreto, o Grupo Gestor poderá dispor do apoio técnico e administrativo, entre outros, das seguintes entidades:

- I - Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; e
- II - Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações - CPqD.

Parágrafo único. A conclusão dos projetos das entidades conveniadas com a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP deverá ser apresentada até 10 de dezembro de 2005. (Incluído pelo Decreto nº 5.393, de 2005)

Art. 9º Para os fins do disposto neste Decreto, o SBTVD poderá ser financiado com recursos provenientes do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL, ou ainda, por outras fontes de recursos públicos ou privados, cujos planos de aplicação serão aprovados pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Miro Teixeira*

*José Dirceu de Oliveira e Silva*

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 27 NOV 2003

**DECRETO Nº 5.102, DE 11 DE JUNHO DE 2004**

*Acresce inciso ao art. 7º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O art. 7º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"X - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão." (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de junho de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Eunício Oliveira*

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 14 JUN 2004

**DECRETO Nº 5.393 DE 10 DE MARÇO DE 2005.**

*Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Parágrafo único. O prazo para a apresentação do relatório a que se refere o inciso VIII deste artigo é fixado em vinte e três meses, a contar da instalação do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD." (NR)

Art. 2º O art. 8º do Decreto nº 4.901, de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Parágrafo único. A conclusão dos projetos das entidades conveniadas com a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP deverá ser apresentada até 10 de dezembro de 2005." (NR)

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de março de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Eunício Oliveira*

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 11 MAR 2005

---

**DECRETO Nº 5.693, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2006**

*Prorroga o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O prazo a que se refere o parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, fica prorrogado por mais trinta dias.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Helio Costa*

*Dilma Rousseff*

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 8 FEV 2006

ANEXO B - Atas de reuniões do Comitê de Desenvolvimento, do Comitê Consultivo e do Subgrupo Citel, ligado ao Grupo Gestor.

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p style="text-align: center;"><b>ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO DO COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE TV DIGITAL</b></p> <p>Aos dez dias do mês de março de dois mil e quatro realizou-se a primeira reunião do Comitê de Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), presidida pelo Ministro de Estado das Comunicações, Dr. Eunício Oliveira, e com a seguinte Ordem do Dia: 1. Palavras iniciais do ministro; 2. Apresentação e posse dos membros do comitê de desenvolvimento; 3. Composição do comitê consultivo; 4. Aprovação dos critérios sugeridos para a escolha dos centros de pesquisa e universidades que participarão do projeto do SBTVD; 5. Apresentação da relação das entidades; 6. Solicitação de autorização para o início dos trabalhos do grupo gestor; 7. Apresentação do programa de trabalho, pelo Dr. Plínio de Aguiar Júnior, Diretor de Indústria, Ciência e Tecnologia do Ministério das Comunicações e coordenador do Grupo gestor; 8. Encerramento. Estavam presentes e assinaram a lista os seguintes membros e convidados: Adriana Segabinazzi, representante suplente da Casa Civil da Presidência da República; Rogério Santana dos Santos, representante titular do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Antonio Lassance Jr, representante suplente da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; Arnaldo Gomes Serrão, representante suplente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Roberto Pinto Martins, representante suplente do Ministério da Ciência e Tecnologia; Ana Paula Vescosi, representante suplente do Ministério da Fazenda; Cláudio Prado, representante suplente do Ministério da Cultura; Manoel Rangel, representante titular do Ministério da Cultura; Roberto Jaguaribe, representante titular do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Paulo Lustosa, representante suplente do Ministério das Comunicações; Rogério Machado Xavier, representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Marcos Dantas Loureiro, representante suplente do Ministério da Educação; Ricardo Benetton, pesquisador do CPqD, convidado do Ministério das Comunicações; Manuel Fernando Lousada Soares, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, convidado do MDIC; Wesley Alves e Elilde Mota de Menezes, ambos da SUFRAMA, convidados do MDIC; Plínio Aguiar Junior e Regina Maria De Felice Souza, representantes titular e suplente do Ministério das Comunicações no Grupo Gestor do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD, convidados do Ministério das Comunicações. A reunião teve início às 15:30 horas (quinze horas e trinta minutos) com uma breve explanação do ministro sobre a importância do encontro, que marca, oficialmente, o início dos trabalhos que irão culminar com a definição do Modelo de Referência para o Sistema Brasileiro de TV Digital, seguindo o determinado no decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. O ministro afirmou que temos todas as condições de desenvolver um sistema adaptado à realidade brasileira, já que não falta capacitação para tal, e citou os exemplos de desenvolvimento de uma eletrônica, do BINA, do imposto de renda via Internet e da aviação. Disse, também, que tem recebido embaixadores de países europeus se propondo a abrir canais de conversação. Reafirmou, então, que considera histórico o dia 10 de março de 2004, dia da instalação do Comitê de Desenvolvimento. Passando ao item 2 da pauta, leu as funções do Comitê, definidas pelo decreto 4.901 e reforçou que este fórum, num prazo de 12 meses a contar desta data, deverá apresentar relatório contendo propostas relativas à definição do Modelo de Referência do Sistema</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>Brasileiro de Televisão Digital, ao padrão de televisão digital a ser adotado no País, à forma de exploração do serviço e ao período e modelo de transição do sistema analógico para o digital. Dando prosseguimento, solicitou aos participantes que se apresentassem e, em seguida, deu posse aos membros do Comitê de Desenvolvimento. Prosseguindo com a pauta, o ministro propôs a composição inicial do Comitê Consultivo, que tem por finalidade propor as ações e as diretrizes fundamentais relativas ao SBTVD e será integrado por representantes de entidades que desenvolvam atividades relacionadas à tecnologia de televisão digital. Informou que seus membros são designados pelo Ministro de Estado das Comunicações, por indicação das referidas entidades, de acordo com critérios a serem estabelecidos pelo Comitê de Desenvolvimento. Informou, ainda, que nessa primeira proposta de entidades, procurou-se contemplar instituições que têm alguma relação com o foco principal do projeto, ou seja, entidades representativas de operadoras de TV, de fabricantes de equipamentos eletroeletrônicos e sindicatos. Propôs que o comitê seja constituído, inicialmente, por 15 entidades, deixando claro que nada impedirá o Comitê de Desenvolvimento de agregar mais entidades no futuro se assim o achar necessário. A seguir, a relação proposta: ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância; ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; ABI – Associação Brasileira de Imprensa; ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica; ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas; ABTA – Associação Brasileira de Televisão por Assinatura; ABTU - Associação Brasileira de Televisão Universitária; Comitê pela Democratização da Comunicação; ELETROS – Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos; FITTEL – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações; SET – Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações. Após a leitura das entidades o ministro abriu a palavra aos participantes. O representante do MDIC, Roberto Jaguaribe, comentou que o elenco não contempla um segmento importante que é o setor de software e sugeriu sua inclusão. Disse que considerou boa a idéia de limitar em 15 entidades e questionou o aparecimento de duas entidades relacionadas ao setor jornalístico, ABI e FENAJ. Afirmou que se deve ter preocupação com a natureza tecnológica e não de conteúdo e ressaltou que se deve valorizar a posição da indústria. O ministro informou que a relação é preliminar e que foi formada, sob demanda, dentro dos critérios citados anteriormente. Com relação às entidades ABI e FENAJ, informou que são entidades dissidentes e, por isso, foram incluídas, a fim de que a informação seja dada a todos, sem exceção. Considerou, também, relevante, a inclusão de representante do setor de software e informou que, se nenhum dos membros tiver algo em contrário, o Comitê de Desenvolvimento considera incluído, no Comitê Consultivo, uma entidade representativa do setor de software. (Observação da relatora: não foi sugerido nome de entidade). O representante do MinC, Manoel Rangel, comentou que considera a lista muito representativa, concordou com a inclusão do representante do setor de software, chamou a atenção para o projeto Software Livre Brasil e sugeriu a inclusão da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão – ABPITV e do Conselho Brasileiro de Cinema. Justificou a sugestão dizendo que o debate sobre conteúdo deve acontecer no âmbito dos comitês de desenvolvimento e consultivo. Sugeriu, também, a inclusão da Associação Brasileira de Emissoras Públicas Educativas e Culturais – ABPEC. Finalizou propondo que os membros do comitê pensem na possibilidade de dividir o comitê consultivo em câmaras. O representante do MP, Rogério Santana, comentou que todas as entidades sugeridas têm tradição, que se deve discutir</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>melhor qual nível de ampliação do comitê e sugeriu a inclusão de uma entidade mais ligada ao terceiro setor, propondo a RITS, que congrega as Ongs e também discute a questão tecnológica. A representante da Casa Civil, Adriana, sugeriu a inclusão de uma entidade de defesa do consumidor e propôs o Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC. O representante do MEC, Marcos Dantas, comentou que na discussão do padrão não pode faltar a dimensão do conteúdo, tecnologia, política industrial e cultura. Afirmou, também, que é fundamental a presença da indústria e da academia. O representante do MDIC, Roberto Jaguaribe, concordou com a sugestão do representante do MinC, com relação à divisão do comitê em câmaras. O coordenador da reunião, ministro Eunício, colocou em votação a proposta de manter a FENAJ e retirar a ABI. A proposta foi aprovada por unanimidade. O representante suplente do MC, Paulo Lustosa propôs a inclusão da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Para finalizar este item da pauta foi colocada em votação a formação das câmaras, que ficaram assim definidas: câmara de desenvolvimento, indústria e tecnologia; câmara de serviços e conteúdo; câmara de universalização e inclusão digital. Passando ao item 4 da pauta, o ministro propôs, para participação no projeto, que sejam considerados centros de pesquisa e universidades que: detenham comprovada capacitação de desenvolvimento tecnológico na área; tenham participado das chamadas e discussões anteriores sobre o tema; demonstrem capacidade de trabalho conjunto com outras instituições; possuam algum nível de articulação com a indústria; tenham capacidade de atender ao cronograma proposto. Ao colocar em discussão a proposta de critérios o ministro ressaltou que a relação é preliminar, podendo sofrer modificações e reafirmou que o mais importante é que os critérios devem ser claros, objetivos e transparentes. Colocados em discussão e votação, os critérios apresentados foram aprovados por unanimidade. Passando ao item seguinte da pauta, o ministro informou que a relação das instituições que auxiliaram nas discussões do projeto do SBTVD e se candidataram a participar foi entregue no início da reunião (anexa a esta ata). Informou, ainda, que o Grupo Gestor se encarregará das ações de convite e do detalhamento e aplicação dos critérios de seleção. Solicitou, também, que o Comitê de Desenvolvimento dê autonomia para o Grupo Gestor definir a maneira mais segura e transparente para a escolha e contratação das instituições, já que a ação é eminentemente técnica. O ministro ainda ressaltou que a relação das entidades não é uma proposta fechada. O coordenador do Grupo Gestor, Plínio Aguiar, esclareceu que vai haver apenas um momento de contratação. O representante do MEC, Marcos Dantas, propôs que seja estimulado o consórcio entre as instituições e ou indústria. O convidado do MDIC, Manuel Lousada, concordou com o representante do MEC e afirmou que se deve fazer um grande esforço para evitar as experiências mal sucedidas do passado. Afirmou, também, que tem uma preocupação que é a de verificar quais indústrias irão absorver e colaborar com o projeto. Citou o exemplo do CPqD, que criou competência. Ainda expôs seu receio de haver choques devido às culturas diferentes universidades e empresas. O coordenador do Grupo Gestor afirmou que os consórcios são importantes e trazem eficácia ao projeto e já estão acontecendo. O representante suplente do MCT, Roberto Martins, afirmou que é importante entender bem a participação dessas instituições e que se devem verificar bem os consórcios para que não haja elos fracos que prejudiquem o processo. O representante suplente do MC, Paulo Lustosa, lembrou que foram feitas muitas discussões, houve uma grande mobilização da comunidade científica e foram mapeadas as competências. O representante da SECOM, Antonio Lassance, propôs que o Comitê de Desenvolvimento recomende uma revisão no</p>

<b>Um novo meio, com vários fins.</b>		<p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p> 
		<p>Decreto 4.901 a fim de incluir o Ministério do Planejamento no Grupo Gestor. O representante suplente do Ministério da Cultura, Cláudio Prado mostrou preocupação a respeito da não existência de financiamento para desenvolvimento de conteúdo e afirmou que é importante verificar outras fontes de recursos. Encerradas as discussões, o ministro passou ao item seguinte da pauta e solicitou autorização para que o Grupo Gestor começasse a trabalhar dentro do que foi deliberado pelo Comitê de Desenvolvimento e aproveitou para propor a realização da próxima reunião para o dia 13 de abril, às 15 horas. O Comitê de Desenvolvimento, então, autorizou o Grupo Gestor a dar início às atividades. Dando seqüência à reunião, o ministro informou que precisaria se ausentar, passou a palavra ao coordenador do Grupo Gestor, Plínio Aguiar, para que ele fizesse a apresentação do Programa de Trabalho e passou a condução da reunião ao seu suplente, Paulo Lustosa. Após a apresentação do Programa de Trabalho e prestados os esclarecimentos solicitados pelos presentes, nada mais havendo a tratar, o Dr. Paulo Lustosa deu por encerrada a reunião às 17:45 e eu, Regina Maria De Felice Souza, lavrei a presente ata que, depois de lida e aprovada, vai assinada por mim e pelo coordenador do Comitê de Desenvolvimento.</p> <p>Brasília, 10 de março de 2004.</p> <p>Regina Maria De Felice Souza</p> <p>Ministro Eunício de Oliveira</p>

## ATA DA SEGUNDA REUNIÃO DO COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE TV DIGITAL

Aos seis dias do mês de maio de dois mil e quatro realizou-se a segunda reunião do Comitê de Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), presidida pelo Ministro de Estado das Comunicações, Dr. Eunício Oliveira, e com a seguinte Ordem do Dia: 1. Palavras iniciais do ministro; 2. Análise e aprovação da ata da primeira reunião do Comitê de Desenvolvimento; 3. Definição dos papéis da FINEP e da Fundação CPqD no desenvolvimento do programa SBTVD; 4. Contratação de instituições de pesquisa e desenvolvimento conforme apresentado na primeira reunião; 5. Constituição do Comitê Consultivo do SBTVD; 6. Novo decreto para inclusão do Ministério do Planejamento no Grupo Gestor; 7. Apresentação da Anatel sobre Canalização para Implantação de TV Digital Terrestre; 8. Encerramento. Estavam presentes e assinaram a lista os seguintes membros e convidados: Adriana Segabinazzi, representante suplente da Casa Civil da Presidência da República; Antonio Lassance Jr, representante suplente da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; Roberto Pinto Martins, representante suplente do Ministério da Ciência e Tecnologia; Ana Paula Vescosi, representante suplente do Ministério da Fazenda; Cláudio Prado, representante suplente do Ministério da Cultura; Manoel Rangel, representante titular do Ministério da Cultura; Paulo Lustosa, representante suplente do Ministério das Comunicações; Rogério Machado Xavier, representante suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Marcos Dantas Loureiro, representante suplente do Ministério da Educação; Henrique Choer Moraes, convidado do Ministério das Relações Exteriores; Ricardo Benetton, diretor do CPqD, convidado do Ministério das Comunicações; Manuel Fernando Lousada Soares, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, convidado do MDIC; Plínio Aguiar Junior e Regina Maria De Felice Souza, representantes titular e suplente do Ministério das Comunicações no Grupo Gestor do Comitê de Desenvolvimento do SBTVD, convidados do Ministério das Comunicações. Ao dar início à reunião, às 15:45 (quinze horas e quarenta e cinco minutos), o ministro agradeceu a presença de todos e solicitou permissão para gravação da mesma, a fim de facilitar a confecção da ata. Os participantes concordaram com a gravação. A seguir informou que a solicitação de liberação de recursos do FUNTTEL para o SBTVD já foi encaminhada ao Ministério do Planejamento ressaltando que não haverá dificuldades para a liberação dos mesmos. Informou, também, que na semana que segue o edital de chamada das instituições será apreciado pela diretoria da FINEP e publicado no Diário Oficial da União. Passando ao item seguinte, colocou a ata da reunião anterior em discussão e votação. A ata foi aprovada sem modificações. Prosseguindo com a pauta, o ministro informou que, considerando o artigo 8º do Decreto 4.901 de 2003 e os mandatos conferidos pelo FUNTTEL à FINEP e à Fundação CPqD, o Grupo Gestor propôs: designar a FINEP como Entidade de Apoio Técnico para apoiar e subsidiar as ações do Grupo Gestor, realizando o cadastramento, a seleção e a decisão sobre as propostas para a contratação, convênios, em conjunto com o Grupo Gestor, e liberação dos recursos para as instituições conveniadas e demais atividades cabíveis; designar o CPqD como Entidade de Apoio Técnico e Administrativo para atuar como integrador dos projetos que comporão o sistema de TV digital e apoiar o Grupo gestor, realizando o acompanhamento técnico, a

Um novo meio, com vários fins.

