

# A implantação da TV digital no Brasil

## Governança colaborativa como vetor de eficácia

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

ELISA VIEIRA LEONEL

MÁRCIO IÓRIO ARANHA

**Resumo:** O propósito deste trabalho é avaliar o caso da implantação da TV digital no Brasil, com o intuito de verificar quais foram os vetores de eficácia do processo. Como parâmetros de análise, a pesquisa utilizou-se de teorias de governança colaborativa de políticas públicas. Valendo-se delas, foram avaliados o processo de migração da TV analógica para a TV digital e o desenho regulatório e institucional adotados. A principal conclusão é que, embora a política pública analisada envolva múltiplos setores, que interconectam atores variados, estatais e não estatais, com interesses diversos e conflitantes, o processo tem avançado sem maiores intercorrências, graças à governança colaborativa e em rede instituída e à modelagem regulatória descentralizada e responsiva implantada. O desenho adotado foi determinante para a eficácia do processo, garantindo a convergência dos interesses públicos e privados envolvidos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Governança colaborativa. Governança em rede. TV digital.

### The implantation of digital TV in Brazil: collaborative governance as an effective vector

**Abstract:** This paper presents and discusses the main aspects on the implementation of digital TV in Brazil, by way of tackling what factors most contributed to a successful outcome. The research was based on theories of collaborative governance of public policies and theories of decentralized and responsive regulation, through which lenses the transition from analogic to digital TV and its regulatory and institutional framework were evaluated. The main conclusion is that although the public policy analyzed involves several sectors, which interconnect various actors, both state and non-state, with diverse and conflicting interests, digital TV in Brazil has been implemented without major interurrences, thanks to the

Recebido em 12/4/19

Aprovado em 5/7/19

collaborative-networked governance established and to the decentralized and responsive regulatory parameters adopted. The framework adopted in Brazil was successful in promoting the regulated self-regulation and in ensuring the convergence of the public and private interests involved.

**Keywords:** Public policy. Collaborative governance. Network governance. Digital TV.

## 1 Introdução

A implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) teve início em junho de 2006, quando, com a edição do Decreto nº 5.820/2006 (BRASIL, [2016a]), que estabelece as 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, o governo brasileiro definiu o padrão de TV digital a ser adotado em todo o território nacional.

Debates em torno da matéria foram intensos e havia pressão pela adoção de padrões tecnológicos já utilizados em outros países. Definida a opção tecnológica pelo padrão nipo-brasileiro, apenas a primeira etapa do longo e complexo processo fora vencida. A implantação da TV digital era um desafio já delineado. Países que antecederam o Brasil nesse processo já demonstravam que não seria um caminho simples. Muitos passaram por sucessivos adiamentos do desligamento do sinal analógico por falta de disponibilidade, nos domicílios, de equipamento conversor que garantisse o acesso aos canais digitais. Desligar o sinal analógico seria deixar sem acesso à TV aberta uma boa parte da população.

No Brasil, esse aspecto preocupou sobremaneira diversos atores que eram parte do processo. A TV aberta no Brasil tem papel significativo e está presente em cerca de 98% dos lares brasileiros. Era ainda motivo de preocupação a capacidade econômica da população para aquisição de novos equipamentos e conversores, de modo que o desligamento da TV analógica poderia deixar sem sinal aqueles que tinham na TV aberta senão a única, mas, certamente, a principal forma de acesso à informação e à comunicação.

Diante desse cenário, a questão era como desenvolver um processo que fosse capaz de massificar o acesso a equipamentos – televisores e conversores – aptos ao sinal da TV digital nos domicílios brasileiros. A experiência anterior de países desenvolvidos demonstrava que o desafio

não era só de renda: mesmo em países com renda média elevada, não se conseguia atingir densidade alta de conversores e televisores que assegurassem que a radiodifusão aberta continuaria sendo vista pela maioria da população. Diversos países tiveram que adiar sucessivas vezes o fim da TV analógica em virtude disso. Essa questão no Brasil contava com um elemento adicional: havia preocupação não somente com a inércia de uma boa parte da classe média e alta em providenciar a mudança de equipamentos, como, em especial, tinha-se atenção à parcela da população brasileira de menor renda, para a qual o acesso à TV digital poderia ser inviabilizado pelo custo de um conversor de TV. Apesar dos significativos esforços para desonerar o equipamento e tornar sua tecnologia mais barata, de fato ele era ainda inviável para uma vasta parcela da população.

Nesse sentido, o presente artigo tem o propósito de discutir o processo de migração da TV analógica para a TV digital no Brasil, processo que, embora não esteja concluído, já dispõe de elementos suficientes para se demonstrar que tem sido bem-sucedido. Objetiva-se proceder a uma análise à luz da teoria de governança colaborativa de políticas públicas, a fim de verificar de que forma o desenho regulatório adotado pelo Brasil para o desligamento da TV analógica no País e a implantação da TV digital tem contribuído para o êxito do processo.

A importância do tema está centrada no fato de a implantação da TV digital envolver múltiplos atores, com interesses por vezes bastante diversos e conflitantes. Ainda assim, o processo tem avançado sem maiores intercorrências. Parte-se da hipótese de que o desenho regulatório e institucional adotado no Brasil é parte fundamental da explicação sobre seu desenrolar. As informações utilizadas para o estudo de caso apresentado neste artigo foram coletadas por meio de análise documental, informações

divulgadas pela mídia e conhecimento prévio dos autores sobre o processo.

## 2 Governança regulatória colaborativa

O debate sobre governança de políticas públicas e governança regulatória é um dos mais importantes travados atualmente no âmbito do Direito e da Gestão Pública. Uma vez definidos os fatos sociais e econômicos relevantes a demandar a regulação e a conformação estatal, é necessário traçar o desenho regulatório, ou seja, a modelagem a ser utilizada a fim de induzir a adoção de determinados comportamentos e assegurar a efetividade da norma, garantindo, em última análise, a consecução dos objetivos regulatórios.

Embora o processo de elaboração de regras regulatórias esteja mais diretamente conectado às agências reguladoras, pois são elas que em geral produzem tais regras na esteira da teoria administrativista do século XX (ARANHA, 2018), a regulação também pode ser exercida por atores não estatais. Nesse sentido, Levi-Faur (2010, p. 9) define regulação como a “promulgação de regras prescritivas, bem como o monitoramento e a imposição dessas regras por atores sociais, empresariais e políticos em relação a outros atores sociais, empresariais e políticos em diversas atividades”.

Observe-se que essa abordagem que associa a regulação à atuação de agentes não estatais tem ganhado significativo destaque nos últimos anos. Desde a década de 1970 até a crise econômica de 2008, diante da dificuldade do Estado de regular eficientemente as novas e mutantes situações sociais, o mundo viveu um período marcado pela desregulamentação, com o fortalecimento do processo de autorregulação dos agentes econômicos. Entretanto, após escândalos

financeiros e de corrupção envolvendo grandes corporações, em especial na crise financeira de 2008, os efeitos nocivos da autorregulação desmesurada fizeram ressurgir o debate sobre a necessidade de se retomar e de se repensar a regulação.

Essa análise é desenvolvida, em especial, pelas teorias da “nova governança” (GUNNINGHAM, 2009; BEVIR, 2011) e do “novo Estado regulador” (BRAITHWAITE, 2000; BRAITHWAITE; COGLIANESE; LEVI-FAUR, 2007), que enfatizam a multiplicidade de interesses envolvidos em todo processo regulatório. Fala-se, agora, em “descentralizar” a regulação do Estado, com base em mecanismos de autorregulação (BLACK, 2002), que contemplem a complexidade, fragmentação e interdependência entre o público e o privado, e entre o global e o nacional (BLACK, 2001; GUNNINGHAM, 2015).

