

# O DEBATE ACERCA DA CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA NO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO<sup>1</sup>

## Os movimentos pela consolidação da nova lei de TV por Assinatura

Sayonara Leal<sup>2</sup>  
Lara Haje<sup>3</sup>

***Resumo:** Este trabalho visa mapear as lógicas e interesses que perpassam as atuais propostas dos Projetos de Lei para regulamentação do processo de convergência tecnológica no setor das Comunicações no Brasil. A análise do teor das proposições que tramitam hoje no Congresso Nacional permite vislumbrar aquelas representativas de aspirações empresariais, por um lado, e aquelas representativas de interesses públicos, por outro. Podemos inferir que esse debate na esfera pública política traduz-se na definição de um novo marco legal para o setor da TV por assinatura, o qual está suscetível à incorporação de novos modelos de produção, programação e distribuição de conteúdo audiovisual. Interessa à sociedade civil que o novo marco legal assegure direitos fundamentais do cidadão, como os de acessar, produzir, distribuir informações a partir de meios eletrônicos convergentes.*

***Palavras-Chave:** esfera pública, convergência tecnológica, lógicas de ação*

---

## Introdução

Este trabalho descreve e analisa movimentos políticos e estratégicos pela regulamentação dos processos de convergência tecnológica no setor das Comunicações<sup>4</sup> no Brasil. Nosso objeto de estudo são os projetos de lei (PLs) de convergência tecnológica que tramitam na esfera parlamentar, os quais são interpretados, neste artigo, segundo as diferentes lógicas de ação que motivam essas proposições. Por diferentes lógicas de ação, entendem-se as distintas orientações que motivam as ações dos atores que atuam na esfera pública política (HABERMAS, 1997), como parlamentares, empresários e cidadãos comuns, os quais se vinculam aos debates públicos sobre temas como a convergência tecnológica por meio de militância política, defesa de interesses privados, compromisso com o interesse público.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVII Encontro da Compós, na UNIP, São Paulo, SP, em junho de 2008.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia. Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Políticas de Comunicação – LapCom, da Universidade de Brasília- UnB. E-mail: sayonaraleal@uol.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Comunicação. Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Políticas de Comunicação – LapCom, da UnB e analista da ECCO – Estudos e Consultoria em Comunicações. E-mail: larahaje@gmail.com

<sup>4</sup> Comunicações, nos termos de Ramos (2000), são um campo convergente das telecomunicações, da Comunicação Social e mais recente, das redes de informática.

Essas lógicas de ação podem ser do tipo cívica, quando relacionadas aos interesses da coletividade; empresarial, quando priorizam eficiência e competitividade, e industrial, quando voltadas à inovação tecnológica de produtos e serviços. A referência à diversidade de lógicas de ação aqui se baseia nos conceitos de mundos sociais ou *cités* de Boltanski e Thévenot (1991).

Adotamos dois procedimentos metodológicos fundamentais: a) observação participante a partir do acompanhamento de reuniões e audiências públicas nas comissões temáticas no Congresso Nacional, no período de fevereiro a dezembro de 2007, por meio da qual foi possível apreender os interesses dos atores participantes desses eventos; b) análise qualitativa de conteúdo, nos termos de Flick (2004), dos projetos de leis de convergência, tendo como recorte analítico categorias provenientes do conceito de lógicas de ação (BOLTANSKI; THEVENOT, 1991; THEVENOT, 2006). Foi possível observar o desdobramento das discussões centradas nos processos de convergência tecnológica em debates sobre uma nova lei de TV por assinatura, como também o confronto entre interesses mercadológicos e cívicos acerca de novas regras para o mercado convergente das Comunicações no Brasil.

### **1. Convergência tecnológica e reestruturação do mercado das Comunicações**

O fenômeno da convergência tecnológica tem orientado mudanças corporativas e regulatórias no chamado macro setor das Comunicações em todo o mundo. Movimentos pela liberalização das telecomunicações, iniciados desde finais dos anos 1970, deram origem a dois fenômenos que, para Musso (1998), se combinam e tornam confusa a leitura das reestruturações no campo das Comunicações que se processaram em larga escala nos anos 1990: a mutação técnica e a desregulamentação. Naquela época, o grande desafio regulamentar era quebrar monopólios privados ou estatais sobre redes de distribuição de dados. Em tempos de convergência, a batalha regulatória se dá, especialmente, em torno das atividades da cadeia de valor da comunicação eletrônica, tais como produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdos. Alterações fundamentais se processam em termos de modelos estratégicos usados pelos prestadores de serviços de telecomunicações e radiodifusão para melhor atender às expectativas do consumidor. As empresas passariam a adotar, por exemplo, o modelo da “customização de serviços prestados para clientes específicos” em substituição à produção em massa. (CUNHA, 2004).