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>elaboração de pareceres sobre os testes e resultados dos trabalhos e demais atividades cabíveis. Colocada em votação a proposta foi aprovada por unanimidade e o Comitê de Desenvolvimento referendou a decisão do Grupo Gestor quanto ao papel da FINEP e CPqD no desenvolvimento do programa de TV Digital terrestre. Passando ao item seguinte, contratação de instituições de P&amp;D conforme apresentado na primeira reunião, o ministro passou à apresentação dos principais aspectos do documento para a Chamada Pública das Instituições, elaborado pelo Grupo Gestor, informando que, na reunião do Grupo Gestor, realizada em cinco de maio de 2004, foi analisado e aprovado pela FINEP e Grupo Gestor o documento denominado "Diretrizes para Cadastramento e Seleção de Propostas no âmbito do SBTVD", apresentando os pontos mais relevantes. A contratação das instituições de pesquisa, ensino ou desenvolvimento, para participação no projeto tecnológico do SBTVD, é dirigida por critérios que podem ser sintetizados a seguir: (a) sejam instituições públicas ou privadas de pesquisa ou desenvolvimento sem fins lucrativos; (b) detenham comprovada capacitação de desenvolvimento tecnológico na área; (c) demonstrem capacidade de trabalho conjunto com outras instituições; (d) possuam algum nível de articulação com a indústria; (e) tenham capacidade de atender ao cronograma proposto. A contratação das instituições será assim organizada: cadastramento com qualificação técnica em temas associados ao SBTVD; chamadas por propostas; seleção das propostas; estabelecimento do convênio; execução das atividades e homologação dos resultados técnicos, buscando assegurar a integração dos mesmos formando o sistema brasileiro de TV Digital terrestre. O ministro informou, também, que foi discutida a necessidade ou não de realização de um processo de licitação nos moldes da lei 8.666/93 e que, a partir do parecer do Dr. Marcelo Thompson Mello Guimarães, Procurador-Chefe do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, foi decidido pela adoção dos processos de seleção de projetos de pesquisa correntemente adotados pela FINEP. Finalizou informando que o processo de cadastramento terá início em 17 de maio de 2004 e o primeiro lote de chamadas por propostas será lançado a partir de 31 de maio de 2004. O ministro ainda esclareceu que o objetivo, quando se criou a chamada, além de ampliar a transparência, o que é uma obrigação do governo e qualquer cidadão brasileiro tem obrigação de cobrar do governo, foi dar a oportunidade para que as universidades brasileiras e os institutos de P&amp;D possam participar de um projeto através de consórcios e é a forma do governo incentivar a pesquisa e desenvolvimento no Brasil, dar oportunidade às universidades e aos centros de pesquisa e desenvolvimento. Não é uma decisão do ministro e sim do Comitê de Desenvolvimento e do Grupo Gestor que acharam por bem fazer a ampliação. O ministro informou, também, que no dia seguinte, pela manhã, estaria indo a Campinas, no CPqD, para uma visita e fazer o lançamento, em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia, o projeto GIGA, que utiliza recursos do FUNTEL. Esse projeto é realizado atualmente apenas no eixo Rio - São Paulo, com recursos de aproximadamente 40 milhões de reais e serão acrescentados mais 8 ou 10 milhões de reais para que se possa fazer a integração da Bahia, Pernambuco, Paraíba e Ceará. O ministro considerou importante dar conhecimento a todos para mostrar que o objetivo, sempre, em qualquer situação, é ampliar a oportunidade de participação das universidades por todo o país, integrar o país como um todo. O ministro abriu a palavra às discussões sobre o item. A representante da Casa Civil, Adriana, questiona a expressão "algum nível" no item (d) dos critérios de contratação, considerando que é muito subjetivo já que não se tem como dimensionar o grau de articulação com a indústria. O ministro</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p>concorda com a observação e questiona como se pode dimensionar. Todos concordaram que é desejável o envolvimento das instituições com a indústria. Ela sugere que se retire a expressão. Após discussões a nova redação do item (d) passou a ser: possuam articulação com a indústria, quando for o caso. Além disso, a ordem foi trocada. O item (d) passou a ser (e) e o item (e) passou a ser (d), ficando assim a redação final dos critérios, aprovada por unanimidade: (a) sejam instituições públicas ou privadas de pesquisa ou desenvolvimento sem fins lucrativos; (b) detenham comprovada capacitação de desenvolvimento tecnológico na área; (c) demonstrem capacidade de trabalho conjunto com outras instituições; (d) tenham capacidade de atender ao cronograma proposto; (e) possuam articulação com a indústria, quando for o caso. Passando ao item 5 da pauta, o ministro colocou em discussão a proposta da constituição do comitê consultivo baseada na primeira reunião do CD, dividido em câmaras: câmara de desenvolvimento industrial e tecnologia - ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica; ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas; ELETROS – Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos; FITTEL – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações; SET – Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações; SBPC – Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência; ABIPTI – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica; SBRT – Sociedade Brasileira de Telecomunicações; SBC – Sociedade Brasileira de Computação; SOFTEX – Sociedade para Promoção da Excelência do Software Brasileiro. Câmara de serviços e conteúdo: ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância; ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; ABTA – Associação Brasileira de Televisão por Assinatura; ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária; ABPEC – Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais; FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas; IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor; UNETV – União Nacional de Emissoras e Redes de Televisão; ABPI-TV – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão. Câmara de universalização e inclusão digital: FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação; RITS – rede de Informações para o Terceiro Setor. Após a leitura das entidades o ministro abriu a palavra aos participantes. O representante do MinC, Manoel Rangel, sugeriu a inclusão da ABC – Associação Brasileira de Cinematografia, na câmara de serviços e conteúdo, aprovada por unanimidade. O representante do MEC, Marcos Dantas, sugeriu a inclusão da ASSESPRO – Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet, na câmara de desenvolvimento industrial e tecnologia, também aprovada por unanimidade. O representante do MCT, Roberto Martins, propôs que a participação das entidades nas câmaras não ficasse definida na reunião. O ministro ponderou a importância da constituição das câmaras e sugeriu que, após a instalação do Comitê as entidades ficariam liberadas para trocar de câmaras se assim o desejasse, mas que cada uma só participaria de uma câmara. Os debates seriam realizados nas câmaras e depois o Comitê Consultivo se reuniria e aprovaria o que foi decidido nas câmaras. O convidado do MDIC, Manoel Lousada, propôs, devido ao desequilíbrio na formação das câmaras, que o Comitê Consultivo fosse dividido em apenas duas câmaras, propondo a fusão da câmara de serviço e conteúdo com a câmara de universalização e inclusão digital. Após discussões foram aprovadas a câmara de desenvolvimento, indústria e tecnologia e a câmara de serviços, conteúdo, universalização e inclusão digital. A ASSESPRO foi acrescentada à relação inicial da primeira câmara e a ABC, na relação inicial da segunda câmara. Passando ao</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p>item seguinte, o ministro informou que, a partir da proposta apresentada na primeira reunião para inclusão do Ministério do Planejamento no Grupo Gestor, está sendo elaborada uma minuta de decreto pelos representantes da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, que será encaminhada à Casa Civil pelo coordenador do Comitê de Desenvolvimento. Antes de passar ao último item da pauta, o ministro abriu a palavra para assuntos gerais. A representante da Casa Civil, Adriana, solicitou ao ministro o auxílio da Consultoria Jurídica do MC ao Grupo Gestor, o que foi autorizado pelo ministro. Sugeriu que os contatos com organizações interessadas em determinado padrão de TV sejam comunicados ao Grupo Gestor e pediu que fosse feita uma recomendação ao Grupo Gestor que não deixasse de fazer os contatos. O ministro disse que ninguém pode ficar impedido de fazer contatos, o importante é que se tenha um discurso único. O representante do MinC, Manoel Rangel, salientou que o SBTVD é um projeto estratégico, nada está parado, tudo segue em andamento e ainda este mês sairão as chamadas. Disse, ainda, que estão todos empenhados no projeto e que o Grupo Gestor se empenhou para que chegássemos aonde chegamos. Apresentou a sugestão de, na próxima semana, quando sair o edital, que o lançamento fosse cercado de um certo pacto de divulgação pública, não apenas para dar satisfação à sociedade, mas também para fazer um grande chamamento às instituições de pesquisa, universidades para que acorram ao edital e apresentem suas propostas. O ministro concordou com a sugestão e ressaltou que é importante a divulgação, um gesto para a opinião pública do que se está fazendo e ainda sugeriu que o lançamento pudesse ser feito no Palácio do Planalto. Ressaltou, ainda, que é fundamental se mostrar coisas concretas, ou seja, 30 instituições de pesquisa estarão recebendo recursos federais para pesquisa, via FUNTELL, junto com o CPqD e acrescentou que a divulgação do edital deve ser a mais abrangente possível e que para isso, conta com o auxílio da SECOM, que sempre tem se colocado à disposição do MC. Sugeriu, e todos concordaram, que se deve marcar a posse do Comitê Consultivo ao mesmo tempo em que se fizer o anúncio do edital. O convidado do MRE, Henrique Choer Moraes, pediu a palavra para registrar a presença e o alto interesse do Itamaraty no projeto. O representante do MinC, Manoel Rangel, reafirmou a necessidade de identificação de outra fonte de recursos, além do FUNTELL, para fomento de estudos na área de conteúdo para TV Digital. Finalmente, o ministro propôs que a posse do Conselho Consultivo fosse marcada o mais rápido possível e que os membros do Comitê de Desenvolvimento e do Grupo Gestor estejam presentes. Propôs, também, que na oportunidade seja anunciada a publicação do edital. Dando seqüência à reunião, o ministro passou a palavra ao superintendente de Comunicação de Massa da Anatel, Ara Minassian, para que ele fizesse a apresentação sobre canalização para implantação de TV Digital Terrestre. Após a apresentação e prestados os esclarecimentos solicitados pelos presentes, nada mais havendo a tratar, o Ministro das Comunicações, Eunício de Oliveira, deu por encerrada a reunião às 18:30 e eu, Regina Maria De Felice Souza, lavrei a presente ata que, depois de lida e aprovada, vai assinada por mim e pelo coordenador do Comitê de Desenvolvimento.</p>

		<p data-bbox="858 331 1102 376">Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p> 
<p data-bbox="296 813 335 1301">Um novo meio, com vários fins.</p>		<p data-bbox="451 454 767 483">Brasília, 06 de maio de 2004.</p>
		<p data-bbox="451 535 778 564">Regina Maria De Felice Souza</p>
		<p data-bbox="451 645 743 674">Ministro Eunício de Oliveira</p>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro de Reunião do Comitê Consultivo

**Data:** 17/08/2004 (terça-feira)**Local:** Ministério das Comunicações - Brasília**Horário:** 10:30 - 13:30 horas**Participantes:**

Nome	Instituição	E-mail
Alexandre Kieling	ABTU	akieling@mercurio.unisinos.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Bráulio Costa Ribeiro	FNDC	braulioribeiro@pop.com.br
Cláudia Maria Bauzer Medeiros	SBC	cmbm@ic.unicamp.br
Daniel Herz	FENAJ	dherz@terra.com.br
Djalma Petit	SOFTEX	dpetit@nac.softex.br
Eider Moraes	MC	
Jean-Claude Frajmund	MC	jeanfracmund@mec.gov.br
José Munhoz	ABEPEC	munhoz@tvcultura.com.br
Jovino Francisco Filho	MC	jovino.filho@mc.gov.br
Luiz A. Sena Catarcione	MC –Coordenador do Comitê Consultivo	catarcione@anatel.gov.br
Luiz Claudio Carneiro	ABINEE	abinee@uol.com.br
Márcio Girão	SOFTEX	mgirao@nac.softex.br
Márcio Wohlers	MC	marcio.almeida@mc.gov.br
Mauro de Oliveira	MC	
Paulo M. Carvalho Neto	ABERT	paulito@abet.org.br
Paulo Saab	Eletros	psaab@eletros.org.br
Plínio de Aguiar Júnior	MC	plinio.aguiar@mc.gov.br
Rafael Bitencourt	MC	
Renato Barbieri	ABPI-TV	renato@videografia.com.br
Roberto Franco	SET	rfranco@sbt.com.br
Sergio Galdieri	ABINEE	sergio@abinee.org.br
Walter Duran	Eletros	

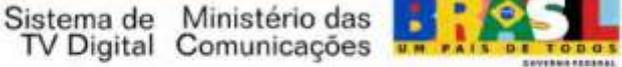
**Registro da Reunião Ordinária do Comitê Consultivo**

Aos dezessete dias do mês de agosto de dois mil e quatro realizou-se a Primeira Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de TV digital, presidida pelo Sr. Ministro de Estado das Comunicações, Dr. Eunício de Oliveira, e com a seguinte ordem do dia: 1. Palavras iniciais do ministro; 2. Apresentação do Programa; 3. Apresentação da Anatel sobre Canalização de TV na transição Analógica/Digital; 3. Discussão entre os participantes; 4. Encerramento. Estavam presentes e assinaram a lista os seguintes membros e convidados: Paulo Saab, representante da Eletros; Walter Duran, representante da Eletros; José Munhoz, representante da ABEPEC; Sergio Galdieri, representante da ABINEE; Luiz Claudio Carneiro, representante da ABINEE; Márcio Girão, representante da SOFTEX; Djalma Petit, representante da SOFTEX; Roberto Franco, representante da SET; Paulo Machado de Carvalho Neto, representante da ABERT; Ara Apkar Minassian, representante da Anatel; Bráulio Costa Ribeiro, representante da FNDC; Daniel Herz, representante da FENAJ; Alexandre Kieling, representante da ABTU; Cláudia Maria Bauzer Medeiros, representante da SBC; Renato Barbieri, representante da ABPI-

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>TV; Mauro de Oliveira, representante do Ministério das Comunicações, Plínio de Aguiar Júnior, representante do Ministério das Comunicações, Márcio Wohlers, representante do Ministério das Comunicações, Luiz Antonio Senna Catarcione, representante do Ministério das Comunicações, Jovino Francisco Filho, representante do Ministério das Comunicações, Jean-Claude Frajmund, representante do Ministério das Comunicações, Eider Moraes, representante do Ministério das Comunicações, Rafael Bitencourt, representante do Ministério das Comunicações. Ao dar início à reunião, às 10:30 (dez horas e trinta minutos), o Sr. Ministro Eunício Oliveira agradece a presença de todos e solicita permissão para gravação da mesma, a fim de facilitar a preparação da ata e registro das colaborações. Os participantes concordam com a gravação. Inicia os trabalhos, informando ser esta a primeira reunião do Conselho Consultivo e tece um breve histórico focando na gênese do tema TVD, o Decreto de sua criação, a instauração dos Comitês de trabalho, a reserva dos recursos junto ao FUNTTEL, o propósito e objetivo das ações do Programa. Declara que cuidou-se para que o CPqD e a FINEP, por orientação do Ministério das Comunicações, promovessem uma abertura maior aos centros de pesquisa de tecnologia e às universidades de tal forma que o projeto não fosse caracterizado como uma discussão fechada de um determinado segmento. Ressalta ainda que fez questão de abrir pessoalmente a reunião para: 1º- Estreitar o calendário dessa discussão; 2º- dar segmento e dizer para os presentes da importância de entendermos que essa discussão não é uma definição e sim uma discussão interna e gradativa onde as divergências existentes fossem discutidas de forma a buscar uma solução adequada para todos. Informa que face a compromissos com a Presidência da República e outro em Belo Horizonte, vai se ausentar após a abertura dos trabalhos. Agradece ao Dr. Plínio que vai deixar o Grupo Gestor para incorporar-se à equipe do Conselho da Anatel, por indicação do Ministério das Comunicações. Igualmente agradece ao Dr. Elifas que deixa o Ministério das Comunicações para também compor o Conselho da Anatel por indicação do Ministério. Ato contínuo, agradece a participação do Dr. Ara, representante da Anatel no Comitê, que está presente para fazer uma apresentação sobre o tema TVD. Prossegue o Sr. Ministro declarando a importância de caminhar com o projeto do SBTVD para apresentá-lo a outros países, permitindo assim melhores negociações externas. Solicita aos presentes fazerem por escrito todas as propostas e sugestões. Em seguida, solicita ao Dr. Mauro, Secretário de Telecomunicações, que prossiga presidindo a reunião. O Secretário apresenta os trabalhos desenvolvidos no projeto SBTVD. Ressalta a importância da participação do Comitê Consultivo nesse projeto. O Sr. Ara Minassian apresenta o tema canalização da TV Digital. Em seguida, o Secretário de Telecomunicações abre espaço para manifestações dos participantes. O representante da Eletros, Sr. Paulo Saab, elogia a iniciativa do MC de convocar o Comitê Consultivo. Ressalta a importância da definição de um modelo de negócios que contemple um padrão que permita a implementação da TV Digital em um menor prazo para um maior número de consumidores. Em sua opinião, a solução proposta deverá ser discutida com vários atores da sociedade de forma a propiciar o sincronismo de ações entre indústria, governo, e instituições de pesquisa. O representante da Softex, Sr. Marcio Girão indaga ao Sr. Ara sobre as bases do corte realizado na escolha de localidades com 100 mil habitantes para o estudo. Ressalta a necessidade de se ter um padrão escolhido e a importância do projeto se basear em uma missão e em uma gerência de projeto. Fala sobre a necessidade da academia focar em "aprender e compreender", deixando o "fazer" para o empresariado. Nesse contexto, acha que as Requisições Formais de Propostas (RFP) enviadas à academia estão dissociadas desta premissa. Declara que gostaria de conhecer o projeto, seu PERT e planejamento. Sugere que haja uma RFP para o tema "Gerência de Projeto". O Secretário Mauro responde às indagações realizadas e declara que há uma metodologia de trabalho, adotada pelo CPqD, bem como uma gerência de projeto. O Sr. Plínio declara que o CPqD está à disposição do Comitê Consultivo para apresentar essa metodologia. Em resposta à indagação sobre as bases do estudo de canalização, o Sr. Ara relata que o estudo foi baseado em geradoras e retransmissoras abrangendo mais de 70% da população brasileira. O estudo se preocupou em permitir que</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>haja uma robustez do sinal de forma a evitar que haja interferência do canal digital no canal analógico durante a transmissão simultânea. Declara que o software usado está disponibilizado no site da Anatel para as instituições interessadas em utilizá-lo em estudos de localidades com população inferior a 100 mil habitantes. A representante da SBC, Sra. Cláudia fala da importância da participação do Secretário de Telecomunicações no evento da SBC em Salvador e da atuação do Ministério das Comunicações na Jornada de Esclarecimentos das RFPs que está acontecendo no CPQD em Campinas. Lembra também que, apesar do pesquisador não focar o desenvolvimento de produtos, pode colaborar intensamente por meio de teses de mestrado e de doutorado no desenvolvimento de negócios, citando como exemplo a EMBRAPA, na qual algumas das teses por ela orientada foram utilizadas para o desenvolvimento de agronegócios. O representante da SET, Sr. Roberto Franco lamenta a sua ausência no evento da SBC. Ele ressalta a participação da SET desde o início do processo de estudo da televisão de alta definição e da TV Digital, a partir dos anos 90 nos Estados Unidos, e também nos estudos dos padrões europeu e japonês. Ressalta que o modelo de negócio brasileiro é um sucesso pois foi e é sustentável até o momento. Lembra que qualquer modelo adotado deverá contemplar o desejo do usuário. Elogia a convocação do Comitê Consultivo e espera poder contribuir ativamente no processo de definição do SBTVD. Sugere que as futuras reuniões sejam realizadas com a periodicidade mensal. Ressalta também a importância em apressar o cronograma. O representante da SOFTEX, Djalma Petit, parabeniza o Ministro pela iniciativa de convocar o Conselho Consultivo. Ressalta a importância do software para a TV digital como uma relevante alavancagem para a indústria brasileira, sendo importante no processo de educação à distância, comércio eletrônico e desenvolvimento de conteúdos. Gostaria de saber como o software vai se inserir no projeto e como se dará a interação com a indústria de software e as universidades. Ressalta a importância de desenvolvimento de conteúdo para ocupar os novos canais digitais evitando, assim, o aparecimento de um vácuo cultural. O representante da FENAJ, Sr. Daniel Herz, declara que aguardava ansiosamente esta reunião. Enfatiza que a FENAJ espera participar de forma a exercer as prerrogativas descritas no Decreto e a ser um forte proponente de diretrizes fundamentais para o projeto. Gostaria de saber quais as diretrizes vigentes, além das descritas no Decreto. Gostaria também de conhecer relações entre as RFPs. Ressalta que desconhece as atuais políticas públicas para a TV aberta, radiodifusão sonora e a cabo. Estas poderiam ajudar na política de inclusão digital do governo. Além desses temas, gostaria de conhecer os cenários de competição estudados para o SBTVD. Declara que a TV a cabo, além de outros serviços, poderia contribuir para a inclusão digital se existisse uma política pública efetiva, pois atualmente existem 11 milhões de domicílios em que há possibilidade de atendimento através da rede de fibras óticas e coaxiais da rede de TV a cabo e que somente 2,1 milhões estão efetivamente atendidos. Também gostaria de informações sobre a iniciativa de desenvolvimento de um sistema comum à China e ao Brasil. Por fim, gostaria de conhecer e ter uma definição sobre o modelo de serviços, além do modelo de negócios, propostos para o SBTVD. O Secretário de Telecomunicações solicita que, devido à extensão desses questionamentos, os mesmos sejam colocados por escrito. O representante da ABTU, Sr. Alexandre Kieling, cumprimenta o Ministério das Comunicações pela iniciativa de convocar a reunião. Declara que, segundo sua opinião, as RFPs até então enviadas apresentam uma forte tendência tecnológica, com influência da noção teórica da relação homem/máquina, faltando assim a visão da relação homem/homem. Sugere que seja contemplado nas futuras RFPs uma proposta de conteúdo. Gostaria de ver contemplada uma maior diversidade na produção e distribuição de conteúdo à luz de novos modelos de produção considerando outros canais, como por exemplo a TV comunitária. O representante da FNDC, Sr. Bráulio Ribeiro, elogia a iniciativa do Ministério das Comunicações e expressa sua preocupação com o atual modelo de comunicações para os canais públicos e privados vigente no Brasil. Gostaria que os estudos contemplassem a inclusão de novos atores e formas de garantir o acesso a serviços e conteúdos e de novos instrumentos e meios para a garantir a fruição de sua</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>produção. Sugere a criação de duas câmaras: uma para tratar de serviços, conteúdo e inclusão digital e outra para tratar de indústria e tecnologia. O representante da ABTI-TV, Sr. Renato Barbieri, reforça a posição apresentada pelo representante da ABTU e exprime a necessidade de se debater a produção de conteúdo, a interatividade e seu gerenciamento. Também declara a importância de se ter um debate integrado focando hardware, software e conteúdo. O representante da ABEPEC, Sr. José Munhoz, declara que apresentará contribuições por escrito. O Sr. Roberto Franco declara que existe uma proposta de implantação de um projeto piloto para a TV digital para testar todos os padrões disponíveis, bem como aplicativos e conteúdo. O projeto estaria apto a testar todas as etapas da cadeia de valor, ressaltando que este ambiente de teste não está vinculado a nenhum dos padrões até então existentes, sendo um ambiente neutro de teste. Declara também que já solicitou autorização para funcionamento deste ambiente à Anatel. O Sr. Ara lembra que existem outros pedidos similares ao da SET e que está esperando a deliberação do Grupo Gestor para poder autorizar a liberação dos canais, evitando assim a duplicação de esforços. O Sr. Márcio declara que a indústria de software está à disposição para colaborar com o projeto piloto. Segundo ele o início antecipado dos trabalhos na indústria de software é vital para a garantia do sucesso do produto. O Sr. Plínio declara que já está previsto no projeto do SBTVD a adoção de um projeto piloto liderado pela UNICAMP que focaria educação à distância. O Secretário Dr. Mauro sugere que circule entre os membros do CC presentes a proposta apresentada pela SET, para análise, estudo e contribuição de todos os membros e posterior encaminhamento ao Grupo Gestor. O Secretário abre espaço para uma definição plenária dos pontos levantados. Fica decidido então: a) circular entre os membros do Comitê Consultivo a proposta da SET sobre a estação piloto para que possam contribuir no encaminhamento de uma proposta ao Grupo Gestor; b) as reuniões do Comitê Consultivo serão realizadas com periodicidade mensal; c) a criação de duas câmaras de discussão: uma Tecnológica e uma de Conteúdo. Os coordenadores das duas câmaras são indicados, temporariamente até que seja realizada a eleição dos Coordenadores definitivos na próxima reunião do CC, e aceitos por consenso unânime dos presentes: Câmara Tecnológica - ABERT e ABINEE; Câmara de Conteúdo – ELETROS e ASET. A primeira reunião de cada câmara ocorrerá no dia 31/08/2004 à tarde e as seguintes serão agendadas por decisão das respectivas câmaras. Pauta para a próxima reunião: a) exposição da metodologia de gestão de projeto pelo CPqD; b) discussão do documento previamente circulado entre os membros para definição da proposta de estação piloto; c) apresentação da proposta do representante da FENAJE, sr. Daniel Herz. Após prestados os esclarecimentos solicitados pelos presentes, nada mais havendo a tratar, o Sr. Secretário de Telecomunicações, Dr. Mauro de Oliveira, presidindo à mesa, dá por encerrada a reunião às 13:30 e eu, Luiz Antonio Senna Catarcione, lavro a presente ata que, depois de lida e aprovada, vai assinada por mim e pelo Coordenador do Comitê Consultivo.</p>