Antes de adentrar a análise do conceito de governança regulatória, é preciso definir a concepção de governança adotada neste trabalho. O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2017 (RDM 2017) (*Governança e a Lei*), do Banco Mundial (INTERNATIONAL BANK OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; THE WORLD BANK, 2017), define governança como a capacidade para conceber e implementar políticas públicas, no âmbito de um dado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder. O RDM 2017 busca discutir governança com base numa perspectiva mais instrumental, referente à capacidade de implementar políticas públicas. Governança seria o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para desenhar e implementar políticas públicas sob dado conjunto de regras formais e informais. O sucesso ou falha desse processo decorre da forma como os atores participantes interagem nas “arenas de negociação de políticas públicas” – em outras palavras, se há colaboração e cooperação nessa relação.

No desenvolvimento da análise sobre a efetividade das políticas públicas, determinados fatores são realçados pelo RDM 2017, entre eles, as relações de poder, o comprometimento, a coordenação e a cooperação entre atores na formulação e implementação da política. O pressuposto é de que tais fatores, referenciados como “vetores de eficácia”, são determinantes para o sucesso das políticas públicas.

Na mesma perspectiva, Agranoff (c2012, p. 2) associa casos de sucesso de gestão de políticas públicas diretamente à colaboração. Para o autor, governança colaborativa é “um conceito que descreve o processo de facilitar e operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser resolvidos ou resolvidos facilmente por organizações isoladas”. A colaboração destina-se à busca conjunta do enfrentamento de restrições e problemas complexos. O autor define tais desenhos de

governança como “colaborarquias”, apontando que o grande desafio da “gestão colaborárquica” é combinar atributos hierárquicos e colaborativos, visto que nenhum dos dois, por si só, representa o melhor ou o pior de um modelo de gestão em rede. A atividade colaborativa flui através de redes não organizadas e informais. Gestores públicos precisam ser capazes de se conectarem com a rede, estabelecendo relações de reciprocidade.

De fato, sociedades complexas, com políticas públicas de múltiplos setores, que interconectam diversos atores, governamentais ou não, de diferentes esferas de governo, demandam debates e medidas para o aumento da efetividade da atuação estatal. Conforme apontam Klijn e Koppenjan (2016, p. 42-43), os *wicked problems* (“problemas traiçoeiros”) fazem parte das sociedades contemporâneas e exigem novas formas de governança em rede de modo a facilitar a coordenação, a cooperação e a comunicação.

Com frequência, os governos, o mercado ou a sociedade civil são incapazes de tratar esses problemas de maneira isolada. Métodos tradicionais de lidar com essas questões não se mostram mais suficientes. Os *wicked problems* requerem uma abordagem nova e diferente. Em vez da utilização de formas tradicionais de solução dos problemas, marcadas pela hierarquia, deve-se buscar abordagem cooperativa mais horizontal por meio da governança em rede (*networks*), identificada pelas seguintes características: problemas complexos que não podem ser resolvidos por apenas um ator; alta interdependência entre os atores devido à propriedade dos recursos necessários para a resolução dos problemas pertencerem a vários atores; interdependência decorrente de um alto grau de complexidade estratégica e imprevisibilidade do curso das ações; interações nas redes, que são complexas porque os atores são autônomos e têm suas próprias percepções quanto aos problemas, às soluções e às estratégias necessárias; interações nas redes, que apresentam certa estabilidade ao longo do tempo.

Nesse sentido, o conceito de governança em rede é formulado por Klijn e Koppenjan (2016, p. 124) como os “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que se combinam em torno de um problema de política pública, um programa de política pública, e/ou um conjunto de recursos, e que surgem, são sustentados e modificados por uma série de interações”. Essa complexa relação e interpenetração de interesses demanda, portanto, uma organização administrativa em rede, alternativa à organização hierárquica, capaz de alcançar a coordenação por meio da colaboração e pactuação entre os diferentes atores envolvidos, os quais operam juntos mediante elos verticais, horizontais e diagonais, gerando distintas “narrativas de *accountability*” (KOLIBA; MEEK; ZIA, c2011). Por isso, um dos maiores

desafios da gestão pública contemporânea é conciliar o governo hierárquico tradicional com as múltiplas e diversificadas demandas em redes horizontais (AGRANOFF, c2012).

Nesse contexto, cresce o uso de formas híbridas de regulação, nas quais as responsabilidades regulatórias são delegadas ou compartilhadas entre reguladores e regulados. Autorregulação privada e regulação pública tornam-se complementares, e não mais realidades opostas ou excludentes, conjugando interesses privados e coletivos, por meio, inclusive, da participação dos agentes econômicos no processo de regulação (GUNNINGHAM, 2015).

Assim, as teorias sobre governança regulatória como “governança da regulação” partem do pressuposto de que está ocorrendo uma mudança no papel do Estado regulador e que esse movimento deve envolver “um conjunto de características: diálogo e deliberação participativa, tomada de decisão desconcentrada, flexibilidade em vez de uniformidade, inclusão, transparência, institucionalização de práticas de construção de consenso e uma mudança de hierarquia para *heterarquia*” (GUNNINGHAM, 2009, p. 146, grifo nosso, tradução nossa).

De fato, o Estado afastou-se substancialmente, nos últimos anos, do modelo de comando e controle, de cima para baixo, e adotou uma abordagem de regulação mais descentralizada, policêntrica e consensual, que procura coordenar os diferentes interesses. A “nova governança” da regulação é reivindicada como mais responsiva, legitimadora e eficaz, porque permite a cooperação e a aprendizagem mútua dos atores, levando a respostas mais adequadas às necessidades e especificidades da atividade regulada (BRAITHWAITE; COGLIANESE; LEVI-FAUR, 2007; GUNNINGHAM, 2015).

No mesmo sentido, deve-se propor uma teoria descentrada, na qual tanto o Estado quanto a sociedade civil deixam de ser vistos como

atores monolíticos, mas ambos estão todo o tempo negociando e construindo a política. Não existem receitas prontas e regras específicas para se alcançarem determinados resultados, mas, sim, um processo contínuo de negociação e construção conjunta (BEVIR, 2013).

Todavia, pode o Estado ser efetivamente “descentrado”, tornando-se apenas mais um entre vários atores envolvidos na regulação? Para Gunningham (2009, p. 163-164), embora seja concebível que a regulação possa advir de terceiros, o Estado continua sendo o melhor ou o único jogador capaz de efetivamente assegurar a devida intervenção nos setores regulados. Independentemente da forma específica de arranjo adotado, é difícil, para o autor, imaginar a regulação colaborativa operando na completa ausência do governo. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado pode estar recuando de muitas de suas tradicionais funções regulatórias e do controle hierárquico, surgem oportunidades para forjar um novo papel, coordenando instituições privadas e mobilizando atores e recursos na promoção de políticas públicas. Em suma, para Gunningham (2009, p. 166), a “heterarquia” só pode ter sucesso à sombra da hierarquia.

Assim, a mudança para uma nova concepção de regulação não significa a substituição do Estado, mas a adoção de uma abordagem híbrida, na qual o Estado mantém ampla responsabilidade regulatória e ainda desempenha importantes papéis, intervindo diretamente ou coordenando, facilitando e orientando a atuação dos demais atores. Como muitos desses papéis são absolutamente centrais para o sucesso de novas iniciativas de governança, parece inquestionável que o Estado não pode ser considerado apenas um entre inúmeros outros atores (GUNNINGHAM, 2009).