O cenário da convergência caracteriza-se, em grande parte, pelo surgimento de tecnologias abertas concorrentes, globalização de padrões tecno-científicos que permitem assimilação de tecnologias da informação pelos setores nacionais de Comunicações e internacionalização tanto de conteúdos como da propriedade de meios físicos de distribuição. Estas características também podem ser compreendidas como catalizadores da transformação de modelos de estratégia voltados para um mercado também em processo de mudança estrutural (número de empresas, regras de funcionamento do mercado, número de provedores e consumidores de serviços), onde tradicionais delimitações setoriais perdem muito do seu significado (MALERBA, 2004).

No entanto, tendo em vista que se está lidando com o universo de prestação de serviços públicos, torna-se impossível pensar em convergência sem pensar em um serviço universal de infra-estrutura e em um serviço essencial de provimento de conteúdos. É inegável o potencial democrático dos aparatos de informação e de comunicação (CASTELLS, 1999a; 1999b), que podem incluir cidadãos em processos políticos e decisórios, aproximando-os do Estado e de suas instituições públicas proporcionando, assim, condições para uma “democracia tecnológica” (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001).

A preservação do interesse público se traduz em tema fundamental para pensarmos a relação entre democracia, mercado e técnica diante de movimentos históricos na esfera política de colonização de interesses sócio-culturais do público por interesses sistêmicos (HABERMAS, 2006). Como lembra Mirwasser: “A história recente das telecomunicações mostra que a introdução de obrigações cívicas na ordem mercantil se fez a fórceps (...)” (MIRWASSER, 2006, p. 330).

No Brasil, a disputa entre radiodifusores e operadores de telecomunicações por regras legais que atendam às suas expectativas de novos negócios com a convergência tecnológica ameaça o “monopólio” dos empresários da radiodifusão como produtores e provedores de bens culturais<sup>5</sup>. A oportunidade de as empresas de telecomunicações oferecerem serviços até então restritos aos operadores de radiodifusão demanda uma nova configuração do marco legal. Este resulta de processos políticos de negociação entre interesses distintos dos próprios operadores privados, da vontade política dos legisladores, em geral, em consonância com as empresas, e do interesse público que emana da sociedade, representado, sobretudo por entidades civis ligadas à democratização das comunicações.

---

<sup>5</sup> Vide Capparelli e Santos (1999).

## **2. O debate sobre a convergência tecnológica no setor das Comunicações no Brasil: atores e interesses na esfera pública política**

Desde fevereiro de 2007, uma série de projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional para disciplinar a produção, programação e provimento de conteúdo audiovisual brasileiro para distribuição por meio eletrônico. Desde então, empresas de telecomunicações e de radiodifusão travam, na esfera pública política, disputa acirrada em torno da formulação da legislação que irá regulamentar a convergência tecnológica no setor das Comunicações no país. As discussões travadas na esfera política sobre as políticas de comunicação desde o debate sobre a regulamentação da TV a cabo, nos anos 1980 e 1990, da TV digital, já no governo Collor, e mais recentemente, da TV pública têm contado com forte interlocução de contribuições de entidades civis em defesa da democratização das comunicações no país (MEKSENAS, 2002; RAMOS, 2000; JAMBEIRO, 2000).

Dezoito anos depois da aprovação da Lei de TV a Cabo, a disputa pela hegemonia na orientação da legislação que regerá a convergência se dá em torno da produção, programação, empacotamento e distribuição de grades de conteúdos a assinantes. Da parte dos interesses privados, figuram, de um lado, as empresas de telecomunicações, representadas, principalmente, pelas grandes concessionárias de telefonia fixa (Telefônica, Oi e Brasil Telecom). De outro, as empresas de radiodifusão, em particular as Organizações Globo, representadas, sobretudo pela Associação Brasileira de Rádio e TV (Abert). A sociedade civil participa de forma marginal do embate, o qual definirá os modelos de comunicações a que ela terá acesso em um futuro próximo.