Um novo meio, com vários fins.	<p style="text-align: center;">  </p>
	<p style="text-align: center;">ATA DA SEXTA REUNIÃO DO COMITÊ CONSULTIVO DO SISTEMA BRASILEIRO DE TV DIGITAL — 3/3/2005</p> <p>Aos três dias do mês de março do ano de dois mil e cinco às 14:30 h, realizou-se no auditório sete do pavilhão da Telexpo 2005, no Expocenter Norte, em São Paulo – SP, a sexta reunião do Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD), presidida pelo Secretário de Telecomunicações, Mauro Oliveira, representando o Sr. Ministro das Comunicações Eunício Oliveira, e coordenada por Augusto Cesar Gadelha, Coordenador do Grupo Gestor do SBTVD, com a seguinte pauta de trabalho: 1. Relatório das Câmaras Setoriais; 2 Relato da última reunião do Comitê de Desenvolvimento; 3 Informações do Grupo Gestor; 4 Discussão do Documento Cadeia de Valor; 5 Informações sobre TV Digital Experimental.</p> <p>Assinaram a lista de presença os seguintes membros e convidados: Márcio Leal representante da FNDC; Gabriel Priolli, representante da ABTU; Walter Duran, representante da Eletros; Ademir de Jesus Lourenço; representante da ABIPTI; Celso A . Schroder, representante da FNDC; Alexandre Annenberg, representante da ABTA; Dione Craveiro, representante da ABTA; Nelson Hoineff, representante do IETV; Roberto Franco, representante da SET; Olímpio J. Franco, representante da SET; Anderson Jorge da S. Filho, representante da ABINEE; Marcelo S. Alencar, representante da SBrT; Jorge Cysne, representante da ASSESPRO, Fernando Bittencourt, representante da ABERT; Amilcare Dallevo Júnior, representante da ABRA; Mauro de Oliveira, Secretário de Telecomunicações, neste ato representando o Sr. Ministro das Comunicações Eunício Oliveira; Augusto Cesar Gadelha, Coordenador do Grupo Gestor do SBTVD – Ministério das Comunicações (MC), Regina Maria de Felice Souza, Coordenadora Suplente do Grupo Gestor do SBTVD – MC; Elias Nagib e Jovino Francisco Filho, do MC, convidados a compor a equipe de apoio dos trabalhos da mesa.</p> <p>A reunião é aberta por Mauro Oliveira que saúda os presentes em nome do Ministro das Comunicações, apresentando trechos do discurso proferido pelo Sr. Ministro das Comunicações quando do evento de assinatura dos contratos com as instituições envolvidas no Projeto SBTVD que demonstram o entusiasmo e a confiança do Governo com o Projeto SBTVD. Finalizando, informa sobre o Workshop ocorrido na TELEXPO sobre o tema TV Digital e passa a coordenação dos trabalhos da reunião para Augusto Gadelha. O pleito de uma jornalista para assistir a reunião é colocado em discussão e o plenário decide, por maioria, tomar como regra não permitir a presença da imprensa em reuniões do CC, negando assim a solicitação. Argumentou-se em favor dessa decisão, que os assuntos em discussão pelo CC só devam ser divulgados após sua consolidação; em particular, o atendimento da presente solicitação representaria um favorecimento indevido à um órgão de imprensa em detrimento dos demais. <u>1 - Relatório das Câmaras Setoriais:</u> O representante do IETV, Nelson Hoineff, registra o interesse de sua instituição em participar da Câmara de Conteúdo. Lembra ainda que na última reunião do Comitê houve a solicitação de financiamento pelo programa SBTVD de viagens de membros do Comitê para as reuniões deste. Gadelha informa que esta solicitação deverá ser analisada pelo MC. <u>2 - Relato da reunião do Comitê de Desenvolvimento:</u> Gadelha informa que o CD tratou, em sua última reunião, dos seguintes assuntos: <u>2.1 Adiamento da data de conclusão do Projeto SBTVD;</u> <u>2.2 Financiamento de Conteúdo;</u> <u>2.3 Propriedade intelectual no SBTVD.</u> Sobre o item 2.1, referente ao adiamento, diz que o CD aprovou um texto de exposição de motivos justificando a necessidade de prorrogação dos prazos</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p>do projeto em função da adoção de novos procedimentos que favoreceram a participação de um expressivo número de instituições acadêmicas, institutos de pesquisa e empresas de todo o País através de cartas convites pela FINEP, assim como pela escolha de uma metodologia de análise abrangente e aprofundada de todas as variáveis relativas a tal projeto de grande complexidade, na qual são analisadas questões não apenas tecnológicas mas também de modelos de negócio e de impactos sobre a sociedade. A proposição foi lida na íntegra para os presentes. Em seu conteúdo o documento propõe a edição de um novo decreto com as datas de 10 de dezembro de 2005 para que as instituições entreguem os resultados dos projetos objetos das cartas convites e 10 de Fevereiro de 2006 para a apresentação do Modelo de Referência pelo Comitê de Desenvolvimento ao Governo. Regina registra que a exposição de motivos apresentada não deve, nesta fase, tornar-se pública por se tratar de documento que subsidiará o MC e a PR na edição de novo Decreto. Após a leitura do documento, os membros da mesa apresentaram os seguintes registros: Daniel Herz, representante da FENAJ, coloca em dúvida se o prazo entre Dezembro de 2005 e 10 de Fevereiro de 2006 é realista para consolidação de todas as etapas de finalização do Programa; registra ainda a necessidade de uma maior interação entre o Comitê de Desenvolvimento e o Comitê Consultivo, em períodos mais curtos, para que as ações, a exemplo do tema em discussão, sejam deliberadas em conjunto, consolidando uma posição de consenso. O representante da SBrT, Marcelo Alencar, registra a importância de manutenção dos prazos apresentados face ao calendário político do ano de 2006. O representante do ELETROS, Walter Duran também manifesta preocupação quanto ao fato do CC estar sendo informado do teor da Exposição de Motivos e não sendo consultado ou incitado a participar do processo de definição. Ressalta também que a dilatação de prazos pode resultar em obsolescência temporal da solução em pesquisa, considerando um ano muito tempo, sugerindo que seja 10 meses. O Secretário de Telecomunicações, Mauro Oliveira, comenta que apesar do atraso o processo adotado permitiu um maior envolvimento de instituições de P&amp;D nacionais, uma maior capacidade do País de negociar com os padrões existentes e a adoção de tecnologias mais amadurecidas. Daniel Herz, representante da FENAJ, registra as seguintes dúvidas e questões: 1º—o que vai resultar do trabalho é um conjunto de especificações nas quais o Comitê Consultivo deverá trabalhar. Qual será a dinâmica de trabalho? 2º— nos próximos dias 17 e 18, haverá a primeira jornada de integração, qual a idéia de vinculação deste trabalho com o Comitê Consultivo? 3º— a dinâmica de ações tem que ser planejada e formalizada ao Comitê Consultivo, que tem que ter clareza de quais suas responsabilidades nessas ações. Diz que o Comitê Consultivo tem que ter tempo hábil para se pronunciar e que se o tema está sendo submetido a este Comitê ele tem que se pronunciar e dizer se o prazo deve ser este ou outro; o Comitê Consultivo tem que assumir responsabilidades. Alexandre Annenberg, representante da ABTA, diz que a dilatação no prazo oferece oportunidade para se aprofundar em vários temas, como formas de exploração do negócio de TVD, modelo de negócio e outros ainda não contemplados nas cartas convites da FINEP. Argumenta que se o grupo puder concentrar-se neste tipo de discussão, estar-se-á ganhando tempo. Propõe a utilização das plataformas em operação de TV a Cabo nas experiências de modelagem e definições de formas, modelos de negócio, atuação, etc. Roberto Franco, representante da SET, intervém dizendo que o tema merece maior discussão e que o Comitê Consultivo deve direcionar e estabelecer requisitos para o Projeto. Argumenta que a dilatação de prazos reduz riscos, pela melhor análise dos processos, mas também gera prejuízos. Gadelha comenta que o adiamento decorreu da necessidade de se dar prazos adequados à realização dos projetos contratados de aproximadamente 10 meses, sendo assim uma exigência técnica e contratual das instituições com a FINEP. O limite de 10 de fevereiro foi uma exigência do Comitê de Desenvolvimento que considera o adiamento além dessa data politicamente muito desgastante e prejudicial para o País. O</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p>prazo de 20 de dezembro para a entrega dos projetos pelas instituições contratadas foi imposto para se dar tempo (dois meses) para que o CPqD realize a integração dos resultados obtidos. A participação do Comitê Consultivo é muito desejável e para que isto se efetive é necessário encontrar mecanismos para amadurecer e intensificar o processo de atuação das Câmaras. Ao CPqD cabe fazer o trabalho de integração dos projetos contratados. Quanto ao prazo do Projeto, Gadelha lembra que o cenário no Brasil não é diferente do que ocorre em outros países que implantaram a TV digital. A Coreia levou 6 anos para chegar a um ponto de definição. A China avança em processo similar ao nosso, inclusive no que se refere a prazos. O importante é aproveitarmos a experiência acumulada desses outros países, finaliza Gadelha. Roberto Franco, representante da SET, fala que o CPqD não pode ser colocado como único definidor do processo e que a TV Digital no Brasil vem sendo analisada desde 1989, portanto há mais de 15 anos, sugere que não se despreze o trabalho gerado nesse processo. Diz ainda que não tem a intenção de questionar a capacidade e competência técnica do CPqD, porém, não crê que aquela instituição deva agir isoladamente no processo decisório. Prossegue dizendo que o prazo estabelecido é preocupante pelo fato de que haverá necessidade de etapas subseqüentes ao modelo de referência estabelecido, o que ocorrerá em em ambiente político pré-eleitoral. Gadelha comenta que os dois anos mencionado do Programa vincula-se às ações formais de Governo com a edição do Decreto que estabelece o SBTVD. Fernando Bittencourt, representante da ABERT, opina que, se formos desenvolver coisa nova, não há chance de fazê-lo em 10 meses; se for concepções a partir do que existe, pode ser que sim. Comenta que não lhe agrada ouvir que o Presidente Lula vai ver a copa de 2006 em TVD, o que considera ser uma “confirmação da fantasia”. Menciona que a demora em implantar a TV digital implica em riscos tendo em vista ser necessário a reserva de espectro e a cada dia estão surgindo novos canais liberados pela ANATEL. Ressalta que isto pode inviabilizar o SBTVD pela inexistência de canalização, principalmente em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, dentre outras, que apresentam escassez e criticidade no que se refere ao espectro, propondo que o assunto seja objeto de atenção. Daniel Herz, representante da FENAJ, registra a proposição de que o processo de liberação de canais seja feito em critérios que não sejam ofensivos ao SBTVD, propõe ainda o critério no qual seja alocado canais às entidades existentes, independente do sistema ou modelo de TV a ser implementado. Gadelha informa que a questão da canalização já foi objeto de análise e estudo da ANATEL, tendo à frente o Sr. Ara Apkar Minassian, que também faz parte do Grupo Gestor do SBTVD. Daniel Herz, representante da FENAJ, registra a seguinte proposta: 1 – Que fique registrado a preocupação do Comitê Consultivo quanto ao prazo do SBTVD e que o mesmo aprecie melhor o assunto para se pronunciar. 2 - que seja estabelecido um critério de liberação de canais de frequência pelo MC e Anatel em áreas de grande densidade. Gadelha solicita que um membro do grupo redija a proposta e envie por email. Daniel Herz se propõe fazer o documento que traduza o foco dos entendimentos e debates tratados na reunião e enviá-lo para discussão e aprovação via meio eletrônico. Gadelha coloca em pauta o item 2.2 referente ao financiamento de conteúdo. Fala que projetos de conteúdo poderão receber financiamento do FUNTEL desde que tenha foco no desenvolvimento de formatos de conteúdo. Com relação ao item 3 da pauta, referente a informações do Grupo Gestor, Gadelha informa de sua reunião em Pequim com representantes do governo chinês que estão responsáveis pelo desenvolvimento do modelo de TV digital naquele país, iniciando entendimentos para que técnicos do Brasil e daquele país possam fazer intercâmbio de experiências. O item 4 da pauta, referente ao documento Cadeia de Valor, é colocado em discussão. O Coordenador passa a palavra a Fernando Bittencourt, representante da ABERT, para que o mesmo apresente a proposta e contribuição daquela instituição sobre o tema. Bittencourt apresenta e faz leitura de documento contendo a proposta, informando que o teor é íntegra da proposta</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p>estarão disponibilizados no Site do SBTVD para análise e discussão eletrônica. O representante da ABTU, Gabriel Priolli, corrobora com a proposição apresentada pela ABERT enfatizando que na visão de sua instituição o cenário incremental proposto pelo documento Cadeia de Valor é insuficiente e que o cenário de convergência deve ser melhor avaliado. Informa que sua instituição também vai se posicionar sobre o tema. Questiona se o debate será coletivo ou se as associações vão se posicionar isoladamente no processo, visto que considera o documento Cadeia de Valor insuficiente para a análise da TV educativa, pública e comunitária. Considera que aspectos importantes vinculados a esse nicho não estão contemplados e deseja apresentar contribuições. Ainda sobre o tema, o representante da ABTA, Alexandre Annenberg, registra que este deve ser o foco das discussões e ações do Comitê Consultivo. Em sua opinião, o padrão tecnológico é absolutamente secundário. As definições dos cenários devem ser o objeto da discussão. O representante da FENAJ, Daniel Herz, informa que tem dúvida quanto à metodologia e apresenta as seguintes sugestões: a) que se faça análise inicial especializada nas Câmaras, no que se refere aos aspectos técnicos, de serviços e comerciais, antes de avançar nas outras questões. b) o conceito de formulação de serviço está com formulação técnica sem vinculação social e não pode ser confundido com modelo de negócio. Assim, propõe que seja aberto discussões nas Câmaras para que se levante corretamente o modelo de negócio e modelo de serviços. Amilcare Dallevo Júnior endossa a posição apresentada pela ABERT. Daniel Herz diz que antes de ter posicionamento mais conclusivo sobre o tema, o documento Cadeia de Valor deve apresentar posicionamento mais claro sobre software. Alexandre Annenberg, representante da ABTA, registra que insiste na abordagem mais ampla do modelo de negócio e que o mesmo seja focado na visão de modelo de serviço. Questionado por Gabriel Priolli, representante da ABTU, se o documento Cadeia de Valor vai ser colocado em consulta pública, antes ou depois das contribuições do Comitê Consultivo, Gadelha diz que é desejável que o documento vá à consulta pública somente após a análise do CC, enfatizando ser esta a razão do documento estar na pauta desta reunião. O representante da FNDC, Sr. Celso Schroder, sugere que as reuniões do CC sejam realizadas pela manhã e as reuniões das Câmaras sejam realizadas à tarde do mesmo dia. Gabriel Priolli, representante da ABTU, sugere que dúvidas de membros do CC sejam remetidas por email diretamente ao CPqD, naquilo que concerne àquela instituição. Roberto Franco, representante da SET, convoca a todos para que revejam seus papéis no processo, registrando que o CPqD atua como agente de coleta e consolidação de informações. Jorge Cysne, representante da ASSESPRO, questiona sobre a inserção da questão do software no processo. Mauro Oliveira propõe reuniões conjuntas do Comitê Consultivo e do Grupo Gestor, com a participação do CPqD, para agilizar e sincronizar as ações do Programa. Regina Souza lembra que a Cadeia de Valor não é um documento do CPqD mas sim um documento encomendado pelo Grupo Gestor ao CPqD, tendo sido analisado e modificado pelo GG. Fernando Bittecourt solicita que o cenário mundial de digitalização da TV no mundo seja considerado e visto pelos envolvidos no processo no Brasil. Informa sobre a realização do NAB de 17 a 21 de abril, em Lás Vegas, que a SET estará presente, e convida todos a comparecerem. Gadelha apresenta as propostas a seguir que são aprovadas pelos presentes: a) questionamentos e contribuições devem ser enviadas pelos presentes por email para análise e discussão prévia via fórum eletrônico; b) a realização de uma reunião conjunta do Comitê Consultivo e do Grupo Gestor; c) não vincular a realização das reuniões das Câmaras às reuniões do plenário do Comitê Consultivo; d) questionamentos e informações cujo escopo de resposta e ou esclarecimentos exijam posicionamento ou ações do Grupo Gestor e/ou do CPqD lhes sejam remetidas via email para que ele dê andamento junto aos mesmo. Roberto Franco, em cumprimento ao que ficou pactuado na reunião anterior do Comitê Consultivo, apresenta modelo e proposta com custos de uma estação experimental de TV digital, apresentando uma plataforma</p>

Um novo meio, com vários fins.		Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 
		<p>que permite experimentos em aplicação, serviços e conteúdo. Registra que a apresentação estará disponível do site. Ressalta que a modelagem da estação está concebida de forma que os módulos de transmissão, modulação e compressão permitam receber conteúdos produzidos em diferentes pontos, de forma a testar a viabilidade do modelo e estressar os diversos tipos de conteúdo e aplicações, havendo também a previsão de se estender os testes à estação móvel. O modelo apresenta orçamento de quatro milhões, quinhentos e vinte e um mil dólares em investimento e uma rubrica de despesa anual de trezentos e cinquenta e cinco mil dólares, para se manter em funcionamento, não contemplando nos investimentos, torre e componentes de infraestrutura. Argumenta que embora sua apresentação não demonstre orçamento para o estúdio, o mesmo deve ser contemplado no processo, para dar vazão à necessidade de produção de conteúdo das TVs que não dispõem de tal recurso. Celso Schroder, representante da FNDC, ressalta a importância do estúdio, registrando que ele é muito aderente ao conteúdo. Alexandre Annenberg, representante da ABTA, sugere que os experimentos e testes de conteúdo, modelo de negócio, etc., também sejam realizados a partir da plataforma e ambiente de TV a cabo hoje em operação no país, visto que esta plataforma já existe e é mais barata. Roberto Franco, representante da SET, lembra que essa proposta já foi discutida e que o cenário de testes de conteúdo não deve concentrar-se apenas na plataforma de cabo. Propõe que a digitalização da plataforma de TV a cabo também seja objeto de discussão, visando o sincronismo e compatibilização futura da planta de TV aberta e TV a cabo. Gabriel Priolli, representante da ABTU, registra que no âmbito das Câmaras temáticas ficou definido que o modelo experimental do SBTVD contemple um estúdio, visto que as TVs Públicas não têm infraestrutura que permita produção de conteúdo. Pergunta à mesa se continua valendo esta visão. Roberto Franco, responde informando que sua proposição é de um parque de transmissão desvinculado de um estúdio único, o que não anula a proposição de se contemplar o estúdio. Fernando Bitencourt lembra que nenhum país do mundo que se propôs a desenvolver um modelo ou padrão de TV digital deixou de ter uma TV experimental para validar e consolidar o processo. Conclama os presentes a buscarem uma forma de fazer isto acontecer. Gadelha registra que nos dias 17 e 18 de março ocorrerá a Primeira Jornada de Integração no CPqD. Encerrada a pauta de trabalhos prevista para a sessão, o Sr. Secretário de Telecomunicações, neste ato representando o Sr. Ministro das Comunicações Eunício Oliveira na presidência da mesa, convida os presentes a comparecerem ao VI Fórum de Políticas Públicas de Telecomunicações, cujo tema é a TV digital, e a Mostra de Tecnologia Nacional em TV Digital a realizar-se no dia 31 de março, no Auditório do Ministério das Comunicações em Brasília. Nada mais havendo a registrar, o Sr. Secretário Mauro Oliveira dá por encerrada a reunião às 18 horas e trinta minutos, e eu, Jovino Francisco Filho, lavrei a presente ata, que depois de lida e aprovada, vai assinada por mim e pelo coordenador do Comitê Consultivo.</p>

ATA DA 7ª REUNIÃO DO COMITÊ CONSULTIVO DO SBTVD —  
SISTEMA BRASILEIRO DE TELEVISÃO DIGITAL

04/05/2005

Local: Ministério das Comunicações – Brasília

Participantes:

Nomes	Instituição
Alexandre Annenberg	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Dione Craveiro	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Márcio Leal	FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
Gustavo Gindre	RITS/INDECS – Rede de Informações do Terceiro Setor
Marco Antônio T. Coelho Filho	ABePeC – Associação Brasileira Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
Gabriel Priolli Netto	ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária
Celso Augusto Schröder	FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
Maria José Braga	FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas
Alexandre Kieling	ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária
Marcelo Sampaio de Alencar	SBrT – Sociedade Brasileira de Telecomunicações
Ademir de Jesus Lourenço	ABIPTI – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa
Nelson Hoineff	IETV – Instituto de Estudos de Televisão
Luiz Alberto Carregosa Cesar	ABPITV – Associação Brasileira Produtores Independentes p/ TV
Walter Duran	ELETROS – Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônico
Liliana Nakonechnyj	SET – Soc. Brasileira. Engenharia de Televisão e Telecomunicações
Ronald Siqueira Barbosa	ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
José Carlos de Luca	ASSESPRO – Assoc. Empresas Brasileira de Tecnologia da Informação, Software e Internet
Ara Apkar Minassian	ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

Um novo meio, com vários fins.