Ou seja: se, por um lado, é certo que estamos vivenciando um período de transição para um novo modelo de gestão baseado na governança

colaborativa e em rede, que congrega múltiplos atores autônomos, mas com forte relação e interdependência entre si, por outro lado, isso não significa que organizações antigas, baseadas na hierarquia, estejam sendo substituídas. Elas coexistem lado a lado (AGRANOFF, c2012).

Desse modo, o grande desafio da governança contemporânea é saber conciliar atributos hierárquicos e colaborativos, dado que nenhum dos dois, por si só, representa o melhor ou o pior de um modelo de gestão. É esperado e desejável que a governança regulatória se torne cada vez mais descentralizada, responsiva e participativa, mas é preciso que o Estado mantenha o seu papel condutor e garantidor dos objetivos regulatórios.

### **3 O caso da implantação da TV digital no Brasil**

Por meio do Decreto nº 4.901, de 26/11/2003 (BRASIL, [2019b]), foi instituído o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), responsável desde 2005 pela condução do debate com a sociedade e pela produção de um modelo de referência a ser utilizado como norteador do processo de implantação da TV digital (FREITAS, 2004; LOPES, 2007; STEFANELO, 2008).

A estrutura que compunha o SBTVD já demonstrava a multiplicidade de interesses a serem considerados na definição do modelo de referência para a TV digital brasileira, uma vez que nela estavam representadas órgãos e entidades públicas e associações de caráter privado ligados ao tema (FREITAS, 2004; STEFANELO, 2008).

Posteriormente, já como resultado do trabalho desenvolvido no âmbito do SBTVD, foi editado o Decreto nº 5.820/2006, no qual o Brasil determinou, à semelhança de diversos países, a substituição do sinal analógico na TV aberta pelo padrão tecnológico de TV digital em todo o território nacional. Debates em torno da matéria foram intensos e, consolidada a opção tecnológica pelo padrão nipo-brasileiro, apenas a primeira etapa do complexo processo de migração havia sido vencida (CASTRO, 2006; LOPES, 2007; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).

À escolha do padrão de TV digital brasileiro seguiu-se o debate sobre a forma de sua implantação, pois diversos aspectos deveriam ser enfrentados, considerando-se os múltiplos interesses, entre os quais os da indústria produtora de dispositivos, das radiodifusoras detentoras da faixa do espectro de radiofrequência de 700 MHz para a transmissão da TV aberta, dos operadores de telecomunicações e dos usuários dos serviços (FREITAS, 2004; CASTRO, 2006; LOPES, 2007; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).



Se, de um lado, os radiodifusores estavam preocupados com o desligamento da TV analógica e a consequente redução do acesso à TV aberta pelos cidadãos, de outro, os prestadores de serviços de telefonia móvel pressionavam pelo seu rápido desligamento, pois havia interesse na exploração da faixa de radiofrequência usada pela TV aberta para expandir os serviços de telefonia móvel na tecnologia 4G (quarta geração), de maior velocidade de banda larga móvel (FREITAS, 2004; CASTRO, 2006; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).

A experiência de países que antecederam o Brasil nesse processo demonstrava que isso não seria simples. Muitos sofreram sucessivos adiamentos do desligamento do sinal analógico por falta de disponibilidade, nos domicílios, de equipamento conversor que garantisse o acesso aos canais digitais. Desligar o sinal analógico seria deixar sem acesso à TV aberta boa parte da população (FREITAS, 2004; CASTRO, 2006; LOPES, 2007; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).

No Brasil, esse aspecto era bem preocupante: a TV aberta no Brasil tem papel significativo e está presente em cerca de 98% dos lares brasileiros, e grande parte dos seus usuários não dispunha de condições de adquirir novos equipamentos e conversores, de modo que o desligamento da TV analógica poderia deixar sem sinal aqueles que tinham na TV aberta a principal forma de acesso à informação e à comunicação (FREITAS, 2004; STEFANELO, 2008).

Assim, desde o início já se vislumbrava que a digitalização da TV aberta no Brasil, com o completo desligamento dos canais analógicos e a consequente liberação da faixa de frequência correspondente para os serviços de telefonia e internet 4G, não seria processo fácil e teria que ser conduzido de forma gradual (FREITAS, 2004; LOPES, 2007; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).

A questão era como desenvolver um processo que fosse eficaz em massificar o acesso a equipamentos aptos a receber o sinal da TV digital, pois, mesmo com vários incentivos concedidos à indústria para que barateassem o conversor de sinal, o *set top box*, populações com menor poder aquisitivo não dispunham de equipamentos, tanto televisores quanto conversores, para a captação do sinal digital. Também não havia no governo políticas, tampouco recursos financeiros, para promover o acesso dessas populações aos equipamentos (FREITAS, 2004; STEFANELO, 2008).

A experiência anterior de países desenvolvidos demonstrava que o desafio não era só de renda: mesmo em países com renda média elevada, não se conseguia atingir densidade alta de conversores e televisores que assegurassem que a radiodifusão aberta continuaria acessível à maioria da população. Diversos países tiveram que adiar sucessivas vezes o fim da TV analógica em virtude disso (CASTRO, 2006; STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015).

O segundo momento de fortes debates sobre a questão ocorreu em torno de qual seria a destinação do espectro de radiofrequências que se seguiria ao desligamento da TV analógica. Os radiodifusores, por um lado, defendiam que esse espectro, o da faixa de 700 MHz, fosse mantido para serviços de radiodifusão para a disponibilização de novos conteúdos e funcionalidades, como a interatividade na TV (STEFANELO, 2008; CAVALCANTE, 2015). As operadoras de telecomunicações, por outro lado, acreditavam que aquele espectro precisava ser destinado à telefonia móvel, sob o argumento de que essa era a forma de viabilizar velocidades de conexão mais rápidas e estáveis na banda larga móvel. O debate foi intenso, e a decisão foi pela destinação da faixa aos serviços de telecomunicações, em detrimento da TV aberta (STEFANELO, 2008).



O remanejamento de canais de TV para a liberação da faixa de 700 MHz era fundamental para a ampliação da cobertura de redes do 4G. Com a migração, a faixa de 700 MHz – em que operam canais de TV analógicos – seria utilizada para ampliar a disponibilidade dos serviços de telefonia móvel e de internet 4G. Tal faixa, além de aumentar o total de frequências disponíveis para a banda larga móvel, viabiliza, com um menor número de antenas, uma cobertura significativamente maior, o que permite melhorar a qualidade do serviço prestado e levá-lo a custo mais baixo para áreas de menor densidade populacional. Além de maior cobertura, é uma faixa com melhor desempenho para cobertura em ambientes internos (BRASIL, 2017a).

A migração para a TV digital traz benefícios também para o setor de rádio, uma vez que a liberação dos canais de televisão até então utilizados para a transmissão analógica libera espaço para a migração das rádios AM para FM (BRASIL, 2017a).