### **2.1 Demandas dos setores de radiodifusão e telecomunicações e da sociedade civil**

A convergência tecnológica traz, antes de tudo, o temor dos radiodifusores em relação à competição das empresas de telefonia nos segmentos de produção e, especialmente, de programação de conteúdo. Esses operadores pleiteiam que a produção e a programação de conteúdos brasileiros sejam feitos apenas por empresas brasileiras, com 70% de capital nacional, eliminando-se a possibilidade de co-produções serem consideradas conteúdo nacional. Na Constituição brasileira não constam restrições tecnológicas para que as concessionárias de telefonia e operadores de outros serviços de telecomunicações produzam conteúdos audiovisuais, inclusive de radiodifusão. No entanto, a Carta Magna estabelece distinção entre serviço de radiodifusão e aqueles de telecomunicação, dispositivo que os

radiodifusores têm interesse que seja reproduzido na lei de convergência. A produção e intervenções no conteúdo audiovisual por agentes nacionais, determinadas constitucionalmente, é o ponto no qual se apóiam os radiodifusores. Estes, na verdade, querem que haja restrições à participação de empresas de telecomunicações nesses segmentos. O argumento que vem sendo usado para sustentar essas propostas é a defesa do conteúdo nacional e a preservação dos interesses nacionais.

Para as concessionárias de telefonia fixa, a principal consequência da convergência é a perda de receita com o serviço de voz. As operadoras almejam, sobretudo, a oferta de pacotes *triple play* (serviço de voz, de TV por assinatura e de internet banda larga). Mas, para oferecem novos serviços convergentes (*triple play*), precisam prestar livremente serviços de televisão por assinatura, inclusive de TV a cabo. Os artigos 7º e 15º. da Lei do Cabo trazem obstáculos para isso. Conforme o artigo 7º, a concessão para o serviço de TV a cabo será dada exclusivamente à pessoa jurídica de direito privado que tenha como atividade principal a prestação deste serviço e que tenha pelo menos 51% do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no país, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Já o artigo 15º diz que as concessionárias de telecomunicações somente serão autorizadas a operar serviço de TV a cabo na hipótese de desinteresse manifesto de empresas privadas, caracterizado pela ausência de resposta a edital relativo a uma determinada área de prestação de serviço.

As concessionárias de telecomunicações defendem liberdade para a distribuição de conteúdo e o fim da assimetria regulatória entre os diferentes tipos de serviço de TV por assinatura (cabo, DTH, MMDS e DTH), estabelecendo-se regras únicas para a distribuição de conteúdo. Na tentativa de estabelecer um diálogo com os radiodifusores, os executivos das operadoras de telecomunicações reiteram que não querem produzir conteúdo, mas apenas distribuí-lo. Nota-se, porém, que a grande chave da disputa entre radiodifusores e telecomunicações<sup>6</sup> não é a produção de conteúdo, mas a programação de conteúdo e a eventual perda de publicidade temida pelas TVs abertas.

---

<sup>6</sup>Nazareno e Filho (2007) observam a possibilidade aventada pelos operadores de telecomunicações de veicularem conteúdo jornalístico gera um outro debate regulatório a respeito dessas empresas ficarem sujeitas ou não à Lei de Imprensa e ao limite constitucional de participação do capital estrangeiro em empresas jornalísticas.

Não é foco nessa disputa a possibilidade de democratização dos meios de comunicação. Algumas entidades da sociedade civil participaram de audiências públicas sobre o assunto, como o Fórum Nacional Pela Democratização das Comunicações (FNDC) e o Coletivo Intervezes, expondo suas posições em relação aos projetos. Essas entidades defendem os seguintes pontos principais: a quebra da concentração vertical e da propriedade cruzada; a oferta de conteúdos representativos da diversidade e pluralidade brasileiras; o acesso público aos sistemas de programação e distribuição de conteúdos; mecanismos de controle público do conteúdo; barreiras ao controle estrangeiro da produção de conteúdo nacional; a manutenção do *must carry* (carregamento obrigatório de sinais da TV aberta), considerado um avanço na Lei do Cabo; a massificação da banda larga.