Em 04 de maio de 2005, às 14h30m, inicia-se na sala de reunião do gabinete do Ministro de Estado das Comunicações a sétima Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) com a seguinte pauta: 1. *Relato das Câmaras Setoriais (espaço aberto para comunicações das mesmas)*; 2. *Relato do Grupo Gestor*; 3. *Apresentação do documento "Panorama Mundial da TV Digital"*; 4. *Discussão do Documento "Cadeia de Valor" com contribuições das entidades*; 5. *Assuntos Gerais*. **Augusto Gadelha**, representando o Ministro das Comunicações, abre a reunião. Após a leitura da pauta, Gadelha distribui a relação de membros efetivos do CC e respectivos substitutos e solicita eventuais atualizações. **Alexandre Kieling** (ABTA) inicia o relato da Câmara de Conteúdo entregando documento elaborado por essa Câmara. Destaca quatro pontos que considera importantes. O primeiro diz respeito ao funcionamento do CC; no entendimento da Câmara, o processo de publicação dos documentos precisa ser revisto, pois está havendo divulgação antes de discussões no CC. Solicita que a divulgação seja efetuada após as discussões e votações no CC. O segundo refere-se a vários encaminhamentos que foram apresentados e apoiados pelo CC e que não receberam nenhuma resposta formal nem do MC nem das outras instâncias envolvidas no processo. Para efeito de exemplo citou o documento apresentado pela ABTA que não obteve nenhuma resposta ou pelo menos nenhum encaminhamento referente a demandas de infra-estrutura das câmaras e financiamento de deslocamentos à Brasília (viagens), que têm onerado algumas associações e entidades aqui

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>representadas, causando esvaziamento de algumas reuniões e prejudicando o funcionamento das câmaras. Terceiro, a Câmara de Conteúdo tem algumas objeções à estação piloto, pois entende não estarem esgotadas as discussões e que a pauta, de alguma maneira não está decidida. Entende que não está equacionada a forma como se dará a gestão da referida estação, sendo este um elemento fundamental. O quarto ponto refere-se à objeção do representante da ABERT sobre a proposta da Câmara de uma análise macro de todo o sistema de comunicação eletrônica de massa neste momento em que se discute o SBTVD, no sentido de considerar que a Câmara passava a idéia de estar fazendo definições no campo da radiodifusão sonora e que isto não estava no escopo do Decreto do SBTVD. Sua ressalva é que todas as observações feitas dizem respeito a uma visão conceitual e não necessariamente implicações de ordem específica referente à radiodifusão sonora. A Câmara considera fundamental que a questão da TV digital seja analisada em um contexto mais amplo, incluindo, por exemplo, a TV por assinatura, mas entende que isto não implica em definições no campo da radiodifusão sonora. <b>Ronald</b> (ABERT) faz um aparte mencionando que o documento contempla diversas plataformas de TV extrapolando o previsto no decreto. Em seguida, <b>Walter Duran</b> (Eletros), coordenador da Câmara da Indústria, informa que se reuniram na semana anterior e que o assunto da emissora piloto também foi discutido, considerando que o mesmo precisa ser melhor discutido no CC. Propõe que as Câmaras façam reuniões conjuntas para se obter maior efetividade; por exemplo, a discussão da emissora piloto fica esvaziada se ficar apenas em uma das Câmaras. <b>Alexandre Annenberg</b> (ABTA) faz aparte para endossar a posição do Walter Duran, pois tem sentido dificuldade de comunicação entre os grupos e acredita que consegue resultados melhores na reunião coletiva. Com relação ao documento Cadeia de Valor, Duran diz que a Câmara não conseguiu concluir sua análise, solicitando mais prazo. Diz que os três cenários considerados pelo documento não cobrem todos os aspectos que julga serem importantes para a indústria, desejando mais tempo para elaborar um cenário alternativo que seja mais aderente à nossa realidade. Gadelha destaca os dois pontos colocados pelo Walter Duran, que precisam ser decididos oportunamente: 1. adiamento do prazo para contribuição ao CV. 2. cenário substitutivo. Gadelha consulta se alguém mais quer colocar algum ponto e passa a fazer um relato do GG. Primeiro informa que o GG tem se reunido regularmente, e está acompanhando as atividades desenvolvidas pelos consórcios. São aproximadamente 580 entregáveis. Desses, cerca de 40 já foram entregues e estão em análise. O CPqD implantou um sistema de acompanhamento de projetos via internet. O processo está correndo muito bem e estabelece uma comunicação muito eficiente entre a comunidade científica e o Grupo Gestor. Informa que os projetos do 3º lote ainda não foram contratados. Fala sobre a atuação na CITEI, acreditando ter havido um alinhamento de vários países latino-americanos com o posicionamento do Brasil no sentido de haja uma autonomia para os países se pronunciarem sobre sua solução TV digital. Diversos documentos foram submetidos pela delegação brasileira à CITEI. São documentos informativos mas que não estabelecem qualquer definição de padrões a serem adotados no Brasil em TVD. Não são documentos decisórios, apenas informativos e não implica em nenhum compromisso do Brasil. <b>Alexandre Kieling</b> pede esclarecimento das associações ligadas às emissoras sobre notícia publicada na Folha de São Paulo de que fariam carta ao Presidente da República pedindo maior atenção ao assunto TV digital, além de comunicar que estariam insatisfeitas com os encaminhamentos que estariam sendo dado ao SBTVD. <b>Gadelha</b> informa que não recebeu qualquer cópia de tal documento ou informação de que tenha sido elaborado e, portanto, para ele, trata-se apenas de uma notícia de jornal. Informou ainda que não houve nenhum pronunciamento da Presidência junto ao MC em relação ao assunto. <b>Ronald</b> informa que a ABERT não encaminhou carta à Presidência da República, mas menciona que qualquer entidade poderia fazê-lo. <b>Alexandre Kieling</b> coloca que não contesta a legitimidade da ação, apenas acha inoportuna tendo em vista de estarmos discutindo o assunto neste fórum e em outros fóruns. Interpreta como pressão e que seria muito mais interessante que as ponderações fossem encaminhadas através desse fórum. <b>Ronald</b> (ABERT) defende a legitimidade de comunicação à Presidência da República ou a qualquer</p>

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital</p> <p>Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>outro órgão, <b>Gadelha</b> informa que como o documento não chegou ao GG, não pode se pronunciar e enfatiza que a preocupação com o andamento é de todos, com vistas a evitar novos adiamentos, ressaltando que os prazos atualmente estabelecidos deverão ser obedecidos. Em seguida, <b>Juliano</b>, do CPqD, faz uma apresentação do documento “Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação”, já modificado e aprovado no âmbito do GG, o qual estará disponível no site do TVD a partir de 05 de maio para consulta e contribuições do CC. Ressalta que se trata de um documento que deverá ser constantemente atualizado. Várias questões foram levantadas e explicadas. Em resposta a perguntas sobre o documento Visão de Longo Prazo da Economia (VLPE), <b>Gadelha</b> informa que foi apresentado ao GG e ao CD e que aguarda posição do MPOG sobre aderência e conformidade aos cenários nacionais para poder encaminhar ao CC. <b>Gustavo</b> (RITS/INDECS) questiona se as perguntas para as pesquisas de mercado foram discutidas no CC, alertando para o cuidado que se deve ter para que as perguntas e a forma de perguntar não induzam as respostas. O CPqD deixa claro que sabe das limitações das pesquisas de mercado, principalmente quando se trata de um produto que ainda não existe, mas é uma das poucas ferramentas que ajudam a avaliar demandas futuras. No Panorama Mundial foram analisados os fatores de sucesso e fracasso. Como situações de sucesso, por exemplo, podemos citar a utilização em alguns países da TV por assinatura como alavancadora e a experiência de simulcast em questão de meses. Como situações de fracassos, adiamentos nas datas de desligamento da TV analógica. Serão identificadas as situações de similaridades e contrastes dos países analisados em relação ao Brasil. Nos levantamentos, os dados primários foram levantados <i>in loco</i> e os secundários apenas em fontes confiáveis. Alguns países se destacaram por alguma características, por exemplo, a Alemanha pelo simulcast rápido, a Coreia do Sul porque tem colocado mobilidade e portabilidade em cima do sistema americano, a Austrália porque tem um simulcast diferente de todo lugar do mundo. Ao todo 11 países foram visitados por especialistas do CPqD. Perguntado se a análise levou em conta o marco regulatório e a política industrial desses países, foi informado que o marco regulatório sim mas a política industrial não pois essa é objeto de outro estudo. O <b>Gustavo</b> (RITS/INDECS) lembrou da importância de se comparar os marcos regulatórios para perceber como cada país está buscando o cenário da convergência, não bastando comparar apenas tecnologias. Lembrou que o nosso é de 1962 e precisa ser revisto. <b>Alexandre Kieling</b> ressaltou a importância em analisar bem esse documento, pois ele vai ser usado na fundamentação da decisão de março de 2006. <b>Gadelha</b> reafirma a importância da constante atualização do documento. <b>Walter Duran</b> alerta que deve haver um processo formal de atualização, para não depender de iniciativas individuais. <b>Liliana</b> (SET) menciona que é importante incluir tendências e acompanhar sua evolução. Existem fóruns reconhecidos internacionalmente que apontam quais são as grandes tendências. <b>Alexandre Kieling</b> diz que gostaria de aplaudir o trabalho do CPqD, cujo estudo se configura como um instrumento de extrema importância para analisar o que está ocorrendo. Ressalta que o estudo, baseado em casos práticos, talvez seja o mais importante apresentado até aqui e que dá oportunidade de discutirmos sobre alternativas e soluções concretas. <b>Marcelo Sampaio</b> (SBrT) questiona se foi levado em conta a influência do Estado na implantação, afirmando que nos EUA a produção digital não avançou quase nada enquanto alguns aspectos não se tornaram obrigatórios. Voltando ao assunto divulgação, <b>Walter Duran</b> solicita que o documento deve ficar restrito até a discussão final. <b>Gadelha</b> sugere divulgar extratos daquilo que não causar problemas para o projeto, lembrando que a idéia é ser o mais transparente possível. <b>Alexandre Kieling</b> consulta o CC sobre sua sugestão de liberar o CPqD para fazer apresentações para as emissoras de TV. Foi sugerido marcar o documento como provisório, enfatizando-se ainda encontrar-se em discussão. <b>Walter Duran</b> entende que o documento deveria ficar restrito. <b>Alexandre</b> diz que se trata de manter importantes intervenientes informados. <b>De Luca</b> (ASSESPRO) diz que há uma inquietude no mercado em relação ao que está ocorrendo e não gostaria de abrir em sua organização até que esteja totalmente liberado, até porque não pode controlar. <b>Walter Duran</b> se diz preocupado com a interpretação de que a divulgação formal</p>

Um novo meio, com vários fins.		Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 
		<p>possa indicar que o CC aprovou o documento. Se esse é o caso requer tempo para analisar e opinar. <b>Gustavo</b> (RITS/INDECS) diz que deve haver discussão na associação para tornar eficiente a representação. Gadelha dá início à discussão do documento Cadeia de Valor. <b>Alexandre Kieling</b> destaca o quanto reconhece a importância do trabalho do CPqD, entretanto apresentou, como contribuição, documento de 40 páginas com críticas, sugestões e questões específicas que precisam ser trabalhados ponto a ponto. Entende que há problemas conceituais. Diz que não pareceu lógico apresentar as três situações como cenários. Apenas a 3<sup>o</sup> (Cenário Convergência) seria efetivamente um cenário, a 1<sup>o</sup> (Cenário Incremental) seria um ponto de partida e a 2<sup>o</sup> (Cenário Diferenciação) uma situação de transição. Afirma que a forma como foram definidos alguns conceitos dificulta o entendimento do documento. Diz que é necessário ampliar os conceitos de modelo de serviço e modelo de negócio (estão restritivos). Apresenta sugestões para ampliar os conceitos. Acha também fundamental que o CV apresente perspectivas estratégicas, considerando suas amplitudes e que as premissas estejam presentes. Há uma abordagem unilateral de TV digital aberta desvinculada da TV por Assinatura. Estranha porque esse assunto não foi devidamente contemplado. Considera o documento extremamente conservador e tímido no que se refere ao conteúdo na visão de futuro do modelo de serviço. Também está tímido no papel econômico da indústria eletroeletrônica de semicondutores, que a seu ver terá importante papel. Diz que o CV está muito concentrado nas realidades atuais e que mesmo esse espaço sendo fundamental, não podemos esquecer as outras emissoras (TV Universitárias, por assinatura, comunitárias, etc.), que têm nuances não contempladas. Discorda ainda da insistência de tratar o público-alvo como usuário enquanto o decreto trata de cidadão, além de ser uma contradição em relação à interatividade. Recomenda trocar usuário por público (que protagoniza). Considera que o papel do Estado está muito tímido, restrito, no documento. Lembra que o Estado inclui o congresso e o marco regulatório. Considera as pesquisas quantitativas e qualitativas muito redutoras, ao ouvir basicamente atores da parte comercial. Diz que o documento necessita maiores esclarecimentos sobre as etapas de desenvolvimento e sobre as relações entre desenvolvimento das TV comerciais abertas e das TV por assinatura. <b>Gadelha</b> diz entender que foi uma contribuição da ABTU com apoio da ABTA e da FNDC. É um documento completo que vai ser analisado pelo GG. <b>Juliano</b> informa que o documento não aponta nenhum cenário a ser definido. Trata-se de um documento descritivo, uma base para discussão, para aí sim chegarmos a um cenário. O documento não pretende a definir um cenário possível, mas apontar os cenários que existem. A ABTU alerta que o documento não é aderente ao teor do Decreto. <b>Ronald</b> (ABERT) diz que devemos discutir não de forma pontual, mas discutir premissas. Lembra que não podemos, a partir de uma não aderência ao Decreto, apontar para cenários que não estão na constituição. A TV digital não está nos documentos oficiais, mas sim os serviços de radiodifusão e conteúdo, que devem ser preservados. Têm papel importantíssimo, não tocado no CV. Devemos evitar o excessivo viés tecnológico. O princípio a ser respeitado é o da radiodifusão. Devemos contemplar, por exemplo, a Inclusão Digital sem descaracterizar o serviço de radiodifusão, que tem muitas contribuições sociais. <b>Gustavo</b> (RITS/INDECS) lembra que esse CC pode chegar à conclusão que determinados pontos do marco regulatório devem ser ajustados aos novos cenários apontados. <b>Luiz Alberto</b> (ABPITV) menciona que se é para não mudar nada, não precisaria existir o Comitê Consultivo. Onde a regulação não está boa, há desequilíbrios, o que não é bom para a Nação. <b>Marcelo</b> (SBrT) diz que pelo que observou não há restrições ao documento. Para ele há a seguinte divergência: a ABERT prefere o cenário Incremental e acha melhor preservar a legislação e lá na frente introduzir a TV digital. Por outro lado, A ABTA e a ABTU preferem o cenário Convergência e acham melhor focar em processos e não em cenários, o que evitaria a polarização. Reconhece ainda que todas as contribuições melhoram o documento. <b>Liliana</b> (SET) diz que concorda com alguns pontos da avaliação da câmara de Conteúdo: o ator mais importante, o público não está contemplado; No documento às vezes há uma mistura entre transição e futuro e não há um tratamento adequado de outras mídias nem de outros intervenientes tais como: teles, empresas com controles internacionais, etc. <b>Gadelha</b></p>

Um novo meio, com vários fins.	Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 
	<p>           lembra que devemos chegar a uma convergência em relação ao documento Cadeia de Valor para que o Projeto do SBTVD possa se desenrolar. Em seguida pergunta ao Walter Duran quanto tempo precisa para analisar o documento e propor o substitutivo mencionado. O <b>Walter Duran</b> responde que precisaria de oito semanas. <b>Gadelha</b> lembra que a Câmara de Indústria é a que mais tem pedido celeridade no andamento do programa. <b>Benetton (CPqD)</b> destaca e agradece a contribuição das organizações, avaliando que era esse o papel que esperava do CC, uma atuação como consultores. Ressalta que seria ainda melhor se essa atuação tivesse começado três ou quatro meses atrás. Pede que cada interveniente faça uma análise para cada cenário, indicando riscos e oportunidades, pontos positivos e negativos. Considera que as discussões e contribuições começam a dar uma melhor visão do Modelo de Referência. Entende que estamos construindo o Modelo de Referência. <b>Gabriel Priolli</b> diz que os chamados cenários devem ser na realidade vistos como etapas. Considerou a reunião bastante produtiva e agradeceu ao CPqD. Eu, Heliomar Medeiros de Lima, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelo coordenador da reunião.         </p>

**ATA DA OITAVA REUNIÃO DO COMITÊ CONSULTIVO DO SBTVD-  
SISTEMA BRASILEIRO DE TELEVISÃO DIGITAL**

07/06/2005

Local: Ministério das Comunicações – Brasília DF

Participantes:

NOMES	INSTITUIÇÃO
Ademir de Jesus Lourenço	ABIPTI/FUCAPI
Alexandre Annenberg	ABTA
Augusto Cesar Gadelha Vieira	MC
Daniel Herz	FENAJ
Diône Craveiro	ABTA
Djalma Petit	SOFTEX
Gabriel Priolli Netto	ABTU
Gustavo Gindre	RITS/INDECS
José Carlos de Luca	ASSESPRO
Jose Raimundo Coelho	SBPC
Luiz Alberto Carregosa Cesar	ABPL-TV
Marcelo Sampaio de Alencar	SBrT
Nelson Hoineff	IETV
Ronald Siqueira Barbosa	ABERT
Valderez de Almeida Donzelli	ABPEC
Alessandro Ademir Bertoli	MC / apoio

Aos sete dias do mês de junho do ano de dois mil e cinco, às 14:40 h, inicia-se na sala de reunião do gabinete do Ministro de Estado das Comunicações a oitava Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) com a seguinte pauta: 1. *Relato das Câmaras Setoriais*; 2. *Relato do Grupo Gestor*; 3. *Contribuição ao documento "Panorama Mundial da TV Digital"*; 4. *Análise da solicitação de ingresso da AET – Associação dos Engenheiros de Telecomunicações – como membro do Comitê Consultivo*. Augusto Gadelha, representando o Ministro das Comunicações, saúda os presentes e abre a coordenação dos trabalhos da reunião. Antes do início efetivo da pauta de reunião, o Secretário de Telecomunicações Antônio Mauro Barbosa de Oliveira do Ministério das Comunicações agradece a presença de todos e comunica a liberação de recursos para o Projeto da TV Digital, o que demonstra a prioridade dada pelo Ministério das Comunicações ao SBTVD. Em seguida, Gadelha coloca a ata da sétima reunião do CC em discussão. Após correções solicitadas por José Carlos de Luca da ASSSEPRO e de Daniel Herz da FENAJ fica acertado que a versão com as correções será enviada por correio eletrônico para todos os membros do CC para, no prazo de uma semana, ser feito possíveis correções adicionais, após o que será considerada aprovada. (1) Iniciando a pauta da reunião, Daniel Herz, da FENAJ, apresenta considerações sobre o funcionamento do Comitê referindo-se aos seguintes pontos: 1. *Metodologia de trabalho*; 2. *Organização*; 3. *Infra-estrutura de apoio às reuniões*; 4. *Reunião com o Presidente da República*; e 5.