No entanto, conforme se receava, os intensos e complexos debates relacionados à implantação da TV digital acabaram levando ao atraso e à quase interrupção do processo. Na tentativa de retomá-lo e acelerá-lo, foi editada, em 6/2/2013, pelo então Ministério das Comunicações, a Portaria nº 14/2013 (BRASIL, 2013), que estabeleceu “diretrizes para a aceleração do acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T e para a ampliação da disponibilidade de espectro de radiofrequência para atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL”. A Portaria determinou, em seu art. 2º, que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) iniciasse procedimentos administrativos para a verificação da viabilidade de atribuição, destinação e distribuição da faixa de 698 MHz a 806 MHz para o atendimento dos objetivos do PNBL (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

O objetivo evidente da Portaria foi tentar conciliar a necessidade de ampliar o acesso à banda larga móvel sem, contudo, diminuir o acesso da população à TV aberta, já que havia preocupação sobre os possíveis impactos do processo de limpeza da faixa e com os da redestinação do espectro de frequência sobre a implantação da TV digital. Por isso, foi determinado à Anatel que garantisse a proteção do serviço de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão, contra eventuais interferências geradas pelo uso da faixa pela adoção de tecnologias de banda larga móvel 4G, e que garantisse a manutenção da cobertura atual dos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Definidas tais diretrizes pelo Ministério das Comunicações, a Anatel formalizou, em novembro de 2013, por meio da Resolução nº 625/2013 (BRASIL, [2019a]), a nova destinação da faixa de frequência para a telefonia móvel e para a exploração de serviços de banda larga de tecnologia 4G, assegurando a continuidade da exploração concomitante pela TV aberta até a data que seria definida ao longo do processo (BRASIL, 2017b).

O passo seguinte foi o leilão da faixa de 700 MHz realizado pela Anatel em 2014. O sucesso da empreitada dependia do enfrentamento dos principais desafios levantados. Era preciso engajar atores com grande poder de pressão, fazê-los cooperar no processo. O engajamento e a cooperação dependiam da crença de que os compromissos e diretrizes estabelecidos pelo Ministério das Comunicações seriam respeitados, ou seja, que o acesso da população a equipamentos conversores de sinal seria garantido, que não haveria interferência de sinais de radiofrequência nos serviços de telefonia móvel e no sinal de TV aberta e que a faixa liberada seria utilizada para expandir o serviço de banda larga móvel (CAVALCANTE, 2015; JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Entre as determinações do edital do referido leilão estavam os mecanismos de transição da TV analógica para a TV digital: operadores de telefonia deveriam aportar recursos e contribuir para a massificação de conversores de sinais para a TV digital, e as radiodifusoras, até então bastante resistentes a todo o processo, cederam mediante o compromisso do governo de que a TV analógica não seria desligada se não fossem atingidos patamares satisfatórios de expansão da TV digital, acima dos 93% de acesso nos domicílios do município (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Além disso, a data-limite para o desligamento da TV analógica – junho de 2006 – para todo o País, ou seja, em “tiro único”, sofreu alteração: o Decreto nº 8.753/2016 (BRASIL, 2016b) dilatou o prazo para dezembro de 2018, mas de forma escalonada no tempo, dando ao Ministério das Comunicações a competência para aprovar o cronograma de desligamento município a município, o que foi feito por meio da Portaria nº 481, de 9/7/2014 (BRASIL, 2014).

Ao final do processo, a licitação da faixa de espectro de 700 MHz garantiu à União o recolhimento de R\$ 5,4 bilhões, pagos pelas quatro operadoras de telefonia móvel que saíram vencedoras. Porém, o embate entre operadores de telecomunicações e radiodifusores em torno da faixa continuaria caso não fosse superada a preocupação dos radiodifusores com um desligamento que significasse um “apagão” de TV para boa parte da população (BRASIL, 2017b).

A dinâmica construída para superar a questão foi bastante engenhosa: o edital dispôs que as operadoras vencedoras do certame deveriam constituir uma entidade sem fins lucrativos para operar a liberação da faixa, sendo responsável, entre outras obrigações, pelo custeio do remanejamento dos canais, distribuição de receptores de sinal digital às famílias inscritas em programas sociais do governo federal e pela mitigação de eventuais interferências nos serviços (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Ao setor de telecomunicações, interessado no desligamento da TV analógica e na redesignação rápida da faixa, foi atribuída a responsabilidade de financiar o processo de transição. Além de arcar com os custos, as empresas de telefonia deveriam ser ativas no processo para atingir índices significativos de acesso da população a equipamentos aptos à TV digital. A sua ineficiência teria uma consequência: adiar o fim da TV analógica e, conseqüentemente, adiar o uso do espectro para a prestação de serviços de banda larga móvel. E isso o setor de telecomunicações definitivamente não desejava. A demanda por telefonia móvel crescia exponencialmente àquela época, e era considerável a pressão social e política por conexões móveis estáveis e de alta capacidade (CAVALCANTE, 2015).

Estava, assim, construída uma parte da dinâmica: as radiodifusoras tiveram firmado o compromisso de que não haveria desligamento da

TV analógica sem patamares mínimos bastante elevados de presença de equipamentos para TV digital nos domicílios brasileiros e, por outro lado, os operadores de telecomunicações tiveram firmado o compromisso de que, tão logo se atingisse aquele patamar, poderiam explorar serviços de telefonia móvel no mesmo espectro de radiofrequência antes destinado à TV aberta (BRASIL, 2017b).

O desenho regulatório foi, então, formalizado. Instituiu-se um modelo de governança que tinha um grupo *multistakeholder* como parte central: o Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (Gired). O Gired, conforme previsto no edital que disciplinava o leilão dos 700 MHz, seria presidido por um conselheiro do Conselho Diretor da Anatel, com participação do então Ministério das Comunicações, das operadoras de telecomunicações vencedoras do leilão e de igual número de representantes das radiodifusoras. O Gired tem por atribuição a disciplina e a fiscalização do processo de implantação da TV digital, incluindo-se a validação de condições de contorno necessárias para efetivação do desligamento do sinal analógico em determinado município. É o Gired ainda o órgão responsável por acompanhar e fiscalizar a Entidade Administradora do processo de Redistribuição e Digitalização de canais de TV e RTV (EAD). O Gired compõe-se de um Grupo Executivo, responsável pelas deliberações, assessorado por quatro grupos técnicos – Recepção, Remanejamento, Comunicação e Acompanhamento Financeiro – nos quais os aspectos técnicos e operacionais são apreciados e discutidos antes de serem submetidos ao Grupo Executivo. No Gired delibera-se por consenso; caso ele não seja atingido, a palavra final é da Anatel ou do Ministério, cada um nos limites de suas atribuições (JESUS, 2015; BRASIL, 2017a, 2017b).

O Gired foi instalado em dezembro de 2014, respeitado o prazo de 15 dias previsto no edital, com o objetivo de buscar a cooperação e o consenso entre os atores envolvidos no processo de migração. A composição adotada buscou garantir a máxima representação de cada setor no grupo, bem como a autonomia das pessoas indicadas para tomar as decisões necessárias (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Em 2015, o Gired definiu os contornos norteadores das atividades da EAD, inclusive sobre como se daria a campanha de esclarecimento da sociedade, a implementação de uma central de atendimento telefônico para a população, as especificações técnicas para o conversor e o método de aferição para acompanhar o nível de acesso à TV digital nos domicílios. Durante todo o trabalho, o Gired discutiu e propôs ao Ministério das Comunicações a revisão de regulações, de modo que o processo tivesse seu curso ajustado, à medida que os grupos técnicos analisavam as definições iniciais e buscavam otimizar a implementação da política. Assim, alterou-se o cronograma, estabeleceu-se a possibilidade de transmissão simultânea de TV e telefonia móvel em municípios menores e ampliou-se a distribuição de conversores a famílias de baixa renda (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Além do Gired, outro elemento da estrutura de governança do processo de transição da TV constituído é a EAD. A EAD “Seja Digital” é uma entidade privada, cuja obrigação de constituição foi atribuída às operadoras vencedoras do leilão dos 700 MHz. Claro, Tim, Vivo e Algar, vencedoras da disputa, passariam a ter direito de exploração da faixa para operação da telefonia móvel quando se desligasse a TV analógica e, portanto, foram responsáveis por constituir a entidade (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