Embora tenham exposto publicamente suas reivindicações em relação aos projetos de lei, na fase crucial de aprovação da matéria na primeira comissão temática da Câmara que discutiu o assunto – a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) – essas entidades não estiveram presentes. Nota-se que a atuação junto aos parlamentares e a posição clara da sociedade civil a respeito dos projetos de lei diante dos relatores da matéria é de extrema relevância. Isso porque os principais *players* do mundo empresarial, seja do setor de telecomunicações, seja da área de radiodifusão, têm atuado incisivamente nesse debate regulatório sobre a convergência, seja a partir da formação de *lobbies* ou em fóruns de discussão (eventos do setor, reuniões no Congresso). Caso a sociedade civil não apresente de forma sistemática e veemente a sua proposta normativa para a convergência, corre-se o risco de a legislação sobre a convergência atender, sobretudo, a interesses econômicos e reger-se apenas pela lógica do mercado.

### **3. Projetos de lei em discussão no Congresso Nacional: breve descrição**

Passemos agora às aspirações tanto das empresas de telecomunicações como das radiodifusoras inscritas nas proposições dos parlamentares, autores dos projetos de lei que regulamentam a convergência tecnológica. São quatro projetos de lei que tramitam conjuntamente na Câmara dos Deputados, por versarem sobre o mesmo assunto, ainda que sob diferentes nomenclaturas, e um no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, a proposição principal, por ter sido apresentada antes das demais, é o PL 29/07, do deputado Paulo Bornhausen (DEM/SC), que dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências. As outras proposições tramitam apensadas a esta.

**1) PL 29/07, do deputado Paulo Bornhausen (DEM/SC)**

O projeto atende às principais demandas das empresas de telecomunicações: 1) acaba com o limite de participação de 49% do capital estrangeiro nas operadoras de TV a cabo; 2) diz que a distribuição de conteúdo eletrônico é inerente a todos os serviços de telecomunicações; 3) estabelece que a distribuição de conteúdo eletrônico também pode ser realizada por meio do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, do Serviço Móvel Pessoal – SMP e de outros serviços, conforme venha dispor a Anatel; 4) assegura às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações o direito de, no todo ou em parte, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico; 5) deixa claro que a participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações não restringirá, em nenhuma medida, o direito assegurado para a realização de atividades de comunicação social eletrônica.

**2) PL 302/07, do deputado Nelson Markezelli (PTB)**

O deputado Nelson Markezelli, (PTB/SP) apresentou, no dia 8/2/2007, o PL 70/07, que dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências. O projeto atende aos interesses do setor de radiodifusão, procurando garantir que a produção, a programação e o provimento de conteúdo nacional de comunicação social estejam sob o controle de brasileiros, independentemente da plataforma tecnológica por meio da qual o conteúdo seja transmitido. Para alcançar os seus propósitos, o projeto enquadra, sob as regras da radiodifusão, todos os demais produtores de conteúdo audiovisual no País, inclusive internet. Assim, limita em 30% a participação de capital estrangeiro nos setores de produção, programação e provimento de conteúdo. O projeto também estabelece que a gestão das empresas de produção, programação e provimento de conteúdo nacional, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção de programação são privativas do sócio ou grupo de sócios controladores brasileiros.

**3) PL 332/07, dos deputados Walter Pinheiro (PT/BA) e Paulo Teixeira (PT)**

Dois deputados do Partido dos Trabalhadores, Paulo Teixeira (SP) e Walter Pinheiro (BA), apresentaram, no dia 9/3/07, o PL 332/07, que dispõe sobre a produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica. O projeto de lei dos deputados petistas traz algumas inovações em relação aos projetos dos deputados Bornhausen e Markezelli: 1) introdução do conceito de meios de comunicação social eletrônica de acesso condicionado, que envolve TV por assinatura e serviços de transmissão