*Reunião com CPqD para um melhor entendimento sobre “Cadeia de Valor” e “Panorama Mundial”.* Gabriel Priolli da ABTU reforça o item 3, acrescentando a necessidade de haver recursos do Ministério das Comunicações para custear passagens aéreas e diárias dos membros do CC. Djalma Petit da SOFTEX ressalta a importância de uma reunião com o Presidente da República e com o CPqD. Ronald Barbosa da ABERT lembra a necessidade de se fazer uma pauta substancial para uma reunião com o Presidente da República atendendo ao protocolo daquela presidência. Djalma Petit da SOFTEX sugere uma reunião anterior com o Ministro das Comunicações na qual deve ser apresentado um documento a ser apresentado ao Presidente da República contendo a posição do Comitê Consultivo, que representa a sociedade civil, sobre a TV Digital. A Câmara de Conteúdo deverá elaborar uma minuta desse documento para ser analisado no CC. Sobre o assunto do CPqD, propõe-se uma reunião com os técnicos dessa instituição e de convidados das associações representadas no CC abordando os dois documentos mencionados anteriormente, a ser realizada no auditório da ABINEE em São Paulo. Por sugestão do Daniel Herz da FENAJ deverá também ocorrer uma reunião dos técnicos do CPqD somente com os integrantes do Comitê Consultivo com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre o andamento do projeto. José Carlos de Luca da ASSESPRO, após contato telefônico com a ABINEE, confirma a possibilidade de ambas reuniões no auditório da mesma (Av. Paulista, nº 1313, São Paulo SP), a primeira no período da manhã do dia 20/06/05 das 9 às 12 horas e a segunda, com os convidados do Comitê Consultivo, no período da tarde do mesmo dia das 14 às 17 horas. José Raimundo Coelho da SBPC sugere que o CC deva determinar que assuntos tratados em suas reuniões podem ser divulgados. Em resposta a um questionamento do Ronald Siqueira Barbosa da ABERT sobre a atuação do CPqD, Augusto Gadelha esclarece que o trabalho do CPqD é técnico e não político. (2) Após a exposição de Gadelha sobre a situação das pesquisas e dos recursos financeiros do SBTVD, Daniel Herz da FENAJ comenta que o valor é ínfimo frente à importância do projeto de TV Digital e que o Comitê Consultivo deverá sair em defesa desses recursos caso haja ameaça à sua liberação. Gadelha comenta sobre reuniões que está realizando com a ABDI—Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial— discutindo a inserção do SBTVD nas metas de política industrial do País. Gustavo Gindre da RITS/INDECS enfatiza o trabalho e o potencial da ABDI em prol da política industrial e tecnológica. Também, solicita 2 documentos junto à ANATEL: 1. Documento sobre acordos de off-set, encomendado à empresa de advocacia Carvalho de Freitas e Ferreira Advogados Associados. 2. Documento sobre encomenda ao BNDES referente à indústria de semicondutores no Brasil. Alexandre Annenberg da ABTA salientou que o trabalho mais importante de implantação do SBTVD está por vir. Em sua opinião, ainda causa dúvida a criação de uma tecnologia brasileira. Daniel Herz da FENAJ cita que a própria criação e existência de um Comitê Consultivo que representa a Sociedade Civil já é um bom caminho, pioneiro em sua avaliação na história do Brasil, pois representa os anseios da Sociedade e do Governo em ter um Sistema Brasileiro para a Televisão Digital. Nelson Hoineff da IETV concorda com a opinião de Daniel Herz. Ronald Siqueira Barbosa lembra as dificuldades advindas da falta de recursos das empresas e da situação política em 2006, ano de eleições, que deverá dificultar ações do SBTVD. José Carlos de Luca da ASSESPRO fala sobre a necessidade de envolver a Câmara dos Deputados e o Senado nesse projeto. José Raimundo Coelho da SBPC solicita maior empenho e comprometimento do Conselho Consultivo em todas as questões do projeto TV Digital. Marcelo Sampaio de Alencar da SBrT salienta que tanto o Comitê Consultivo como as

Universidades estão comprometidas como o projeto de TV Digital e acrescenta que há grandes chances do modelo dar certo. (3) Augusto Gadelha sugere ao Comitê Consultivo que o item 03 seja discutido na reunião com o CPqD. O Comitê Consultivo aceita a sugestão. (4) Por motivo da falta de conhecimento dos integrantes do Comitê Consultivo da SBTVD sobre a AET – Associação dos Engenheiros de Telecomunicações— e pelo fato de que em seu Estatuto consta que a AET tem caráter regional, o Comitê Consultivo solicita esclarecimentos sobre essa associação antes de aceitar ou rejeitar o seu ingresso no CC. O Ministério das Comunicações deverá fazer esta análise. Nada mais havendo a registrar, o Gadelha dá por encerrada a reunião às 17 horas e cinquenta minutos, e eu, Alessandro Ademir Bertoli do Ministério das Comunicações, lavro a presente ata.

	<b>Ministério das Comunicações</b>	<b>SBTVD</b>
<b>Ata da 9ª reunião do Conselho Consultivo</b>		29-ago-2005

#### Presentes

NOME	INSTITUIÇÃO
Hélio Costa	MC – Ministério das Comunicações
Roberto Pinto Martins	MC – Ministério das Comunicações
Alexandre Annenberg	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Diône Craveiro	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Liliana Nakonechnyj	SET – Soc. Brasileira. Engenharia de Televisão e Telecomunicações
Jonas Valente	RITS/INDECS – Rede de Informações do Terceiro Setor
José Carlos de Luca	ASSESPRO – Assoc. Empresas Brasileira de Tecnologia da Informação, Software e Internet
Ademir de Jesus Lourenço	ABIPT – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
Joanilson Laércio Barbosa Ferreira	MC – Ministério das Comunicações
Flávio Lenz César	MC – Ministério das Comunicações
Augusto Cesar Gadelha Vieira	MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
Jose Raimundo Coelho	SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Nelson Hoineff	IETV – Instituto de Estudos de Televisão
Juliano Castilho Dall'Antonia	Fundação CPqD
Giovanni Holanda	Fundação CPqD
Gabriel Priolli Netto	ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária

#### Proposta de Pauta

1. Abertura pelo Sr. Ministro de Estado das Comunicações, Hélio Costa
2. Apresentação do status do projeto SBTVD
3. Aprovação da ata da 8ª reunião do Conselho Consultivo
4. Apresentação do relatório "Política Industrial: Panorama Atual"

#### Andamento da Reunião

Aos vinte e nove dias do mês de agosto do ano de dois mil e cinco, às 14:18 h, inicia-se na sala de reunião do gabinete do Sr. Ministro de Estado das Comunicações a nona Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD).

1. **Roberto Pinto Martins**, representando o Ministro das Comunicações, saúda os presentes e abre a coordenação dos trabalhos se apresentando como o novo Secretário de Telecomunicações do MC, seguido por **Joanilson Laércio Barbosa Ferreira** que também se apresenta como o novo Secretário de Serviços de Comunicação Eletrônica. É anunciado que **Augusto Gadelha**, ex-representante do MC, assumirá posição no Ministério da Ciência e Tecnologia, passando a representar aquele Ministério no âmbito do SBTVD.
2. O coordenador da reunião faz um breve relato da situação atual do projeto e lança a idéia de que a condução dos trabalhos do SBTVD deve tomar um novo foco. Já que a questão tecnológica apresenta um bom andamento, deve ser dada mais ênfase a

outras variáveis do SBTVD que precisam ser trabalhadas, como a questão do modelo de negócios e a canalização, entre outras.

3. **Augusto Gadelha** apresenta, resumidamente, as ações realizadas a partir da última reunião do Conselho Consultivo. Anuncia que já foram assinados os convênios com a FINEP para todos os projetos. Também foi iniciada uma abordagem sobre a questão da Propriedade Intelectual, através do INPI, que irá alocar uma equipe para estudar o assunto. **José Carlos de Luca** alerta que deveria ser estudada a possibilidade dos resultados dos estudos serem de domínio público, já que o projeto é fomentado com recursos públicos. **Augusto Gadelha** esclarece que o INPI fará uma análise da legislação para saber que caso poderá ser aplicado e explica que também está sendo realizado um estudo para o mapeamento das patentes existentes que poderão vir a ser utilizadas no SBTVD. Dando prosseguimento ao relato, **Augusto Gadelha** coloca, também, que foi realizada uma apresentação do documento sobre Política Industrial para o corpo técnico do BNDES, que deve ser envolvido mais fortemente no projeto. O momento se apresenta como oportuno para o referido envolvimento, sendo que o BNDES pode atuar no projeto com linhas de crédito e outras ações.
4. **José Carlos de Luca** apresenta um projeto, no âmbito do Comitê da Área de Tecnologia da Informação – CATI, que visa abordar a questão da formação de recursos humanos para a área de software e que pode, se integrar ao SBTVD, que também apresentará demandas de pessoal qualificado. **Nelson Hoineff** acredita que haverá espaço dentro do modelo de negócios para formação de pessoal. **Liliana Nakonechnyj** lembra que já existe no mercado a demanda pela formação com determinados *expertises* em TV digital. **Nelson Hoineff** argumenta que o próprio IETV tenta montar um curso específico para TV digital. **Juliano Castilho Dall'Antonia** lembrou que o Grupo Gestor do SBTVD solicitou um estudo sobre o assunto, que foi terceirizado junto ao SENAC e a Fundação CERT, para definir um mapeamento da necessidade de pessoal, de linhas de formação, quantidade de vagas, etc. **Roberto Pinto Martins** dá encaminhamento ao assunto, solicitando que o CPqD apresente a situação atual do estudo mencionado.
5. **Alexandre Annenberg** solicitou que as reuniões do Conselho Consultivo sejam marcadas com mais antecedência. Salientou que a necessidade de discutir o modelo de negócios, no âmbito do Conselho, existe a mais de um ano e que, devido à importância do tema e a limitação de tempo, dever-se-ia precipitar a discussão abreviando o intervalo para as próximas reuniões.
6. **Nelson Hoineff** levanta que deveria haver algum tipo de apoio financeiro, sob a forma de passagens e diárias, para que todas as instituições que compõem o Conselho possam participar das reuniões.
7. **Gabriel Priolli Netto** lembra que o Conselho deveria ter um documento a ser entregue ao Presidente da República, que expressasse claramente as demandas da sociedade civil. Os membros **Ronald Siqueira Barbosa**, da **ABERT** e **Daniel Herz** da **FENAJ** ficaram com a incumbência de preparar uma minuta para apreciação do Conselho.
8. **Jonas Valente** pergunta se o Modelo de Negócios deve tratar somente dos aspectos políticos/regulatórios, ou deve ser mais amplo, abordando, inclusive, as questões de mercado. **Roberto Pinto Martins** esclarece que o assunto deve ser abordado de forma ampla.

9. **Jose Raimundo Coelho** questiona que ainda não há clareza com relação à mensagem dada à população de que haverá Inclusão Social no Sistema Brasileiro de Televisão Digital. Argumenta que não se sabe se haverá Educação à Distância, se a abordagem se limitará a entretenimento, etc. Adverte que isso poderá causar uma frustração da população. Pergunta ainda qual a real opinião do Ministro Hélio Costa, frente às declarações na época de sua posse.
10. **Gabriel Priolli Netto** questiona as reuniões técnicas entre membros do Grupo Gestor, dos consórcios de pesquisa e do Conselho Consultivo e alega que isso deveria estar sendo tratado no próprio Conselho. **Nelson Hoineff** argumenta que as questões técnicas deveriam ser tratadas, baseadas no que se definir como prioridades no modelo de negócios. **Roberto Pinto Martins** esclarece que as discussões como os atores têm se limitado a questões tecnológicas, afirmando que a discussão sobre o Modelo de Negócios deve ser realizada em paralelo e, com início o mais rápido possível.
11. O Ministro **Hélio Costa** saúda os participantes da reunião e afirma que concorda que a discussão sobre o modelo de negócios está atrasada, devendo ser iniciada com a participação de todos os atores. Esclarece que a afirmação do "reinventar roda" foi mal interpretada pela imprensa que não conseguiu captar seu pensamento em relação à componentização do sistema (Modulação, Transporte, Middleware, etc.). O Ministro manifesta a vontade de ter acesso a um relatório parcial com os resultados já alcançados e lembra que o Presidente da República gostaria de ter um teste satisfatório até junho de 2006, daí a necessidade real do Modelo de Referência estar definido até fevereiro de 2006. Lembra que a interatividade, a canalização e a política industrial também são assuntos importantes que precisam de uma definição e que as redes de TV precisam participar das discussões. O Ministro se declara totalmente a favor de um "Sistema" de TV digital que aborde as necessidades nacionais, mesmo que este sistema seja composto de módulos importados. Afirma também que todos os recursos serão devidamente repassados.
12. **Diône Craveiro** propõe concretamente que se aborde, nas próximas reuniões, a questão dos três cenários definidos no documento "Cadeia de Valor". **Gabriel Priolli Netto** defende a idéia de que somente o cenário que admite a convergência se adere ao decreto de criação do SBTVD e que os demais cenários devem ser considerados como soluções transitórias e que deve ser uma ferramenta decisiva de incremento à educação. **Hélio Costa** defende a idéia de que a nova TV digital deve abrir grandes oportunidades tais como, na educação e no comércio, apresentando grandes evoluções em relação ao que se tem hoje e criando oportunidades de exportação para o conteúdo nacional, que sempre teve boa fama no exterior. **Jose Raimundo Coelho** defende que a TV seja utilizada como instrumento para o exercício da cidadania para os brasileiros.
13. **Hélio Costa** comenta também a pluralidade e a quantidade de canais, como um dos benefícios da TV digital e lembra que a parte que se refere a serviços pode trazer uma enorme oportunidade para o País.
14. **Augusto Gadelha** defende que os projetos têm sido realizados com a máxima seriedade e competência e que os grupos de pesquisa estão sempre preocupados com a viabilidade técnica e econômica das soluções propostas. Lembra que as tecnologias existentes estão sendo avaliadas e cita o exemplo do MPEG-4, que está sendo considerado por outros países. Uma vez que, caso esses países optem em adotá-lo, terão um enorme custo de substituição do parque instalado. O fato de o Brasil estar tomando as decisões neste momento, traz uma enorme vantagem de

poder fazer a opção por tecnologias mais recentes e eficientes que podem, inclusive, seguir de guia para o resto do mundo. **Augusto Gadelha** levanta ainda que os princípios estabelecidos no decreto de criação do SBTVD têm servido de norteadores de todas as discussões e explica que as estações de TV tem tido boa abertura para participar das discussões técnicas, as quais têm ocorrido de maneira bastante produtiva.

15. **Hélio Costa** salienta a importância do Conselho Consultivo, principalmente pelo fato de o Grupo Gestor e o Comitê de Desenvolvimento serem compostos, basicamente, por entes governamentais.
16. **Liliana Nakonechnyj** levanta que a TV digital é estudada pela SET desde 1994 e que a TV brasileira apresenta uma defasagem tecnologia. **Hélio Costa** lembra também que a TV de alta definição (HDTV) é importante para que o Brasil possa competir externamente. **Augusto Gadelha** diz que podemos ter um sistema que contemple tanto HDTV como SDTV.
17. **Nelson Hoineff** agradece a presença do Ministro na reunião e se diz tranqüilizado pela opinião de fazer uma TV diferente da que existe hoje. Levanta também que a produção áudio-visual e os modelos de interatividade poderão ser exportados pela indústria de conteúdo.
18. **Hélio Costa** afirma que pretende convidar os Ministros de Comunicações dos países latino-americanos para discussões sobre TV digital e lembra que o país tem tudo para manter uma liderança regional nesse processo de digitalização.
19. **Gabriel Priolli Netto** sugere dar encaminhamento para que as próximas discussões sejam feitas, tendo como base, as sugestões apresentadas por cada instituição do Comitê, que seriam compiladas no documento que está sendo elaborado.
20. **Roberto Pinto Martins** sugere, o encerramento da reunião, registrando o adiamento dos itens 3 e 4 da pauta proposta para a próxima reunião, agendada para treze de setembro no período da manhã e tarde, com previsão de início às 10:00h. Agradeceu a presença de todos e encerrou a reunião.

**Ata da 10ª reunião do Comitê Consultivo**

19-set-2005

**Presentes**

NOME	INSTITUIÇÃO
Hélio Costa	MC – Ministério das Comunicações
Roberto Pinto Martins	MC – Ministério das Comunicações
Flávio Lenz César	MC – Ministério das Comunicações
Cristiana Freitas	ABEPEC - Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Cultura
Valderez de Almeida	ABEPEC - Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Cultura
Ronald Barbosa	ABERT
Ademir de Jesus Lourenço	ABIPT – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
Luiz Alberto Cesar	ABPI - TV
Alexandre Annenberg	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Diône Craveiro	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
Gabriel Priolli Netto	ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária
Alexandre Kieling	ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária
Paulo Saab	ELETROS - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
Walter Duran	ELETROS - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
Celso Augusto Schröder	FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
Juliano Castilho Dall'Antonia	Fundação CPqD
Giovanni Holanda	Fundação CPqD
Gustavo Gindre	RITS/INDECS – Rede de Informações do Terceiro Setor
Jose Raimundo Coelho	SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Marcelo Sampaio de Alencar	SBrT – Sociedade Brasileira de Telecomunicações

**Proposta de Pauta**

1. Abertura pelo Sr. Ministro de Estado das Comunicações, Hélio Costa
2. Apresentação da minuta do documento sobre Modelo de Negócios (Ronald Siqueira Barbosa – ABERT e Daniel Herz – FENAJ)
3. Apresentação do relatório "Política Industrial: Panorama Atual" (CPqD)
4. Aprovação da ata da 8ª e 9ª reuniões

**Andamento da Reunião**

Aos dezanove dias do mês de setembro do ano de dois mil e cinco, às 10:30 h, inicia-se no salão nobre do Ministério das Comunicações, a décima Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD).

1. **Roberto Pinto Martins**, saúda os presentes e abre a coordenação dos trabalhos passando a palavra para **Ronald Barbosa** para que este apresente o documento constante da pauta.