À EAD foram atribuídas as funções de gestão e operação das diversas atividades de preparação do desligamento da TV analógica, inclusive a

gestão financeira de recursos para o financiamento de todo o processo, assim como atividades relacionadas à aquisição e à distribuição de conversores às famílias pertencentes ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do então Ministério de Desenvolvimento Social, e também a operacionalização da pesquisa de validação do percentual de acesso à TV digital pelos domicílios, condição para o efetivo desligamento. A EAD também ficou responsável por adquirir equipamentos para o desenvolvimento de infraestrutura de radiodifusão que auxiliassem na ampliação do sinal de TV no território nacional. Somente em 2017, foram distribuídos 6,9 milhões de kits, considerando todas as regiões que passaram pelo desligamento analógico, ao passo que, até então, 7,5 milhões de kits haviam sido entregues aos beneficiários (BRASIL, 2017a, 2017b).

Outra importante medida a cargo da EAD é o desenvolvimento de uma campanha de mídia para a conscientização do processo. Por meio da campanha “Seja Digital”, da disponibilização de um portal e de uma central de atendimento, foi possível esclarecer dúvidas e apoiar na divulgação da migração (JESUS, 2015; BRASIL, 2017a, 2017b).

Contudo, característica fundamental do processo e elemento determinante do seu sucesso foram as condições de seu financiamento. A transição para a TV digital, previa-se, consumiria considerável monta de recursos para que fossem desempenhadas as várias atividades relativas à pesquisa para mitigação de interferências, aquisição e distribuição de equipamentos em domicílios, aquisição e instalação de infraestrutura de retransmissão de TV, campanhas publicitárias, implantação e operação de uma central de atendimento para acesso da população. Esses recursos saíram, ao final, do próprio valor do leilão de espectro. O valor total arrecadado pela União com a venda do espectro foi de R\$ 5,85

bilhões. Adicionalmente, o custo da limpeza da faixa foi estimado em cerca de R\$ 3,6 bilhões. A fim de evitar contingenciamentos orçamentários, esse valor sequer foi incorporado aos cofres públicos, mas pago pelas operadoras de telefonia diretamente à EAD (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Registre-se que uma preocupação durante o processo é com a transparência das informações. Atas das reuniões do Gired estão todas divulgadas no portal da Anatel e também no portal da EAD “Seja Digital”. Em alguns momentos, houve tensionamento entre os diferentes interesses e atores. Havia ambiguidade e complexidade em algumas definições, como os debates sobre a mitigação de interferências de um serviço em outro, telefonia móvel e TV aberta, e sobre a forma como seriam coletados os dados de acesso à TV digital nos domicílios. Instituto de pesquisa foi contratado para medir esse acesso e houve amplo debate sobre a sua metodologia. Em todos os casos, a Anatel e o Ministério das Comunicações – a partir de 2016, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) – atuaram como mediadores do debate e, em última instância, como árbitros, na ausência de consenso (JESUS, 2015; BRASIL, 2017b).

Conforme demonstram os dados, tem sido muito bem-sucedido esse modelo de governança para a implantação da TV digital no Brasil. Até o final de 2017, o Gired havia aprovado a viabilidade da entrada em operação da banda larga móvel na faixa de 700 MHz em 21 capitais e mais de 3,6 mil municípios (BRASIL, 2017a, 2017b).

Com isso, o desligamento do sinal analógico de TV nessas regiões liberou a faixa de 700 MHz para que a oferta de internet 4G pudesse ser expandida por todo o País, abrangendo mais de 80% da população (BRASIL, 2017b). Em Relatório (BRASIL, 2017b, p. 79) em que avalia a experiência ora analisada, a Ouvidoria da

Anatel elogia o processo de transição conduzido e implementado pela Agência, ressaltando que

o regulador brasileiro, em uma iniciativa simples em meio à complexidade do tema e da operacionalização do desligamento da TV analógica, implantação da TV digital, ampliação dos serviços de telefonia e internet móvel, mas com metas bem estabelecidas e governança, consegue catapultar o mercado e simultaneamente criar estratégias de mudança de conduta junto à sociedade, por meio de iniciativas concretas em meio a complexidade para a operacionalização do desligamento da TV analógica, ampliação dos serviços de telefonia e internet móvel, sempre obedecendo as metas e a governança estabelecida pelo Gired.

O então presidente da Anatel, Nascimento (2018), em artigo de opinião publicado em janeiro de 2018, também valorizou a estratégia inovadora de governança adotada pelo Brasil:

O programa para liberação do espectro de 700 MHz acabou revelando outros vieses. O primeiro foi colocar o país na vanguarda mundial desse tipo de procedimento. Autoridades de nações interessadas no tema têm visitado o Brasil para conhecer de perto o processo simultâneo de digitalização da transmissão da TV e a liberação da Faixa de 700 MHz para o celular.

O segundo viés foi o aquecimento da indústria setorial. Para digitalização do sinal, as emissoras de TV investem adquirindo os equipamentos de transmissão. Parte da população compra televisores modernos ou kits (antenas e conversores) para recepção do sinal digital nos televisores antigos.

E a “Seja Digital” adquire os 13 milhões de kits previstos para distribuí-los gratuitamente às famílias inscritas nos programas sociais. As operadoras de celular investem nos equipamentos para a cobertura de banda larga de 4ª geração e os usuários trocam os seus celulares para acessar banda larga móvel.

O terceiro foi a oportunidade de trabalho para os antenistas (técnicos que instalam as antenas) e o estímulo à reciclagem de materiais eletrônicos descartados após a transição; providência essa antes existente em poucos países. No Brasil, a recuperação e a destinação correta de resíduos tecnológicos passam a ser uma realidade.

O quarto viés diz respeito à melhora na qualidade da banda larga. Até outubro de 2017, dos 241 milhões de celulares no Brasil, 79% deles podiam acessar a banda larga por meio de smartphones (percentual em crescimento). Com o uso da faixa de 700 MHz, a qualidade percebida pelo usuário está sendo ampliada, uma vez que, para além das próprias características dessa faixa (maior velocidade e melhor cobertura), diminui o fluxo de dados nas demais faixas em uso.

Muito embora o tema seja complexo e interesses ambíguos estejam postos, é possível concluir que o processo avança com relativa estabili-

dade. Contudo, recente episódio envolvendo o MCTIC e a Anatel é digno de comentário. Ao final de maio de 2018, o Gired instituiu um grupo de trabalho para discutir a destinação das possíveis sobras de recursos financeiros da EAD. Uma semana depois e sem que o grupo de trabalho tivesse começado a debater o tema, foi editada pelo MCTIC a Portaria nº 3.045, de 7/6/2018 (BRASIL, 2018), a qual definiu que as sobras de recursos deveriam ser destinadas à aquisição e distribuição de conversores de TV digital às famílias que ainda não o tivessem adquirido. Tal decisão transformou-se num impasse: a migração da TV ainda não se encerrou. Um grupo instituído no âmbito do Gired e da Anatel insiste em defender que se aguardem os resultados desse trabalho, ao passo que o MCTIC insiste em cobrar que se implementem as definições constantes daquela Portaria (POSSEBON, 2018).