de conteúdos por meio do serviço de STFC (telefonia fixa), SCM (multimídia) e SMP (celular) e outros a serem criados; 2) a comunicação social eletrônica por meio condicionado seria regida pelos princípios de "mínima intervenção", "liberdade de acesso ao conteúdo por parte dos usuários", "liberdade de iniciativa e de concorrência" e "valorização do pluralismo cultural na produção e programação de conteúdo eletrônico"; 3) estão vedados, não só aos meios de acesso condicionado, mas em todos os meios de comunicação social eletrônica (inclusive radiodifusão) o "monopólio e o oligopólio"; 4) para os meios de acesso condicionado, a distribuição de conteúdo eletrônico deve atender os princípios do art. 221 da Constituição, garantindo a prioridade de brasileiros na execução de produções nacionais e mantendo a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada nas mãos de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; 6) prevê cota não inferior a 15% da capacidade operacional dos serviços de comunicação social eletrônica de acesso condicionado à veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras; 7) para as emissoras de radiodifusão, há reserva de 30% da programação veiculada a produções culturais, artísticas e jornalísticas regionais; 8) prevê que o agente econômico que atuar concomitantemente nos segmentos de programação e distribuição não poderá veicular apenas os conteúdos que produzir, "devendo adquirir conteúdos de terceiros, preferencialmente de produtores de diferentes regiões do País"; 9) exige algumas obrigações da União em relação à TV digital aberta, como a reserva de canais destinados à educação, cultura, cidadania, saúde, e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em todas as esferas. O PL 332/07 traz algum tipo de preocupação social, não apresentando vínculo direto com as demandas de nenhum grupo empresarial, embora alguns dispositivos, como os relacionados ao limite de capital estrangeiro e à produção nacional, sejam compatíveis com demandas dos radiodifusores.

#### **4) PL 1908/07, do deputado João Maia (PR/RN)**

O projeto, que dispõe sobre a comunicação eletrônica de massa, atende aos principais pleitos das empresas de telecomunicações: 1) estabelece que o serviço de comunicação eletrônica de massa poderá ser provido por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações; 2) assegura às empresas de telecomunicações o direito de, produzir, programar, distribuir conteúdo eletrônico no todo ou em parte, deixando claro que não haverá restrições da participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações que produzam, programem, provejam ou distribuam conteúdo eletrônico; 3) traz o fim da regulamentação da televisão por assinatura por tecnologia; 4) estabelece que a prestação do

serviço de comunicação eletrônica de massa será feita no regime privado de interesse coletivo, eliminando a possibilidade de o serviço de comunicação eletrônica de massa necessitar de concessão, tal qual o serviço de TV a cabo; 5) traz novo conceito de produtor independente, que pode estar ligado à empresa de telecomunicações; 6) estabelece cotas de 50% de conteúdo nacional na grade de programação das prestadoras de comunicação eletrônica de massa, sendo 10% de produtores independentes brasileiros. Nota-se, no projeto, algum tipo de preocupação com o fortalecimento da indústria audiovisual nacional, ao se estabelecer cotas para conteúdo nacional na TV paga – proposta esta que vai ao encontro da proposta da Agência Nacional de Cinema (Ancine) para a matéria.

### **5) PLS 280/07, do senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA)**

O projeto de lei do Senado (PLS), apresentado pelo senador Flexa Ribeiro, repete em alguns aspectos o projeto de lei 70/2007, do deputado Nelson Marquezelli (PTB/SP), em tramitação na Câmara. Ribeiro mostra-se perfeitamente alinhado com todos os principais pleitos dos radiodifusores. Entre os principais pontos do projeto estão: 1) a atividade de produzir, programar e prover conteúdo brasileiro para distribuição por meio eletrônico, independentemente das tecnologias utilizadas (incluindo internet e celular), são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou empresas jurídicas nas quais ao menos 51% do capital total e votante pertençam, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados; 2) a gestão das empresas que façam a seleção, direção e controle efetivo da produção, programação e provimento de conteúdo, bem como a responsabilidade editorial são privativas do sócio ou grupo de sócios controladores brasileiros, exercida diretamente ou por meio de representantes brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; 3) limita às concessionárias de telefonia fixa na modalidade local à prestação do serviço de TV a cabo em suas respectivas áreas de concessão "após dez anos da edição desta lei, salvo nas localidades em que não exista outorga em vigor".