Um novo meio, com vários fins.		Sistema de TV Digital <b>Ministério das Comunicações</b> 
		<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="451 392 1361 689">2. <b>Ronald Barbosa</b> apresenta os principais aspectos abordados no documento e lembra que este foi elaborado a partir do trabalho realizado pela Câmara de Conteúdo e que levanta questões conceituais e itens prospectivos, ainda que de forma preliminar, mas que este deverá passar por avaliação do Comitê Consultivo como um todo. <b>Luiz Alberto Cesar</b> lembra que o documento deve levantar claramente os pontos que obtiveram consenso no Comitê Consultivo, os que não obtiveram consenso (mas passíveis de discussão) e os que seriam considerados não consensuais. Solicitou que a discussão fosse direcionada ao usuário final. <b>Celso Augusto Schröder</b> argumenta que com tempo suficiente, os membros que ficaram responsáveis pelo documento, podem prepara-lo da maneira como se deseja.</li> <li data-bbox="451 689 1361 907">3. <b>Gabriel Priolli Netto</b> demonstra preocupação com a objetividade e efetividade do trabalho realizado pelo Comitê Consultivo, lembrando que é necessário fazer uma discussão aprofundada e a avaliação das possibilidades que a TV digital pode oferecer. Argumenta que as instituições representadas devem poder colocar suas posições. <b>Roberto Pinto Martins</b> argumenta que não é esperado que o Comitê Consultivo se limite a reagir às propostas apresentadas, mas que este poderá também apresentar novos assuntos. Sugere que seja elaborado um mapa dos pontos onde se devam concentrar os esforços.</li> <li data-bbox="451 907 1361 987">4. <b>Alexandre Annenberg</b> lembra que a idéia de discutir os 3 possíveis cenários, é uma forma de ordenar as discussões. <b>Ronald Barbosa</b> sugere que as funcionalidades podem balizar as discussões sobre os cenários.</li> <li data-bbox="451 987 1361 1489">5. <b>Alexandre Kieling</b> levanta que é necessário dar encaminhamento com relação ao que já foi gerado, como os comentários das associações, referentes ao documento da Cadeia de Valor. Outros membros do Comitê levantam detalhes que precisam ser corrigidos, de forma a melhor demonstrar a importância do Comitê para o SBTVD e tornar sua atuação mais efetiva. Ao final da discussão os membros do conselho solicitam que os seguintes pontos sejam encaminhados:             <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="560 1182 1361 1263">• O governo deve coordenar o debate da sociedade civil, inclusive com secretariamento do Comitê, conforme estabelecido no regimento interno do Comitê Consultivo;</li> <li data-bbox="560 1263 1361 1321">• Os pontos, consensuais ou não, devem ser elencados, e considerados pelo Grupo Gestor e o CPqD;</li> <li data-bbox="560 1321 1361 1350">• O governo deve providenciar resposta formal às reivindicações;</li> <li data-bbox="560 1350 1361 1379">• Estabelecer uma pauta de discussão com prazos;</li> <li data-bbox="560 1379 1361 1438">• Distribuição entre os membros e sistematização dos documentos gerados pelo Comitê;</li> <li data-bbox="560 1438 1361 1489">• Conhecimento, por parte dos membros, dos assuntos tratados nos comitês ad-hoc;</li> </ul> </li> <li data-bbox="451 1489 1361 1626">6. Ao final dos trabalhos da manhã, o Sr. Ministro <b>Hélio Costa</b> saúda os presentes, salienta a importância do Comitê e fala que gostaria de receber sugestões sobre o projeto. Anuncia também que iniciou conversas, com o Ministério da Fazenda, a respeito de reduções tarifárias na importação de equipamentos que seriam necessários para o início da implantação da TV Digital.</li> <li data-bbox="451 1626 1361 1684">7. Dando continuidade à reunião, no período da tarde, <b>Giovanni Holanda</b>, da Fundação CPqD, apresenta o documento Política Industrial - Panorama Atual.</li> <li data-bbox="451 1684 1361 1794">8. <b>Flávio Lenz César</b> solicita aos membros do comitê que providenciem, junto às suas instituições, um documento de confirmação dos representantes titulares e suplentes que farão parte do Comitê Consultivo. As atas da 8ª e 9ª reuniões são aprovadas, com uma pequena alteração solicitada por <b>Alexandre Annenberg</b>.</li> </ol>

Um novo meio, com vários fins.		Sistema de TV Digital	Ministério das Comunicações	
		<p><b>Roberto Pinto Martins</b> encerra a reunião, estabelecendo o dia 3 de outubro para a realização da 11ª reunião do comitê.</p>		

	<b>Ministério das Comunicações</b>	<b>SBTVD</b>
---	------------------------------------	--------------

<b>Ata da 11ª reunião do Comitê Consultivo</b>	<b>17-out-2005</b>
--	--------------------

<b>Presentes</b>
------------------

NOME	INSTITUIÇÃO
<b>José Munhoz</b>	ABEPEC - Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Cultura
<b>Valderez de Almeida Donzelli</b>	ABEPEC - Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Cultura
<b>Ademir de Jesus Lourenço</b>	ABIPT – Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
<b>Alexandre Annenberg</b>	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
<b>Diône Craveiro</b>	ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura
<b>Walter Duran</b>	ELETROS - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
<b>Maria José Braga</b>	FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas
<b>Celso Augusto Schröder</b>	FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
<b>Flávio Lenz César</b>	MC – Ministério das Comunicações
<b>Gustavo Gindre</b>	RITS/INDECS – Rede de Informações do Terceiro Setor
<b>Liliana Nakonechnyl</b>	SET - Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações

<b>Proposta de Pauta</b>
--------------------------

1. Discussão do documento Cadeia de Valor considerando a análise do CPqD aos comentários das entidades.
2. Apresentação do andamento do documento da Câmara de Conteúdo (Ronald Siqueira Barbosa - ABERT e Daniel Herz - FENAJ)
3. Comentários dos membros sobre o documento "Política Industrial: Panorama Atual"
4. Recebimento dos documentos de nomeação dos membros das entidades
5. Aprovação da ata da 10ª reunião

<b>Andamento da Reunião</b>
-----------------------------

Aos dezessete dias do mês de outubro do ano de dois mil e cinco, às 10:30 h, inicia-se na sede da ELETROS - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos, em São Paulo, a décima primeira Reunião de Trabalho do Comitê Consultivo do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD).

- Flávio Lenz César**, representando o Ministério das Comunicações na coordenação da reunião, saúda os presentes e abre os trabalhos esclarecendo perguntas a respeito da dinâmica da decisão presidencial sobre o Sistema de TV digital a ser adotado. Informando que em 10 de dezembro se encerra o prazo para que os consórcios de pesquisa entreguem seus resultados ao CPqD que, de forma integrada, inclusive levando em consideração os trabalhos não ligados à tecnologia (Cadeia de Valor, Política Industrial, entre outros), elaborará o documento final do SBTVD.

2. **Walter Duran** apresenta preocupação com a forma como o Ministro Hélio Costa e o Presidente da República encaminharão o processo de decisão e como a opinião da Sociedade Civil será levada em conta. Como representante do setor fabril, coloca que é necessário que haja uma preocupação com o potencial de exportação, com os investimentos nas plantas e com a geração de negócios complementares aos já existentes. Salienta também que o Brasil tem uma condição invejável pelo fato de que praticamente todos os fabricantes mundiais possuem planta e engenharia na Zona Franca de Manaus. Argumenta que a questão dos semi-condutores é pouco relevante dentro desse projeto e que, um volume esperado de 9 milhões de aparelhos-ano é pouco para justificar investimentos nessa área.
3. Os participantes concordaram, então, que deve ser definida uma agenda de trabalho, de forma que o Comitê Consultivo possa exercer seu papel de transmitir os anseios da Sociedade Civil a tempo de subsidiar a decisão final. **Flávio Lenz César** sugere que sejam considerados dois momentos: o momento anterior ao dia 10 de dezembro (momento 1), quando o Comitê deve trabalhar sugestões e posicionamentos a serem entregues ao Ministro Hélio Costa; e o momento seguinte (momento 2), quando o Comitê deve atuar na crítica e avaliação dos resultados das pesquisas. No **"Momento 1"**, os membros do Comitê devem levantar os tópicos relevantes e fazerem suas observações, dentro da área de competência de cada entidade. Em três reuniões intermediárias, serão levantadas as questões de consensualidade, gerando um mapeamento de concordâncias e discordâncias das entidades representadas. Durante o **"Momento 2"**, que também deve comportar três encontros, os membros solicitaram que recebam os documentos com os resultados das pesquisas, de forma que possam fazer suas avaliações e encaminhamento de sugestões para subsídio da decisão final.
4. A agenda acertada para o Momento 1 estabeleceu o seguinte calendário de reuniões:
  - 7/nov Tarde – Brasília – MC | Assuntos: Política Industrial + Cenário Convergência
  - 25/nov Dia todo – São Paulo – ELETROS | Assuntos a definir
  - 9/dez Dia Todo – Brasília – MC | Assunto: Entrega do Documento, Definição do Processo Seguinte, **Apresentação do Grupo Gestor**
5. Para o Momento 2 estabeleceu-se o seguinte calendário:
  - 10/jan – Brasília – MC
  - 31/jan – São Paulo – ELETROS
  - 9/fev – Brasília – MC
6. Dando continuidade aos assuntos previstos em pauta, inicia-se a discussão sobre o documento Cadeia de Valor. **Gustavo Gindre** coloca que o documento deveria ser totalmente baseado no decreto e observa que o único cenário que atende aos requisitos é o cenário da convergência. **Defende a idéia da convergência de rede, onde, inclusive, seja contemplada a possibilidade de TV por IP e não somente a questão do canal de retorno.** **Flávio Lenz César** lembra que o objetivo geral do projeto é tratar a questão da TV digital com transmissão terrestre, gratuita e aberta. **Celso Augusto Schröder** propõe que se divida o assunto relativo à convergência para facilitar a discussão.
7. **Alexandre Annenberg**, como representante das TVs por assinatura, faz a observação de que existe, só em São Paulo, da ordem de 60 mil prédios, onde a infra-estrutura de recepção, como as antenas coletivas, podem abrigar uma transmissão compartilhada, tanto pelas TV's fechadas, como pelas TV's com transmissão terrestre. Salienta que a ABTA defende que deve haver uma integração entre o sistema terrestre e o de TV's por assinatura, de forma a minimizar os investimentos, e que essa integração não deve se limitar ao Set Top Box. Segundo **Alexandre Annenberg**, por parte das TV's por assinatura,

- não há necessidade de manter a compatibilidade com o legado, já que as iniciativas de digitalização encontram-se ainda em estágio inicial. **Flávio Lenz César** solicita que o membros do Comitê manifestem sua opinião sobre a proposta da ABTA. **Liliana Nakonechnyl** lembra que, independentemente da utilização de antenas coletivas, não se pode esquecer que o SBTVD deve considerar, inclusive, a possibilidade de o usuário optar por uma antena de recepção interna. **Walter Duran** fala que, dependendo de uma análise de custo-benefício da solução proposta, não teria problema em aboiá-la.
8. Na avaliação do documento "Política Industrial: Panorama Atual", **Gustavo Gindre** levanta a questão de que o documento apresenta vícios de origem, pois considera que a Política Industrial Brasileira é um sucesso. Além disso, segundo **Gustavo Gindre**, não há aprofundamento nos instrumentos de Ciência e Tecnologia, não define o que os indicadores revelam, nem as razões pelas quais alguns números não são satisfatórios (item 5, por exemplo). Argumenta, também, que deveria ser levantado qual a importância do SBTVD para a Política Industrial Brasileira e defende que este pode ser um elemento catalisador para se rediscutir o modelo dessa Política. Para o setor de semicondutores, por exemplo, **Gustavo Gindre** acha que a Política Industrial resultante do SBTVD seja um elemento de desenvolvimento de C&T e P&D. **Maria José Braga** dá a idéia de convidar o MCT e a Casa Civil para clarificar a questões relativas à política de semicondutores. **Gustavo Gindre** também solicita que o BNDES participe da discussão, já que os melhores estudos se encontram nessa instituição. **Flávio Lenz César** esclarece que o BNDES já teve uma reunião de integração com o projeto e que, igualmente, a ABDI e o CATI (este último que gerencia o Fundo Setorial de Informática - CT-INFO), já tiveram interações com os membros do Grupo Gestor.
  9. **Maria José Braga** elogia o documento (Política Industrial) em suas virtudes mas observa que o mesmo não traz estratégias de desenvolvimento. **Flávio Lenz César** explica que o objetivo deste documento é fazer um levantamento da situação atual e que outros documentos produzidos no âmbito do SBTVD devem apresentar proposições de desenvolvimento. **Ademir de Jesus Lourenço**, apoiado por **Walter Duran**, propõe que a SUFRAMA possa também avaliar o documento em questão e tecer suas contribuições.
  10. **Liliana Nakonechnyl** levanta que se deve dar especial atenção às oportunidades ao seguimento de aplicativos. **Gustavo Gindre** defende que a escolha de um padrão pode significar uma barreira de entrada para empresas estrangeiras e essa opção deve ser avaliada. **Walter Duran** discorda e argumenta que o Brasil não deve se fechar para o mundo e que deve haver uma política de incentivos ao desenvolvimento para que o país ganhe competitividade internacional para as áreas de: software, aplicativos, design de semicondutores, entre outras. Segundo ele, não devemos perder o *timing* para o segmento de aplicativos, onde muitos grupos nacionais podem trabalhar.
  11. **Gustavo Gindre** atenta para um equívoco no Item 4.4, que fala que há uma "tendência mundial" em relação a patentes de software, mencionando uma resolução do Parlamento Europeu que toma uma direção contrária.
  12. Diante da ausência dos membros **Ronald Siqueira Barbosa** e **Daniel Herz**, não pode ser abordado o item de pauta que trataria do documento preparado pelos mesmos. Devido à nova dinâmica de trabalho do Comitê, **Maria José Braga** ficou de verificar a possibilidade da entrega parcial do trabalho, para que as discussões já sejam encaminhadas. **Gustavo Gindre** ficou com a incumbência de preparar um documento inicial para subsidiar as próximas discussões sobre o tema Convergência. Para as próximas reuniões, ficou acertado que as entidades ali representadas, trariam uma relação de sugestões e pontos de atenção, dentro de suas áreas de atuação. Nada mais tendo a tratar, **Flávio Lenz César** encerra a reunião às 16:45.

## Sistema Brasileiro de TV Digital

### Registro da 1ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

**Data:** 2/2/2005

**Local:** Anatel

**Horário:** 10:30 – 12:00

**Participantes:**

Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br

**Organizador:** Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha

#### Registros da 1ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

A reunião tratou dos seguintes assuntos:

1. Metodologia: Ficou acordado que as reuniões ocorrerão às quartas-feiras, no período das 10h30 às 12h00, nas dependências da Anatel (SAUS, Quadra 6, Bloco H 7º andar), a fim de se aproveitar a presença dos participantes que vêm de outros Estados para a reunião do Grupo Gestor (GG), que ocorre no período da tarde de toda quarta-feira. Em não havendo reunião do GG, a reunião do SG-Citel será automaticamente cancelada.
2. Guia de Implementação da TV Digital:
  - 2.1 Ficou acordado que o Brasil terá uma participação ativa nos trabalhos da Citel;
  - 2.2 O Brasil apresentará contribuições para todos os itens do Guia; para os itens exclusivos do Brasil, o Guia será preenchido diretamente sem necessidade de se apresentar contribuições; e
  - 2.3 Uma versão preliminar do Guia, com os itens 2.1.1, 4.1.1 e 4.1.2 preenchidos, foi distribuído para comentários e sugestões, para reação durante a 2ª reunião do SG-Citel, marcado para o dia 16/2/2005.
3. Outros assuntos:
  - 3.1 Foi informado que a próxima reunião do CCPII da Citel ocorrerá na Guatemala, no período de 26 a 29 de abril de 2005.
  - 3.2 Foi debatida e aprovada proposta de uma ação pró-ativa do Brasil junto aos países-membros da Citel, para mostrar as ações que vêm sendo empreendidas. Inicialmente, as atenções seriam voltadas para a Venezuela e o Peru, que já demonstraram interesse em debater questões alusivas à TV Digital. Para tal foi definido, preliminarmente, o período de 7/3 a 11/3/2005 para visita a esses países, dedicando-se 2 dias a cada um deles. Em seguida, retornar-se-ão os entendimentos com a Argentina.

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 2ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

**Data:** 16/2/2005**Local:** Anatel**Horário:** 10:30 – 12:00**Participantes:**

Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br
Ricardo Benetton Martins	CPqD	benetton@cpqd.com.br

**Organizador:** Ara Apkar Minassian e Regina Maria de Felice Souza**Registros da 1ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor**

Inicialmente, foi informado que os Srs. Augusto Cesar Gadelha e Luiz A. S. Catarcione, do Ministério das Comunicações, não puderam comparecer à presente reunião por estar em viagem a serviço.

Em seguida, foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

**1. Aprovação da ata da reunião anterior:**

Os Registros da 1ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foram aprovados sem alterações.

**2. Aprimoramentos no documento de trabalho GG\_SG-Citel\_doc.01\_02.02.05:**

2.1 Para conhecimento dos membros do Subgrupo Citel do Grupo Gestor, foi distribuído um CD contendo todos os documentos relacionados com TV Digital apresentados pela administração brasileira nos fóruns da Citel a partir de junho de 2001.

2.2 Foi sugerido re-editar a versão preliminar do documento GG\_SG-CITEL\_doc.01\_02.02.05, de forma a torná-lo mais adequado às diretrizes do SBTVD. Adicionalmente, será verificada a possibilidade de se incluir, no corpo do citado documento, os tópicos principais dos Lotes Técnicos do SBTVD, sendo que o detalhamento desses Lotes Técnicos poderá constar de Anexos ao documento, ressalvados os aspectos de confidencialidade. A nova versão do referido documento será apresentada na 3ª reunião do SG-Citel, marcada para o dia 23/2/2005.

2.3 Visando a elaboração de contribuições para a próxima reunião da Citel, prevista para ocorrer na Guatemala, no período de 26 a 29 de abril de 2005, o Sr. Ricardo Benetton, do CPqD, providenciará, até o final do mês de março do corrente ano, um sumário executivo de todos os documentos produzidos pelo SBTVD.

**3. Aprovação do plano de visita a países membros da Citel para divulgação dos trabalhos do SBTVD:**

Com o objetivo de uma proposta de uma ação pró-ativa do Brasil junto aos países-membros da Citel, para disseminar e debater as atividades que vêm sendo empreendidas pelo SBTVD, ficou definido que serão realizadas visitas, inicialmente, à Venezuela e ao Peru no período de 7/3 a 11/3/2005, dedicando-se 2 dias a cada um desses países. A proposta de delegação brasileira para essas visitas será composta da seguinte forma:

Ministério das Comunicações: Augusto Cesar Gadelha e Regina Maria de Felice Souza;

CPqD: Ricardo Benetton Martins e um segundo a definir;

Anatel: Ara Apkar Minassian e José Eduardo Moreira

		<p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p> 
<p>Um novo meio, com vários fins.</p>		
		<p><b>4. Outros assuntos:</b> Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 3ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

**Data:** 2/3/2005**Local:** Anatel**Horário:** 10:30 – 12:00**Participantes:**

Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br
Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br
Ricardo Benetton Marlins	CPqD	benetton@cpqd.com.br

**Organizador:** Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha**Registros da 3ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor**

Por motivos de força maior surgidos de última hora, a 3ª reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor, prevista para ocorrer no dia 2 de março de 2005, não foi realizada, de comum acordo com o Dr Augusto Gadelha, Dra Regina e o Dr José Augusto.

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 4ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

**Data:** 16/3/2005**Local:** Anatel**Horário:** 10:30 – 12:00**Participantes:**

Andréa Mamprim Grippa	Anatel	agrippa@anatel.gov.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Ricardo Benetton Martins	CPqD	benetton@cpqd.com.br

**Organizador:** Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha**Registros da 4ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor**

Inicialmente, foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

**1. Aprovação da ata da reunião anterior:**

Os Registros da 3ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foram aprovados sem alterações.

**2. Avaliação da missão realizada à Venezuela e ao Peru para divulgação dos trabalhos do SBTVD e análise da minuta do Relatório de viagem:**

2.1 A missão da delegação brasileira à Venezuela e ao Peru foi considerada bastante positiva, por ter permitido a exposição adequada das atividades que vêm sendo empreendidas pelo SBTVD, bem como o esclarecimento de questões que estavam tendo entendimentos errôneos por parte dos representantes dos países visitados. O relatório referente à missão será encaminhado aos demais participantes posteriormente.

2.2 A missão foi considerada relevante, também, para estruturar o documento GG\_SG-CITEL\_doc.01\_02.02.05 de uma maneira mais adequada, a fim de facilitar o entendimento por parte dos demais países membros da Citel.

**3. Aprimoramentos no documento de trabalho GG\_SG-CITEL\_doc.01\_02.02.05:**

3.1 Ara apresentou proposta de modificação do citado documento. Foi esclarecido que, para a reunião da Citel prevista para o mês de abril de 2005, a intenção inicial é de levar ao conhecimento das Administrações todas as informações disponíveis, para possibilitar uma melhor reflexão quanto às decisões a serem tomadas em relação ao futuro da TV digital na Região das Américas. Deverá se ter em mente que até dezembro de 2005, um documento mais contundente deverá ser apresentado.

3.2 Nesses termos, os Srs. Pedro, Ara e José Eduardo, apresentarão, na próxima reunião do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor, proposta de modificação do item 2 desse documento.