#### **4 Análise do caso da migração para a TV digital no Brasil à luz das teorias colaborativas de governança**

A análise do processo de transição da TV analógica para a TV digital permite identificar alguns elementos relacionados aos debates contemporâneos sobre governança de políticas públicas em ambientes complexos, com múltiplos atores.

Os serviços de radiodifusão e os serviços de telecomunicações são serviços públicos, outorgados à exploração pela iniciativa privada e, muito embora a convergência e o avanço tecnológicos tornem tênues, senão inexistentes, as fronteiras entre um e outro, eles permanecem regulados de maneiras distintas, inclusive com órgãos reguladores distintos, como o MCTIC e a Anatel. Apesar de o MCTIC ser o órgão supervisor daquela agência, seu poder decisório em aspectos de regulação dos serviços de telecomunicações é limitado em função da autonomia legal conferida à agência. Ao MCTIC, por sua vez, permanecem atribuídas as funções normativas quanto às diretrizes de políticas públicas para os serviços de telecomunicações e, por outro lado, quanto ao setor de radiodifusão, é ele o órgão regulador dos serviços. Entretanto, ressalte-se, a convergência tem tornado essa segregação de serviços algo cada vez mais difícil de lidar sob o aspecto da governança regulatória, trazendo desafios quanto à coordenação entre atores e setores para minimizar conflitos, aumentar a coordenação e a comunicação entre eles.

O processo de transição da TV analógica para a TV digital é um caso típico de necessidade de coordenação. O espectro de radiofrequências explorado pela TV analógica era o mesmo necessário à expansão da rede de telefonia móvel, tanto em abrangência quanto em capacidade. Para



aumentar a complexidade e o desafio, trata-se de serviços massificados, de alto interesse público e, nesse sentido, sujeitos ao controle por múltiplos atores. Adicionalmente, são explorados por corporações com considerável capacidade de pressão e poder de barganha na arena de políticas públicas. De um lado, o setor de radiodifusão, em função do arcabouço normativo brasileiro, está concentrado nas mãos de grupos nacionais organizados, politicamente influentes. De outro, o setor de telecomunicações é majoritariamente composto por organizações multinacionais com alto poder econômico e responsável por uma parcela considerável do PIB nacional.

Durante o processo de transição da TV analógica para a TV digital, o governo brasileiro buscou conhecer a experiência internacional e utilizou-a de maneira intensa para planejar a migração. Entretanto, uma característica marcante do caso em análise é que em todas as suas fases, desde a definição do padrão de TV digital que seria adotado, o governo buscou planejar seu modelo tomando em conta as experiências internacionais, mas adaptando-as ao contexto local. Não houve “receita de bolo” importada. O padrão de TV digital adotado foi o japonês, mas com nuances e características tecnológicas específicas. Tornou-se o padrão “nipo-brasileiro”. Definido o padrão, houve intenso trabalho do governo junto à indústria, com vistas a desenvolver tecnologia nacional que barateasse equipamentos. Foi constituído o Fórum da TV Digital e foi aprovada uma plataforma com padrão de *software* para a interatividade na TV aberta, o “Ginga” (CAVALCANTE, 2015).

Posteriormente à definição e ao início da operação da TV digital, o Brasil tornou-se o primeiro país a constituir um modelo híbrido de desligamento da TV analógica com a concomitante transferência da faixa às operadoras de telefonia móvel. Todos os países que já tinham passado pela experiência primeiramente desligaram por completo a TV analógica para, em seguida, destinar o espectro a outra finalidade. No caso brasileiro, aspecto chave do modelo foi já iniciar o processo de desligamento com o envolvimento formal das operadoras de telefonia, mais ainda, com o financiamento do desligamento atribuído a elas, as grandes interessadas na exploração comercial da faixa (CAVALCANTE, 2015; BRASIL, 2017b).

Com efeito, a transição para a TV digital no Brasil parece representar um típico caso de boa governança de políticas públicas, no sentido atribuído pelo RDM 2017, ou seja, de processos de interação de atores estatais ou não para o desenho e implementação de políticas públicas que atingem os resultados que almejam. O RDM 2017, conforme apresentado, discute relações de poder nas arenas de políticas públicas e a sua influência nos resultados. O ponto forte do processo de transição da TV analógica foi a colaboração e a cooperação entre os atores. E tais elementos, segundo o RDM 2017, são fundamentais para resultados de políticas públicas.



Ademais, o processo da TV digital no Brasil, a despeito de a complexidade do tema ser um prenúncio para potenciais falhas, foi marcado por estabilidade das regras, debate intenso, transparência e participação dos atores, compromissos críveis e cumpridos. Atores com capacidade de pressão considerável, a saber, indústria de dispositivos, radiodifusores e operadores de telefonia participaram do processo e tiveram espaço para trazer para a arena suas demandas; com suas forças relativamente simétricas, seus poderes de barganha equilibraram o jogo de modo a garantir resultados equânimes nas decisões tomadas. As regras do jogo iam sendo moldadas enfrentando-se o embate e os interesses divergentes. No entanto, à medida que eram definidas, as metas eram cumpridas, não havendo desvios que motivassem o desestímulo à cooperação e ao comprometimento dos atores. Parece haver, no caso da TV digital no Brasil, um conjunto de fatores que o RDM 2017 denominaria “vetores de eficácia” de uma política pública.

Não estivessem determinadas características do desenho institucional da transição da TV analógica para a digital presentes no caso brasileiro, é de se questionar se os resultados atingidos seriam tão positivos e se tornariam referência internacional. À guisa de reflexão, poderíamos indagar: estariam os conversores de TV distribuídos para famílias do CadÚnico se dependesse do Orçamento Geral da União e se estivessem os recursos financeiros, portanto, sujeitos ao contingenciamento? Estariam as emissoras de TV aberta engajadas na massificação da TV digital se não houvesse as operadoras de telefonia a pressionar pela célere liberação da faixa de frequência? Estariam as operadoras de telefonia móvel engajadas no processo de desligamento da TV analógica não fosse o compromisso crível de que a faixa seria destinada a elas tão logo a TV digital estivesse massificada? Estariam operadoras de telecomunicações e radiodifusoras dialogando

e atingindo consensos sem a estrutura desenhada, a estabilidade institucional e a transparência com que atuou o Gired e a EAD? Tendemos a acreditar que todo o sábio desenho regulatório adotado explica o sucesso da transição da TV analógica para a digital no Brasil. O êxito da política, ou, vamos dizer, decorre das instituições que foram desenvolvidas pelos atores envolvidos.

Se arranjos “multiorganizacionais” e a colaboração entre os atores são indispensáveis para o sucesso da gestão de políticas públicas complexas (AGRANOFF, c2012), o caso em estudo é paradigmático, uma vez que envolve uma gama de atores com interesses por vezes conflitantes e órgãos reguladores distintos a exigir forte capacidade de coordenação e diálogo. As estruturas delineadas contribuíram para a colaboração entre os atores. O Gired era constituído por radiodifusoras, operadoras de telecomunicações, Anatel e MCTIC, todos imbuídos do mesmo propósito: massificar a TV digital e permitir a destinação da faixa de frequência para a telefonia móvel. Isso não significou, ressalte-se, ausência de conflito. Embates ocorreram no âmbito dos grupos técnicos e do comitê executivo. Entretanto, o conflito era equacionado, se não por se atingir consenso, pelo uso da hierarquia tradicional, já que o MCTIC e a Anatel eram, em última instância, os árbitros do processo.

Em suma, o Brasil desenvolveu uma sofisticada governança para lidar com um problema que pode ser tipicamente enquadrado como um *wicked problem* (KLIJN; KOPPENJAN, 2016): trata-se de um desafio de política pública com questões específicas de cada setor, mas correlacionadas e interdependentes, que necessitam de um debate em rede para que se atinja cooperação, comunicação e coordenação. Nenhum dos atores de maneira isolada conseguiria atingir o êxito que o trabalho conjunto possibilitou.

Há que se questionar, contudo, se o caminho percorrido, a estabilidade e o êxito do processo

até o momento estão preservados. O recente embate entre a Anatel e o MCTIC quanto à destinação dos recursos da EAD ao final do processo acendem o alerta. Uma semana depois de o Gired ter deliberado pela constituição de um grupo para discutir a destinação dos recursos que, acreditava-se, sobriariam ao final da transição, o MCTIC publicou portaria que, em grande medida, “atropela” os debates que vinham sendo realizados de maneira coordenada no âmbito do Gired. Seria essa a reversão do processo de governança colaborativa e a retomada da forma tradicional de gerir políticas públicas? Essa é uma questão em aberto, a ser discutida à medida que se forem verificando os desdobramentos do conflito ocorrido.

De fato, verifica-se que o processo de formulação do modelo de governança da política de migração das tecnologias de TV foi fortemente baseado no envolvimento e no diálogo com as partes direta e indiretamente interessadas e afetadas, com vistas à construção conjunta de soluções para o problema posto. Observa-se que, desde o início, a Anatel e o então Ministério das Comunicações estabeleceram profícua interação com os sujeitos regulados, visando a compreender a estrutura e especificidade do mercado em que atuam e as motivações que os levariam a adotar um ou outro comportamento.

Os órgãos reguladores responsáveis pela política de migração da TV analógica para a TV digital adotaram evidente postura responsiva, que privilegiou a cooperação e o desenvolvimento de políticas menos intervencionistas e mais baseadas na persuasão dos regulados e no incentivo à adoção de mecanismos autorregulatórios. Essa colaboração foi fundamental para reduzir a assimetria de informação entre regulador e regulado, permitindo a elaboração conjunta e concertada de respostas regulatórias mais precisas e adequadas.

É notável, ainda, o dinamismo e flexibilidade atribuídos ao regulador para buscar a solução regulatória mais adequada ao caso concreto: não se adotou nenhuma solução idealizada, pré-concebida, universalmente aplicável ou testada em experiências internacionais. O arranjo institucional estabelecido – a criação do Gired e da EAD – foi concebido, como fruto do debate entre as partes, para atender às especificidades do caso brasileiro e viabilizar o projeto de migração tecnológica.

Tal modelo de governança regulatória, de formulação e implementação simples, surpreende pela eficiência alcançada. A estratégia de atribuir ao grupo de interessados em utilizar a faixa (adquirentes do direito de uso das radiofrequências dos canais redistribuídos), e não ao Estado, a responsabilidade pelos custos de sua limpeza e pela mitigação de problemas de interferência nos sistemas de radiocomunicação foi determinante para o êxito do processo. O desenho adotado dividiu responsabilidades entre

reguladores e regulados e atribuiu obrigação ativa pelo atingimento dos resultados aos maiores interessados, as empresas de telefonia, tornando racional para elas assumir esse compromisso e fazer convergir seus interesses para a finalidade pública de disponibilização do espectro de radiofrequência para a ampliação dos serviços de banda larga.

Além de esse modelo de governança ter contribuído sensivelmente para reduzir o custo da regulação e tornar o sistema mais eficiente do ponto de vista econômico, as medidas que impõem ao próprio setor regulado e às partes interessadas o dever de se articularem para buscar, de forma cooperada, a viabilização do projeto ensejaram posturas de responsabilidade e comprometimento das proponentes vencedoras no processo de migração e contribuíram para transformar eventuais resistências em posturas de compromisso.

## 5 Conclusão

Este artigo teve por objetivo avaliar o caso da implantação da TV digital no Brasil, com o intuito de verificar quais foram os vetores de eficácia do processo.

Tomando-se as teorias de governança colaborativa de políticas públicas como parâmetros de análise, foram avaliados os elementos configuradores do processo de migração da TV analógica para a TV digital e o desenho regulatório e institucional adotado.

Apesar da grande complexidade do problema enfrentado – uma política pública que envolve múltiplos setores e atores variados, estatais e não estatais, com interesses bastante diversos e conflitantes; intensos debates técnicos entre especialistas sobre padrões tecnológicos mais adequados; alto potencial de impacto da medida sobre a população em geral, em especial, sobre a população de baixa renda; e experiências internacionais precursoras não exitosas –, o processo de implantação da TV digital no Brasil está em pleno curso, sem maiores intercorrências.

Nesse sentido, ao analisar os fatores que contribuíram para o sucesso de tal política, o presente trabalho evidenciou que os mecanismos de governança colaborativa e em rede adotados e a modelagem regulatória descentralizada e responsiva implantada atuaram, de forma determinante, como vetores de eficácia do processo.

Com efeito, a forte interação e o diálogo estabelecidos entre o Estado e as partes direta e indiretamente interessadas e afetadas, com vistas à construção conjunta de soluções para o problema posto, propiciaram a mútua colaboração dos atores envolvidos, garantindo a convergência dos interesses públicos e privados.

Além disso, a relação de confiança e cooperação estabelecida entre reguladores e regulados contribuiu decisivamente para reduzir as resistências de alguns setores e para ensejar posturas de compromisso e responsabilidade das partes interessadas na migração. Todos perceberam que a atuação articulada e colaborativa para viabilizar o projeto traria ganhos coletivos. Desse modo, foi possível formular estratégia regulatória inovadora capaz de atribuir ao grupo de interessados no resultado de uma política pública (liberação da faixa de radiofrequência), e não ao Estado, a responsabilidade pelos seus custos, o que foi determinante para o êxito do projeto.

Todavia, se, por um lado, o caso da implantação da TV digital no Brasil deva ter seu resultado celebrado e ser reconhecido como referência na adoção de um modelo de governança colaborativa e desenho regulatório responsivo e descentralizado, por outro, é preciso seguir alerta, monitorando-o de modo a evitar que seu rumo seja alterado. O mencionado embate entre a Anatel e o MCTIC acerca da destinação final dos recursos da EAD é amostra de eventuais retrocessos que podem ser impostos ao arranjo instituído.

## Sobre os autores

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira é mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil; doutoranda em Direito na Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; bacharel em Direito Administrativo pela UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil; bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; procuradora federal da Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil; procuradora-chefe da Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: [vieira.vania@gmail.com](mailto:vieira.vania@gmail.com)

Elisa Vieira Leonel é mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; doutoranda em Ciência Política na UnB, Brasília, DF, Brasil; pós-graduada em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações; superintendente de Relações com Consumidores da Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: [elisa.vieira.leonel@gmail.com](mailto:elisa.vieira.leonel@gmail.com)

Márcio Iório Aranha é doutor em Ciências Sociais (Estudos Comparados sobre as Américas) pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; pós-doutor em Direito pela University of Southern California, Los Angeles, CA, Estados Unidos da América; professor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da UnB, Brasília, DF, Brasil; diretor do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB (CCOM/UnB) e do Núcleo de Direito Setorial e Regulatório (NDSR/FD/UnB), Brasília, DF, Brasil; presidente do corpo editorial da Revista de Direito Setorial e Regulatório (*Journal of Law and Regulation*), Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: [iorio@ccom.unb.br](mailto:iorio@ccom.unb.br)

## Como citar este artigo

(ABNT)

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro; LEONEL, Elisa Vieira; ARANHA, Márcio Iório. A implantação da TV digital no Brasil: governança colaborativa como vetor de eficácia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 223, p. 149-170, jul./set. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril\\_v56\\_n223\\_p149](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p149)

(APA)

Vieira, V. L. R., Leonel, E. V., & Aranha, M. I. (2019). A implantação da TV digital no Brasil: governança colaborativa como vetor de eficácia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(223), 149-170. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril\\_v56\\_n223\\_p149](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p149)

## Referências

AGRANOFF, Robert. *Collaborating to manage: a primer for the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press, c2012.