**4. Outros assuntos:**

Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 5ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

**Data:** 23/3/2005**Local:** Anatel**Horário:** 10:30 – 12:00**Participantes:**

Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
André Barbosa Filho	Casa Civil	abarbosa@planalto.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
José Manuel Martin Rios	CPqD	jmrios@cpqd.com.br
Juliano Castilho Dalla'ntonia	CPqD	juliano@cpqd.com.br
Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Ricardo Benetton Martins	CPqD	benetton@cpqd.com.br

**Organizador:** Ara Apkar Minassian e José Eduardo Moreira**Documentos considerados na 5ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor**

- Documento GG\_SG-CITEL\_doc.01\_02.02.05 – *Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide*;
- Panorama Mundial;
- Cadeia de Valores;
- Matéria elaborada por Juliano Castilho e Giovanni Holanda, publicada no Valor On-line em 15/3/2005.

**Registros da 5ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor**

Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

**1. Aprovação da ata da reunião anterior:**

1.1 O Registro da 4ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado com a ressalva de detalhar seu item 3, de modo a acrescentar as informações debatidas a respeito do documento que trata da cadeia de valores da TV Digital. Esse detalhamento será realizado pelo Sr. José Eduardo.

1.2 Foi definido que, a partir da 5ª reunião, será incluído na respectiva Ata um item para relacionar os documentos discutidos na reunião, e, ainda, para toda tarefa apontada, serão designados os responsáveis e o prazo para sua execução.

**2. Aprimoramentos no documento de trabalho GG\_SG-CITEL\_doc.01\_02.02.05:**

2.1 Este Documento, o qual representa o guia para implementação da televisão digital terrestre, tendo como base o Anexo da Resolução PCC.II/RES.18 (IV-04), deverá ser estruturado de forma a descaracterizá-lo como um guia hemisférico para a implementação da televisão digital terrestre, e sim um documento que subsidiará os demais países à escolha do padrão.

Responsáveis pela estruturação do documento: Ara e José Eduardo

Prazo: 29/03/05 (terça-feira), quando será encaminhada minuta aos demais participantes.

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>2.2 Adicionalmente, foram discutidas as seguintes propostas de documentos possíveis de serem apresentados na próxima reunião do CCP II – RADIO da Citel:</p> <p>2.2.1 Panorama Mundial: Será elaborado um sumário executivo sobre este tema, tendo como anexo o documento oficial produzido pelo Grupo Gestor. Responsável pela elaboração do documento: CPqD Prazo: 29/03/05 (terça-feira), quando será encaminhada minuta aos demais participantes.</p> <p>2.2.2 Panorama da América Latina: Por meio de solicitação à Secretaria Executiva da Citel, será verificada a possibilidade de inclusão no fórum eletrônico de discussão, constante da página da Citel na Internet, de um questionário para levantar o panorama da América Latina sobre radiodifusão. Responsáveis pela elaboração do questionário: Ara, José Eduardo e Pedro Humberto Prazo: 29/03/05 (terça-feira), quando será encaminhada minuta aos demais participantes.</p> <p>2.2.3 Cadeia de Valores: Seguindo o mesmo procedimento adotado para o documento Panorama Mundial, será elaborado um sumário executivo sobre o tema para ser apresentado como contribuição na próxima reunião do CCP II-RADIO da Citel. Entretanto, devido ao caráter confidencial que o Grupo Gestor vem atribuindo a este assunto, e seu estágio atual de franco desenvolvimento, o documento oficial não será apresentado em anexo. Responsável pela elaboração do sumário executivo: CPqD. Prazo: 29/03/05 (terça-feira), quando será encaminhada minuta aos demais participantes</p> <p>2.2.4 Matéria elaborada por Juliano Castilho e Giovanni Holanda, ambos do CPqD, publicada no Valor On-line em 15/3/2005: Ao invés de apresentar a citada matéria como contribuição para a próxima reunião da CCP II-RADIO da Citel, a mesma será encaminhada à Secretaria Executiva da Citel para que possa ser inserida no <i>clipping</i> daquela Comissão, juntamente com demais artigos e matérias de interesse da administração brasileira.</p> <p>2.3 Foi destacada, também, a importância de se reforçar os entendimentos para garantir uma participação mais efetiva do Ministério das Relações Exteriores – MRE.</p> <p><b>3. Outros assuntos:</b> Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

Um novo meio, com vários fins.	Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 		
	<b>Sistema Brasileiro de TV Digital</b> <b>Registro da 6ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor</b>		
	Data: 30/3/2005	Horário: 10:30 – 12:00	
	Local: Anatel		
	<b>Participantes:</b>		
	Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
	André Barbosa Filho	Casa Civil	abarbosa@planalto.gov.br
	Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
	Eunice Pissolato	CPqD	eunicep@cpqd.com.br
Giovanni Holanda	CPqD	giovanni@cpqd.com.br	
José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br	
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br	
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br	
Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br	
Ricardo Benetton Martins	CPqD	benetton@cpqd.com.br	
<b>Organizador:</b> Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha			
<b>Documentos considerados na 6ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Abordagem do Projeto SBTVD;</li> <li>- Documento GG_SG-CITEL_doc.01_02.02.05 – <i>Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide</i>;</li> <li>- Panorama Mundial;</li> <li>- Cadeia de Valores.</li> </ul>			
<b>Registros da 6ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b>			
Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:			
<b>1. Aprovação da ata da reunião anterior:</b>			
Os Registros da 5ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foram aprovados sem alterações.			
<b>2. Análise dos Documentos Preparados para a V Reunião da CCP II da Citel:</b>			
2.1 A Abordagem do Projeto SBTVD: este Documento, o qual foi elaborado tendo como base matéria produzida por Juliano Castilho e Giovanni Holanda, ambos do CPqD, publicada no Valor On-line em 15/3/2005, foi discutido inicialmente por ser considerado introdutório aos demais. Após uma leitura detalhada do Documento, o mesmo foi aprovado com a realização de pequenas modificações de forma. A versão atualizada será encaminhada aos participantes e traduzida para o idioma Inglês. Responsáveis pela atualização e tradução: CPqD. Prazo: 5/04/05 (terça-feira).			
2.2 Documento GG_SG-CITEL_doc.01_02.02.05, Panorama Mundial e Cadeia de Valores: Apesar de terem sido considerados durante a reunião, estes Documentos não foram detalhados, devido ao tempo exiguo. Sendo assim, os citados Documentos serão analisados na próxima reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor.			
<b>3. Outros assuntos:</b>			
3.1 Durante a reunião, surgiu a necessidade de elaborar um texto sobre TV Digital, baseado no Documento "A Abordagem do Projeto SBTVD", para ser discursado pelo Presidente da República durante a inauguração de um estabelecimento industrial voltado para o desenvolvimento de <i>software</i> . Esta tarefa foi concluída com louvor.			
3.2 Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.			

Um novo meio, com vários fins.	Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 																											
	<b>Sistema Brasileiro de TV Digital</b> <b>Registro da 7ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor</b>																											
	<b>Data:</b> 6/4/2005 <b>Local:</b> Anatel <span style="float: right;"><b>Horário:</b> 10:30 – 12:00</span>																											
	<b>Participantes:</b>																											
	<table border="1"> <tr> <td>Ara Apkar Minassian</td> <td>Anatel</td> <td>ara@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Augusto Cesar Gadelha</td> <td>MC</td> <td>augusto.gadelha@mc.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Christian Miziara de Andrade</td> <td>Anatel</td> <td>christian@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>José Augusto Teixeira de Lima Baptista</td> <td>Anatel</td> <td>joseaugusto@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>José Eduardo Moreira</td> <td>Anatel</td> <td>edumoreira@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Luiz A. S. Catarcione</td> <td>MC</td> <td>luiz.catarcione@mc.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Mario Thibau</td> <td>Anatel</td> <td>thibau@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Pedro Humberto Lobo</td> <td>Anatel</td> <td>phlobo@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Regina Maria de Felice Souza</td> <td>MC</td> <td>regina.souza@mc.gov.br</td> </tr> </table>	Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br	Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br	José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br	José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br	Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br	Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br	Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br	Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br
	Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br																									
	Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br																									
	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br																									
	José Augusto Teixeira de Lima Baptista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br																									
	José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br																									
Luiz A. S. Catarcione	MC	luiz.catarcione@mc.gov.br																										
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br																										
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br																										
Regina Maria de Felice Souza	MC	regina.souza@mc.gov.br																										
<b>Organizador:</b> Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha																												
<b>Documentos considerados na 7ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A Abordagem do Projeto SBTVD;</li> <li>- Cadeia de Valor;</li> <li>- Panorama Mundial;</li> <li>- <i>Brazilian Approach</i>;</li> <li>- Documento GG_SG-CITEL_doc.01_02.02.05 – <i>Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide</i>.</li> </ul>																												
<b>Registros da 7ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b> Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Aprovação da ata da reunião anterior:</b>              O Registro da 6ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado sem alterações.</li> <li>2. <b>Análise dos Documentos Preparados para a V Reunião da CCP II da Citel:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 A Abordagem do Projeto SBTVD: Foi apresentada a nova versão deste Documento, a qual foi aprovada com uma pequena modificação de forma, sugerida pelo Sr. Ara. Depois de procedida a citada modificação, o Documento será encaminhado à Secretaria Executiva da Citel, para ser considerado durante a próxima reunião do CCP II-RADIO.                  Responsável pelo encaminhamento do Documento: José Eduardo.                  Prazo: 11/04/05 (segunda-feira).</li> <li>2.2 Cadeia de Valor: Este Documento será alterado a fim de contemplar as observações apresentadas pela ABERT durante a reunião preparatória para a Citel. As alterações consistem, basicamente, na retirada da explicitação dos três cenários para implementação da TV Digital vislumbrados pelo SBTVD e na reformulação do último parágrafo, de modo a enfatizar que o tema do Documento está em fase de discussão no âmbito do SBTVD e será debatido com a sociedade por meio de Consulta Pública.                  Responsáveis pela alteração do Documento: José Eduardo e Augusto Gadelha.                  Prazo: 12/04/05 (terça-feira).</li> <li>2.3 Panorama Mundial: Durante a reunião preparatória para a V CCP II Citel, a ABERT mencionou que alguns dados referentes ao cenário atual da TV Digital no mundo estariam defasados, e que iria encaminhar dados mais recentes. Para evitar dúvidas, o SG-CITEL sugeriu incluir nas tabelas, a fonte e data da pesquisa. Este Documento será avaliado na próxima reunião ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor.</li> </ol> </li> </ol>																												

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>Responsável pela alteração do Documento: José Eduardo. Prazo: 12/04/05 (terça-feira).</p> <p>2.4 <i>Brazilian Approach</i>: Este Documento, que tem por intenção completar o item 2.1.1.2 do Guia de Implementação da Televisão Digital Terrestre, foi aprovado sem alterações. Sendo assim, o Documento será encaminhado à Secretaria Executiva da Citel, para ser considerado durante a próxima reunião do CCP II-RADIO. Responsável pelo encaminhamento do Documento: José Eduardo. Prazo: 11/04/05 (segunda-feira).</p> <p>2.5 Documento GG_SG-CITEL_doc.01_02.02.05 - Documento que propõe a modificação da estrutura do Capítulo 2 do Guia de Implementação da Televisão Digital Terrestre. Foi aprovado sem alterações. Será encaminhado à Secretaria Executiva da Citel para ser considerado durante V reunião do CCP II-RADIO. Responsável pelo encaminhamento do Documento: José Eduardo. Prazo: 11/04/05 (segunda-feira).</p> <p><b>3. Outros assuntos:</b></p> <p>3.1 Ara apresentou, para discussão, correspondência da ABERT C/Nº 044/2005, datada de 04 de abril de 2005, protocolizada na Anatel em 5 de abril de 2005, por meio da qual o presidente daquela entidade solicita que o sumário que trata da Cadeia de Valor não seja levado ao conhecimento dos membros da CITEL, em sua V Reunião Plenária da CCP II-Citel, marcada para os dias 25 a 29 de abril, na cidade da Guatemala. O MC informou que não recebeu a convocação para participar da reunião preparatória ocorrida na Anatel. A respeito da matéria o grupo decidiu que a Anatel preparará uma resposta a Abert; e em função das adequações introduzidas no texto do sumário, o mesmo seria encaminhado à Secretaria da CITEL.</p> <p>3.2 Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 8ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

Data: 13/4/2005

Local: Anatel

Horário: 10:30 – 12:00

## Participantes:

André Barbosa Filho	Casa Civil	abarbosa@planalto.gov.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br

Organizador: Ara Apkar Minassian e Augusto César Gadelha

## Documentos considerados na 8ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

- *Citel DTT Implementation Guide – The Brazilian Contribution to Chapter 2;*
- *Propuesta de Cambio para el Capítulo 2 de la “Guía de Implementación de Radiodifusión de Televisión Terrenal Digital (TTD)”;*
- *Value Chain Mapping – Brazilian Digital Television System Project;*
- *The Approach of the Brazilian Digital Television System Project;*
- *World Overview of Exploration and Deployment Models – Brazilian Digital Television System Project.*

## Registros da 8ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

## 1. Aprovação da ata da reunião anterior:

O Registro da 7ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado após realizadas alteração em seu texto, sugeridas pelo Sr. Ara, especificamente no subitem 2.3 e no item 3.

## 2. Análise Final dos Documentos enviados à Citel (V Reunião do CCP II-RADIO):

2.1 *World Overview of Exploration and Deployment Models – Brazilian Digital Television System Project:* Com o objetivo de atualizar alguns dados referentes ao cenário atual da TV Digital no mundo, a ABERT, que alegou que os mesmos encontram-se defasados, encaminhou proposta de alteração desse Documento. Os comentários apresentados pela ABERT serão encaminhados ao CPqD para verificação da consistência e realização das modificações cabíveis. Ademais, os membros do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor sugeriram as seguintes alterações:

- Será solicitado ao CPqD identificar em cada tabela as fontes de obtenção dos dados ao invés de indicar apenas na nota de rodapé 6, como consta do Documento;
- Retirar a nota de rodapé 1, por se referir a um documento elaborado pelo CPqD ainda não aprovado pelo SBTVD.

2.2 Para os demais documentos supracitados não foram sugeridas modificações. Como todos os documentos já foram encaminhados à Citel, para serem considerados durante a V Reunião do CCP II – RADIO, as possíveis modificações dos mesmos poderão ser apresentadas como revisões.

## 3. Outros assuntos:

3.1 O Sr. Ara realizou reunião com o Sr. José Inácio Pizani, presidente da ABERT, para tratar do conteúdo da correspondência da ABERT C/Nº 044/2005, datada de 04 de abril de 2005, protocolizada na Anatel em 5 de abril de 2005. O Sr. Pizani declarou que o grupo ABERT/SET mantém o apoio ao sistema ISDB-T e não concorda em discutir modelo de

		<p style="text-align: right;">Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p> 
<b>Um novo meio, com vários fins.</b>		<p>negócios para a TV Digital no Brasil e, tampouco, a possibilidade de utilização de uma faixa de frequência menor que 6 MHz para a prestação do serviço nessa nova tecnologia. Entretanto, o Sr. Ara ponderou que o documento referente ao mapeamento da cadeia de valores será apresentado na V Reunião Plenária da CCP II- Citel , marcada para os dias 25 a 29 de abril, na cidade da Guatemala, não explicitando os cenários definidos pelo SBTVD.</p> <p>3.2 Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 9ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

Data: 3/5/2005

Local: Anatel

Horário: 10:30 – 12:00

## Participantes:

Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobocom.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Batista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Juliano Castilho Dalla'ntonia	CPqD	juliano@cpqd.com.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Raimundo Duarte	Nokia	raimundo.duarte@nokia.com
Ricardo Benetton Martins	CPqD	benetton@cpqd.com.br
Ronald Siqueira Barbosa	Abert	ronald@abert.org.br

Organizador: Ara Apkar Minassian

## Registros da 9ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

## 1. Aprovação da ata da 8ª reunião anterior:

O Registro da 8ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado após realizadas pequenas alterações em seu texto.

## 2. Relato da V Reunião do CCP II-RADIO:

2.1 O Sr. Ara iniciou o relato a respeito da V reunião do CCP II-RADIO, da Citel, destacando a resistência imposta pela delegação norte-americana quanto a intenção da delegação brasileira de revogar a Resolução 11, aprovada em novembro de 2003, durante a II reunião do CCP II-RADIO, realizada em El Salvador, ou até mesmo alterá-la de modo a descaracterizar a necessidade de adoção de um padrão único para as Américas. Esse fato gerou um impasse para a continuidade da reunião que foi dissolvido após a realização de uma reunião extraordinária entre os chefes de delegações.

2.2 Como a discussão sobre esse tema poderá ser retomada na próxima reunião da COM/CITEL, programada para os dias 1 a 3 de junho, o Sr. Raimundo Duarte sugeriu entrar em contato com as empresas do Brasil membros associadas à Citel visando a elaboração de uma proposta a ser apresentada, na citada reunião, em nome da delegação brasileira. O Sr. Ara ponderou que seria mais adequado discutir a conveniência da apresentação de tal contribuição com o Sr. Francisco Soares, coordenador da Citel no Brasil, para que possam ser providenciadas as ações pertinentes.

2.3 Em prosseguimento aos trabalhos da V reunião do CCP II-RADIO, a administração brasileira apresentou 6 (seis) documentos, os quais foram aprovados na íntegra, com exceção do Documento CCPII-RADIO 675 - *Citel DTT Implementation Guide - The Brazilian Contribution to Chapter 2*, que, por opção da própria administração brasileira, será rediscutido com os demais países membros visando o acolhimento de sugestões.

2.4 Adicionalmente, foram identificados documentos, apresentados na V Reunião do CCP II-RADIO, relevantes para a administração brasileira que merecerão análise aprofundada e posicionamento por parte dos membros da presente reunião. Essa tarefa foi estruturada da seguinte forma:

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;"> <p>Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p>  </div>
	<p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 629</u> - <i>Information Paper On The Reallocation Of The 698 – 806 MHz Frequency Band In The United States</i>, apresentado pelos Estados Unidos. Responsáveis pela Análise: TV Globo e Abert. Responsável pela consolidação da análise: Pedro Humberto. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 691</u> – <i>FLO™ Technology Overview</i>, apresentado pela QUALCOMM Incorporated – USA. Responsáveis pela Análise: TV Globo e CPqD. Responsável pela consolidação da análise: Ara. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 698</u> – <i>Proposal For Amendment Of Terrestrial Digital Television Broadcasting Implementation Guide</i>, apresentado pela Nokia do Brasil. Responsáveis pela Análise: TV Globo e CPqD. Responsável pela consolidação da análise: Ara. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 699</u> – <i>Information Document On Digital Terrestrial Television - Examples Of Various Business Models</i>, apresentado pela Nokia do Brasil. Responsáveis pela Análise: TV Globo e CPqD. Responsável pela consolidação da análise: Ara. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 731</u> – <i>Information Document On Digital Terrestrial Broadcasting Using DVB-H, The DVB Standard For Handheld Receivers</i>, apresentado pela Nokia do Brasil. Responsáveis pela Análise: TV Globo e CPqD. Responsável pela consolidação da análise: Ara. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Documento CCP II-RADIO doc. 745 rev1</u> – <i>First Draft (Guatemala) Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide</i>, produzido durante a V Reunião do CCP II-RADIO Responsáveis pela Análise: Todos os membros da presente reunião. Responsável pela consolidação da análise: Pedro Humberto. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>- <u>Capítulo 5 do Documento CCP II-RADIO doc. 745 rev1</u> – <i>First Draft (Guatemala) Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide</i>. Responsáveis pela Análise: TV Globo e Abert. Responsável pela consolidação da análise: Pedro Humberto. Prazo: 25/05/05 (quarta-feira).</p> <p>2.5 No que diz respeito à Radio Digital, a Sr. Ara informou que o tema não apresentou progresso significativo. A Agência, juntamente com a Abert, providenciará a elaboração de contribuições relevantes a serem apresentadas na próxima reunião do CCP II-RADIO, da Citel, prevista para os dias 25 a 28 de outubro, na Costa Rica.</p> <p><b>3. Outros assuntos:</b> Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 10ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

Data: 15/6/2005

Local: Anatel

Horário: 10:30 – 12:00

## Participantes:

Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Augusto Teixeira de Lima Batista	Anatel	joseaugusto@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Raimundo Duarte	Nokia	raimundo.duarte@nokia.com

Organizador: Ara Apkar Minassian

## Registros da 10ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

Inicialmente, foi distribuído o material referente à análise dos documentos apresentados na V Reunião do CCP II-RADIO relevantes para a administração brasileira. O citado material, elaborado pela representante da TV Globo, será encaminhado aos participantes ausentes.

Devido a impossibilidade de comparecimento dos representantes do Ministério das Comunicações e da Casa Civil, a reunião foi suspensa, devendo ser retomada na próxima semana.

Um novo meio, com vários fins.	Sistema de TV Digital	Ministério das Comunicações	
	<b>Sistema Brasileiro de TV Digital</b>		
	<b>Registro da 11ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor</b>		
	Data: 14/7/2005		Horário: 10:30 – 12:00
	Local: Anatel		
	<b>Participantes:</b>		
	Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
	Augusto Cesar Gadelha	MC	augusto.gadelha@mc.gov.br
	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
	José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br	
Ronald Siqueira Barbosa	Abert	ronald@abert.org.br	
<b>Organizador:</b> Ara Apkar Minassian			
<b>Registros da 11ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b>			
Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:			
<p><b>1. Aprovação da ata da 10ª reunião anterior:</b> O Registro da 10ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado sem alterações.</p>			
<p><b>2. Apresentação das Análises dos Documentos Considerados na V Reunião do CCP II-RADIO, da Citel:</b> Devido a ausência de vários participantes, os membros presentes consideraram inoportuna a apresentação das análises dos documentos, e decidiu-se postergar este tema para a próxima reunião, marcada para o dia 27/07/05.</p>			
<p><b>3. Apresentação da Visita aos Países da América do Sul para Divulgação dos Trabalhos do SBTVD</b> O planejamento das viagens internacionais para a realização de Visitas aos Países da América do Sul para Divulgação dos Trabalhos do SBTVD será realizado após definição de diretrizes a serem estabelecidas pelo atual Ministro das Comunicações.</p>			
<p><b>4. Outros assuntos:</b> Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>			

Um novo meio, com vários fins.	Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 		
	<b>Sistema Brasileiro de TV Digital</b> <b>Registro da 12ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor</b>		
	<b>Data: 27/7/2005</b>		
	<b>Local: Anatel</b>		
	<b>Horário: 10:30 – 12:00</b>		
	<b>Participantes:</b>		
	Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobo.com.br
	André Barbosa Filho	Casa Civil	abarbosa@planalto.gov.br
	Ara Apkár Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
Pedro Humberto Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br	
<b>Organizador: Ara Apkár Minassian</b>			
<b>Registros da 12ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b> Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:			
<b>1. Aprovação da ata da 11ª reunião anterior:</b> O Registro da 11ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado sem alterações.			
<b>2. Apresentação das Análises dos Documentos Considerados na V Reunião do CCP II-RADIO, da Citel:</b> Após a apresentação das análises dos documentos propostos, o Dr. Ara expressou sua preocupação a respeito do Documento CCP II-RADIO doc. 691 – <i>FLO™ Technology Overview</i> , pelo qual a <i>Qualcomm</i> descreve uma proposta para a prestação de serviços portáteis utilizando a capacidade plena do canal de radiodifusão em UHF. Foi solicitado aos representantes da SET e da ABERT apresentarem posicionamento do setor quanto a proposta da <i>Qualcomm</i> .  Ficou evidenciada, ainda, a necessidade de reformular os itens da primeira minuta do Guia de Implementação da TV Digital de modo a torná-lo mais esclarecedor. Outro ponto que deverá ser verificado diz respeito à possibilidade de adquirir informações a respeito dos itens do guia de implementação que ainda não foram contemplados pela administração brasileira. Essas tarefas serão realizadas pelos membros do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor, que interagirão por e-mail, e deverão ser concluídas até a próxima reunião, marcada para o dia 10 de agosto.			
<b>3. Outros assuntos:</b> Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.			

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 13ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

Data: 17/8/2005

Local: Anatel

Horário: 10:00 – 12:30

## Participantes:

Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobocom.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Raimundo Duarte	Nokia	raimundo.duarte@nokia.com
Ronald Siqueira Barbosa	Abert	ronald@abert.org.br

Organizador: Ara Apkar Minassian

## Registros da 13ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

**1. Aprovação da ata da 12ª reunião anterior:**

O Registro da 12ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado sem alterações.

**2. Relato sobre o congresso realizado na República Dominicana**

Os resultados desse congresso foram relatados pelos Srs. Raimundo Duarte e Ronald Barbosa, que puderam verificar a grande influência que o serviço de televisão impõe à República Dominicana, ressaltando que todas as programações das emissoras estão sendo produzidas em digital. Foi informado, também, que o país possui 8 redes de televisão, das quais cinco já adquiriram equipamentos transmissores de TV Digital no padrão ATSC, apesar do sistema a ser utilizado não ter sido oficialmente definido.

Durante o seminário, ocorrido no segundo dia do congresso, o Sr. Raimundo Duarte realizou apresentação mostrando as características do sistema de televisão digital DVB, destacando o DVB-H e as aplicações para recepção móvel. As apresentações realizadas pelos representantes do sistema americano ATSC foram vistas, pelo Sr. Raimundo Duarte, como agressivas ao sistema DVB.

**3. Análise e Reestruturação do Documento CCP II-RADIO doc. 745 rev1 – First Draft (Guatemala) Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide**

Após análise desse documento, foram iniciados os trabalhos para sua reestruturação com o objetivo de reformular os itens da primeira minuta do Guia de Implementação da TV Digital de modo a torná-lo mais proveitoso aos Estados Membros da Citel. Durante a reunião, foram realizadas propostas de alterações na estrutura do Guia de Implementação da TV Digital, nos termos do constante em anexo, de modo a serem apresentadas na próxima reunião do CCP II-RADIO da Citel, como contribuição da administração brasileira.

Quanto ao conteúdo do Guia de Implementação da TV Digital, as alterações necessárias serão discutidas pelos membros do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor por e-mail e os resultados serão apresentados na próxima reunião, marcada para o dia 24 de agosto.

**4. Outros assuntos:**

Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.

## Anexo

### TABLE OF CONTENTS

#### 1. Introduction and Background

*1.1. Benefits of Digital Terrestrial Television (DTT) Broadcasting*

*1.2. CITEL's DTT Broadcasting Implementation Guide*

#### 2. ~~National~~ Goals ~~for~~ of DTT Broadcasting

*2.1. ~~Assessing the unique needs and~~ Generic goals of your nation with respect to DTT broadcasting*

*2.1.1 High Definition*

*2.1.2 Interactivity*

*2.1.3 Mobility*

*2.1.4 Portability*

*2.1.5 Standard Definition – SDTV (multiprogramming/monoprogramming)*

*2.1.6 Others*

*2.1.4.2.2 National Approaches- Goals for determining needs, goals and policies*

*2.1.4.2.2.1 Argentine approach*

*2.1.4.2.2.2 Brazilian approach*

*2.1.4.2.2.3 Canadian approach Mexico*

*2.1.4.2.2.4 United States approach*

#### 3. ~~National~~ Policies for DTT Broadcasting

*3.1. ~~United States of America~~ Common Policies for DTT Broadcasting*

*3.2 National Approaches*

*3.2.1 Argentina*

*3.2.2 Brazil*

*3.2.3 Canada*

#### 4. Spectrum Planning for DTT Broadcasting

*4.1. Common Principles for channel planning in Brazil*

*4.2. ~~Principles for Channel Planning in the United States of America~~ National Experiences*

*4.2.1 Argentina*

*4.2.2 Brazil*

Um novo meio, com vários fins.	<div style="text-align: right;">           Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações            </div>
	<p style="text-align: center;"><u><i>4.2.3 United States</i></u></p> <p><b>5 National Experiences <del>and Approaches</del> to DTT Planning and Implementation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Argentina</li> <li>5.2. Brazil</li> <li>5.3. Canada</li> <li>5.4. Guatemala</li> <li>5.5. México</li> <li>5.6. United States</li> </ul> <p><b>6 Examples of DTT Services, Applications and Implementation Approaches</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. <del>CBS</del> <u><i>(Attachment 6-1) APTS</i></u></li> <li>6.2. <del>WRAL</del> <u><i>(Attachment 6-2) CBS</i></u></li> <li>6.3. <del>APTS</del> <u><i>(Attachment 6-3) GLOBO</i></u></li> <li>6.4. <u><i>Implementation Approaches and Cost Implications WRAL</i></u></li> <li>6.5. <del>Others</del></li> </ul>

## Sistema Brasileiro de TV Digital

## Registro da 14ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor

Data: 31/8/2005

Local: Anatel

Horário: 10:00 – 12:30

## Participantes:

Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobocom.br
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br
Pedro Humberto de Andrade Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br
Raimundo Duarte	Nokia	raimundo.duarte@nokia.com
Ronald Siqueira Barbosa	Abert	ronald@abert.org.br

Organizador: Ara Apkar Minassian

## Registros da 14ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor

Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:

## 1. Aprovação da ata da 13ª reunião anterior:

O Registro da 13ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado após pequenas modificações editoriais.

## 2. Análise e Reestruturação do Documento CCP II-RADIO doc. 745 rev1 – First Draft (Guatemala) Digital Terrestrial Television Broadcasting Implementation Guide

Inicialmente, foi definida a estrutura do Guia de Implementação da TV Digital que será apresentada como proposta da administração brasileira na próxima reunião do CCP II-RADIO da Citel, nos termos do discutido na 13ª reunião do GG-SG-CITEL.

Em seguida, com base nas contribuições enviadas pelos membros do GG-SG-CITEL por e-mail, iniciaram os trabalhos para complementar os seguintes itens:

**Alta Definição – HDTV:** o texto apresentado pela representante da TV Globo será sintetizado de modo a torná-lo mais objetivo.

**Interatividade:** foram apresentadas propostas da representante da TV Globo e do representante da Abert que se reunirão para definirem um texto comum.

**Mobilidade:** considerar a proposta apresentada pelo representante da Nokia, porém, de uma forma mais resumida e evitando ser confundido com interatividade.

**Portabilidade:** será utilizado o texto apresentado pela representante da TV Globo, ressaltando a diferenciação com serviços móveis e portáteis.

**SDTV:** será retirado do texto apresentado pela Anatel o conceito de monoprogramação e multiprogramação.

Adicionalmente, foi considerado oportuno sugerir ao CCP II-RADIO da Citel definir a periodicidade de 2 anos, a partir de sua aprovação, para a realização de revisões do Guia de Implementação.

As demais alterações necessárias serão discutidas pelos membros do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor por e-mail e os resultados serão apresentados na próxima reunião, marcada para o dia 16 de setembro.

## 3. Outros assuntos:

Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.

S u i t i n s i o s V a r i a m c o i o m e n o m u	Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações 																					
	<b>Sistema Brasileiro de TV Digital</b> <b>Registro da 15ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor</b>																					
	Data: 23/11/2005 Local: Anatel <span style="float: right;">Horário: 10:00 – 12:30</span>																					
	<b>Participantes:</b> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>Ana Eliza Faria e Silva</td> <td>TV Globo</td> <td>ana.eliza@tvglobo.com.br</td> </tr> <tr> <td>Ara Apkar Minassian</td> <td>Anatel</td> <td>ara@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Christian Miziara de Andrade</td> <td>Anatel</td> <td>christian@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Mario Thibau</td> <td>Anatel</td> <td>thibau@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Pedro Humberto de Andrade Lobo</td> <td>Anatel</td> <td>phlobo@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>José Eduardo Moreira</td> <td>Anatel</td> <td>edumoreira@anatel.gov.br</td> </tr> <tr> <td>Roberto Mitsuke Hirayama</td> <td>Anatel</td> <td>hirayama@anatel.gov.br</td> </tr> </table>	Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobo.com.br	Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br	Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br	Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br	Pedro Humberto de Andrade Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br	José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br	Roberto Mitsuke Hirayama	Anatel	hirayama@anatel.gov.br
Ana Eliza Faria e Silva	TV Globo	ana.eliza@tvglobo.com.br																				
Ara Apkar Minassian	Anatel	ara@anatel.gov.br																				
Christian Miziara de Andrade	Anatel	christian@anatel.gov.br																				
Mario Thibau	Anatel	thibau@anatel.gov.br																				
Pedro Humberto de Andrade Lobo	Anatel	phlobo@anatel.gov.br																				
José Eduardo Moreira	Anatel	edumoreira@anatel.gov.br																				
Roberto Mitsuke Hirayama	Anatel	hirayama@anatel.gov.br																				
	<b>Organizador:</b> Ara Apkar Minassian																					
	<b>Registros da 15ª Reunião Ordinária do Subgrupo SG-Citel do Grupo Gestor</b> Foi apresentada a Agenda proposta, a qual foi aprovada sem alterações e tratou dos seguintes assuntos:																					
	<b>1. Aprovação da ata da 14ª reunião anterior:</b> O Registro da 14ª Reunião do Subgrupo Citel do Grupo Gestor foi aprovado sem alterações.																					
	<b>2. Relato sobre a VI Reunião do CCP II-RADIO da Citel, ocorrida no período de 25 a 28 de outubro de 2005</b> O Sr. Ara apresentou um breve relato sobre a reunião, ressaltando os bons resultados alcançados pela administração brasileira, sobretudo, no que diz respeito ao Guia de Implementação da TV Digital. Durante a reunião plenária do CCP II-RADIO da Citel, a proposta produzida pelo Grupo GG-SG-Citel para alteração do Guia de Implementação foi aprovada sem modificações substanciais. A versão do Guia de Implementação contendo as alterações aprovadas será encaminhada, para conhecimento, à Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT e à Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA. Durante a reunião do CCP II-RADIO, a administração brasileira apresentou, ainda, documentos informativos referentes ao início dos testes do Rádio Digital no Brasil e ao uso da faixa de 700 MHz por outros serviços que não são de radiodifusão, os quais foram bem aceitos pelas demais administrações. O resumo das principais atividades desenvolvidas pela delegação brasileira durante a VI Reunião do CCP II-RADIO da Citel, no que diz respeito à radiodifusão, consta do Anexo I.																					
	<b>3. Relato sobre a IBC 2005 – <i>International Broadcasting Convention</i>, ocorrida no período de 8 a 12 de setembro de 2005</b> O relato sobre esse evento encontra-se no Anexo II, para conhecimento de todos. Entretanto, esse tema não será discutido nas reuniões do GG-SG-Citel devido à sua incompatibilidade com os assuntos tratados no CCP II-RADIO da Citel.																					
	<b>4. Proposta de acompanhamento dos trabalhos do subgrupo 6E/6 – Transição Analógico/Digital, da Comissão de Estudos 6 (Radiodifusão), do Setor de Radiocomunicações da União Internacional de Telecomunicações – UIT R</b> O Sr. Pedro Humberto levou ao conhecimento de todos um documento preliminar, que está sendo elaborado pela Comissão de Estudos 6 do UIT R, sobre os procedimentos para a realização de uma transição de sistemas de radiodifusão analógicos para digitais de uma forma suave. Foi solicitado empenho dos membros do GG-SG-Citel para analisar esse documento e considerá-lo nas próximas reuniões a fim de produzir contribuições que possam enriquecê-lo ainda mais.																					

		<p style="text-align: right;">Sistema de TV Digital    Ministério das Comunicações</p> 
U m no vo me io, co m vã r ios fin 's		<p><b>5. Plano de Trabalho do Subgrupo Citel do Grupo Gestor para 2006</b></p> <p>Foi definido um cronograma para as primeiras reuniões do GG-SG-Citel, que deverá atender ao período compreendido até a próxima reunião do CCP II-RADIO da Citel, prevista para ocorrer na semana do dia 17 de abril de 2006, conforme segue:</p> <p><u>25/01/2006</u>: Iniciar os estudos para a elaboração de um documento referente ao uso da faixa de 700MHz no Brasil e a elaboração de possíveis alterações no Guia de Implementação da TV Digital;</p> <p><u>15/02/2006</u>: Iniciar a elaboração de um documento a respeito dos testes de Rádio Digital no Brasil e tratar da evolução dos demais documentos a serem elaborados;</p> <p><u>8/03/2006</u>: tratar da evolução dos documentos a serem elaborados;</p> <p><u>22/03/2006</u>: tratar da evolução dos documentos a serem elaborados;</p> <p><u>5/04/2006</u>: conclusão dos documentos a serem elaborados.</p> <p>O cronograma para as demais reuniões do GG-SG-Citel será definido posteriormente.</p> <p><b>6. Outros assuntos:</b></p> <p>Não havendo outros assuntos, a reunião foi encerrada.</p>

ANEXO C – Decreto final da Fase I do SBTVD.

**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.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, combinado com o art. 223 da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, DECRETA:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T na plataforma de transmissão e retransmissão de sinais de radiodifusão de sons e imagens.

Art. 2º Para os fins deste decreto, entende-se por:

I - SBTVD-T - Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - conjunto de padrões tecnológicos a serem adotados para transmissão e recepção de sinais digitais terrestres de radiodifusão de sons e imagens; e

II - ISDB-T - *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* – serviços integrados de radiodifusão digital terrestre.

Art. 3º As concessionárias e autorizadas do serviço de radiodifusão de sons e imagens e as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão adotarão o SBTVD-T, nos termos deste Decreto.

Art. 4º O acesso ao SBTVD-T será assegurado, ao público em geral, de forma livre e gratuita, a fim de garantir o adequado cumprimento das condições de exploração objeto das outorgas.

Art. 5º 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 nº 4.901, de 26 de novembro de 2003.

§ 1º O Comitê de Desenvolvimento fixará as diretrizes para elaboração das especificações técnicas a serem adotadas no SBTVD-T, inclusive para reconhecimento dos organismos internacionais competentes.

§ 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.

§ 3º O Fórum do SBTVD-T deverá ser composto, entre outros, por representantes do setor de radiodifusão, do setor industrial e da comunidade científica e tecnológica.

Art. 6º O SBTVD-T possibilitará:

I - transmissão digital em alta definição (HDTV) e em definição padrão (SDTV);

II - transmissão digital simultânea para recepção fixa, móvel e portátil; e

III - interatividade.

Art. 7º Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

§ 1º O canal referido no caput somente será consignado às concessionárias e autorizadas cuja exploração do serviço esteja em regularidade com a outorga, observado o estabelecido no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital - PBTVD.

§ 2º A consignação de canais para as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão obedecerá aos mesmos critérios referidos no § 1º e, ainda, às condições estabelecidas em norma e cronograma específicos.

Art. 8º O Ministério das Comunicações estabelecerá, no prazo máximo de sessenta dias a partir da publicação deste Decreto, cronograma para a consignação dos canais de transmissão digital.

Parágrafo único. O cronograma a que se refere o caput observará o limite de até sete anos e respeitará a seguinte ordem:

- I - estações geradoras de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal;
- II - estações geradoras nos demais Municípios;
- III - serviços de retransmissão de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal; e
- IV - serviços de retransmissão de televisão nos demais Municípios.

Art. 9º A consignação de canais de que trata o art. 7º será disciplinada por instrumento contratual celebrado entre o Ministério das Comunicações e as outorgadas, com cláusulas que estabeleçam ao menos:

I - prazo para utilização plena do canal previsto no caput, sob pena da revogação da consignação prevista; e

II - condições técnicas mínimas para a utilização do canal consignado.

§ 1º O Ministério das Comunicações firmará, nos prazos fixados no cronograma referido no art. 8º, os respectivos instrumentos contratuais.

§ 2º Celebrado o instrumento contratual a que se refere o caput, a outorgada deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, em prazo não superior a seis meses, projeto de instalação da estação transmissora.

§ 3º A outorgada deverá iniciar a transmissão digital em prazo não superior a dezoito meses, contados a partir da aprovação do projeto, sob pena de revogação da consignação prevista no art. 7º.

Art. 10. O período de transição do sistema de transmissão analógica para o SBTVD-T será de dez anos, contados a partir da publicação deste Decreto.

§ 1º A transmissão digital de sons e imagens incluirá, durante o período de transição, a veiculação simultânea da programação em tecnologia analógica.

§ 2º Os canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União após o prazo de transição previsto no caput.

Art. 11. A partir de 1º de julho de 2013, o Ministério das Comunicações somente outorgará a exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens para a transmissão em tecnologia digital.

Art. 12. O Ministério das Comunicações deverá consignar, nos Municípios contemplados no PBTVD e nos limites nele estabelecidos, pelo menos quatro canais digitais de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz cada para a exploração direta pela União Federal.

Art. 13. A União poderá explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de:

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo;

II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;

III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e

IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

§ 1º O Ministério das Comunicações estimulará a celebração de convênios necessários à viabilização das programações do Canal de Cidadania previsto no inciso IV.

§ 2º O Canal de Cidadania poderá oferecer aplicações de serviços públicos de governo eletrônico no âmbito federal, estadual e municipal.

Art. 14. O Ministério das Comunicações expedirá normas complementares necessárias à execução e operacionalização do SBTVD-T.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de junho de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Helio Costa*

Publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, 30 JUN 2006

---