\_\_\_\_\_. *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, c2007.

ARANHA, Márcio Iório. *Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório*. 4. ed. London: Laccademia, 2018.

BEVIR, Mark. *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press, 2013.

\_\_\_\_\_. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, [Sydney], v. 27, p. 1-35, 2002. Disponível em: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJLegPhil/2002/1.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world. *Current Legal Problems*, [London], v. 54, n. 1, p. 103-146, Feb. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/30527050\\_Decentring\\_Regulation\\_Understanding\\_the\\_Role\\_of\\_Regulation\\_and\\_Self-Regulation\\_in\\_a\\_Post-Regulatory\\_World](https://www.researchgate.net/publication/30527050_Decentring_Regulation_Understanding_the_Role_of_Regulation_and_Self-Regulation_in_a_Post-Regulatory_World). Acesso em: 11 jul. 2019.

BRAITHWAITE, John; COGLIANESE, Cary; LEVI-FAUR, David. Can regulation and governance make a difference? *Regulation and Governance*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1-7, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00006.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1748-5991.2007.00006.x>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRAITHWAITE, John. The new regulatory state and the transformation of criminology. *British Journal of Criminology*, [s. l.], v. 40, p. 222-238, 2000. Disponível em: [https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/\\_documents/Articles/New\\_Regulatory\\_2000.pdf](https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/New_Regulatory_2000.pdf). Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. *Ata da 5ª Reunião Ordinária*. Brasília, DF: Anatel, 2015. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/publicacao.asp?numeroPublicacao=328524&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=328524.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Telecomunicações. *Relatório anual 2017*. [Brasília, DF]: Anatel, 2017a. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348421&pub=original&filtro=1&documentoPath=348421.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Telecomunicações. *Relatório da ouvidoria ad hoc 02/2017: migração da TV analógica para a digital: o caso Brasil*. [Brasília, DF]: Anatel, 2017b. Disponível em: <https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/QZg0Z66xjvoO6h3#pdfviewer>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Telecomunicações. *Resolução nº 625, de 11 de novembro de 2013*. Aprova a Atribuição, a Destinação e o Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 698 MHz a 806 MHz. [Brasília, DF]: Anatel, [2019a]. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/644-resolucao-625>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003*. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4901.htm). Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *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. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm). Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.753, de 10 de maio de 2016*. Altera o Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8753.htm). Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Portaria nº 3.045, de 7 de junho de 2018. Dispõe sobre a destinação do saldo de recursos remanescente, proveniente da licitação de que trata o Edital nº 2/2014-SOR/SPR/CD-ANATEL, administrados pela Associação Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV – EAD. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 109, p. 123, 8 jun. 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21053968/do1-2018-06-08-portaria-n-3-045-de-7-de-junho-de-2018-21053902](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21053968/do1-2018-06-08-portaria-n-3-045-de-7-de-junho-de-2018-21053902). Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. *Portaria nº 14, de 6 de fevereiro de 2013*. Estabelece diretrizes para a aceleração do acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T e para a ampliação da disponibilidade de espectro de radiofrequência para atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL. [Brasília, DF]: Ministério das Comunicações, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/legislacao-arquivos/portarias-ministerio/Portarian1406FEV2013Desocupaodafaixa700MHz.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. *Portaria nº 481, de 9 de julho de 2014*. Estabelece cronograma de transição da transmissão analógica dos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital [...]. [Brasília, DF]: Ministério das Comunicações, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/legislacao-arquivos/portarias-ministerio/Portarian48109JUL2014Transidietvanalgaparadigital.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

CASTRO, Marcelo da Silva. *TV digital: do estado da arte aos desafios da implantação*. 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5080>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CAVALCANTE, Mara Cecília Maciel. *A implantação da TV digital no Brasil: as questões regulatórias e o hibridismo de linguagens na construção, produção e compartilhamento da informação audiovisual*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) –

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/871/1/A%20IMPLANTA%C3%87%C3%83O%20DA%20TV%20DIGITAL%20NO%20BRASIL%20ok.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FREITAS, Igor Vilas Boas de. *Televisão digital: que imagem terá o modelo brasileiro?* Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. (Textos para Discussão, v. 18). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-18-televisao-digital-que-imagem-tera-o-modelo-brasileiro>. Acesso em: 12 jul. 2019.

GUNNINGHAM, Neil. Regulation: from traditional to cooperative. *RegNet Research Paper*, [Canberra], n. 91, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2666824>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. The new collaborative environmental governance: the localization of regulation. *Journal of Law and Society*, [Cardiff], v. 36, n. 1, p. 145-166, Mar. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2009.00461.x>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227559908\\_The\\_New\\_Collaborative\\_Environmental\\_Governance\\_The\\_Localization\\_of\\_Regulation](https://www.researchgate.net/publication/227559908_The_New_Collaborative_Environmental_Governance_The_Localization_of_Regulation). Acesso em: 12 jul. 2019.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; THE WORLD BANK. *Governance and the law*. Washington, DC: World Bank Group, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 12 jul. 2019.

JESUS, Carlos Moraes de. *Teoria responsiva na regulação pela Anatel sobre o serviço móvel pessoal 4G*. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10813/1/2015\\_CarlosMoraesdeJesus.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10813/1/2015_CarlosMoraesdeJesus.pdf). Acesso em: 12 jul. 2019.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance networks in the public sector*. London: Routledge, 2016.

KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Raton, FL: CRC Press, c2011.

LEVI-FAUR, David. Regulation & regulatory governance. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Jerusalem, n. 1, p. 1-47, Feb. 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/254908793\\_Regulation\\_Regulatory\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/254908793_Regulation_Regulatory_Governance). Acesso em: 12 jul. 2019.

LOPES, Denise Maria Moura da Silva. Sistema brasileiro de TV digital: caminhos percorridos e implantação. In: CONGRESSO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 5., 2007, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: Intercom, 2007. p. [1-15]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/5o-encontro-2007-1/Sistema%20Brasileiro%20de%20Tv%20Digital%20Caminhos%20percorridos%20e%20implantacao.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

NASCIMENTO, Juarez Quadros do. Que ninguém fique sem o sinal de TV digital. *Convergência Digital*, [s. l.], 24 jan. 2018. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&from-info-index=21&infolid=47014&sid=15>. Acesso em: 12 jul. 2019.

POSSEBON, Samuel. MCTIC adverte Anatel: destinação dos saldos de TV digital é política pública e deve ser cumprida. *Teletime*, [São Paulo], 15 jun. 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/15/06/2018/mctic-alerta-anatel-destinacao-dos-saldos-de-tv-digital-e-politica-publica-e-deve-ser-cumprida/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

STEFANELO, Marana Costa Beber. *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)* [...]. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp149001.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.