#### **3.1 O texto aprovado**

No Senado Federal, até janeiro de 2008, o PLS 280/07 ainda não tinha sido apreciado por nenhuma das comissões temáticas pelas quais tramitará. Na Câmara dos Deputados, o PL 29/07 e apensados (PL's 70/07, 332/07 e 1.908/07) já foram votados pela primeira comissão temática, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). De início, o relator designado para apreciar os projetos, o deputado Wellington Fagundes (PR/MT), apresentou o que se chama de texto substitutivo ao projeto, no qual englobava os

quatro projetos que tramitam em conjunto. Este texto apresenta avanços sob a ótica do interesse público na medida em que contemplava propósitos cívicos, tais como: 1) possibilitava o aumento das plataformas de distribuição de conteúdo ao permitir o ingresso das empresas de telecomunicações no mercado de televisão por assinatura, incluindo a TV a cabo; 2) possibilitava a injeção de capital das empresas de telecomunicações em empresas de produção e programação de conteúdo nacional, na medida em que essas atividades permaneciam livres, sem as restrições de capital estrangeiro defendidas pela Abert; 3) previa a possibilidade de a União estabelecer cotas para o conteúdo nacional no empacotamento de conteúdo (formação de pacotes de canais); 4) mantinha conquista histórica da Lei do Cabo - a obrigatoriedade de carregamento dos canais de acesso público (TV's legislativas, canal universitário etc.), estendendo-a às demais tecnologias; 5) trazia a obrigação de oferecimento de *plano básico de serviços*, com canais de programação adicionais na mesma quantidade dos canais de programação de carregamento obrigatório (canais de TV aberta mais canais de acesso público), o que poderia resultar no oferecimento de pacotes mais baratos para o consumidor; 6) introduzia o conceito de *poder de mercado significativo* para o programador e empacotador, pouco constante nos projetos de lei relatados. Se o programador ou empacotador tivessem essa característica, deveriam ofertar programação (ou pacote de canais) a qualquer interessado em condições isonômicas, o que significa a proibição de contratos de exclusividade entre programadores, empacotadores e distribuidores.

Não obstante, esse texto não foi o aprovado pela comissão. O relator submeteu-se a acordo feito entre partes privadas e modificou em grande parte seu substitutivo: 1) estabeleceu nova definição de conteúdo brasileiro, mais ampla, e restringiu quem pode produzi-lo; 2) estabeleceu limite de 30% de capital estrangeiro para empresas de radiodifusão<sup>7</sup>, de produção e de programação de conteúdo brasileiro - na prática, diminuiu limite de capital estrangeiro para empresas produtoras brasileiras (hoje é de 49%), eliminou a possibilidade de co-produções serem consideradas como conteúdo nacional e criou restrição de capital estrangeiro, hoje inexistente, para empresas programadoras de conteúdo; 3) proibiu que concessionárias de telecomunicações ou prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP) detenham mais de 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, produção ou

---

<sup>7</sup> Nota-se que, em sua primeira versão, o substitutivo não contemplava a radiodifusão, mas apenas conteúdo pago. Na versão final do texto aprovado pela CDEIC, a radiodifusão foi inserida no texto, de forma a proteger as empresas atualmente estabelecidas.

programação de conteúdo ou exerçam influência na gestão das atividades ou no conteúdo dessas empresas; 4) proibiu as empresas de telecomunicações de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos, contratar talentos artísticos nacionais ou direitos sobre obras de autores nacionais; 5) estabeleceu, por sugestão do deputado João Maia (PR/RN), autor do PL 1.908/07, cotas de conteúdo nacional para o empacotamento de conteúdo – os pacotes de canais deverão conter pelo menos 50% de conteúdo nacional, sendo que, deste percentual, 10% deverão ser produzidos por produtores independentes de conteúdo.

Nota-se que, com tantas restrições, elimina-se a possibilidade de empresas de telecomunicações produzirem ou programarem conteúdo. Reduz-se a possibilidade de novos produtores ou programadores de médio e grande porte e capitalizados surgirem, lembrando que o grande problema da produção nacional é a falta de financiamento. Assim, ao se estabelecer cotas de conteúdo nacional nos pacotes de canais, apenas se garante espaço para a produção e programação já existente – atividades da cadeia de valor dominadas hoje pelas Organizações Globo. Como as empresas de telecomunicações, distribuidoras de conteúdo, não poderão produzir ou programar conteúdo nacional, deverão contratá-lo onerosamente junto a empresas produtoras e programadoras existentes hoje.

No texto final aprovado por unanimidade na CDEIC da Câmara, pode-se constatar dispositivos de interesse de operadores de radiodifusão. O texto foi construído, porém, com aval dos dirigentes das principais concessionárias de telefonia fixa, que a princípio tinham discursos inconciliáveis com os da Globo. Radiodifusores e empresários do setor de telecomunicações fizeram acordo para “dividir” entre si as atividades do mercado de audiovisual brasileiro, em prejuízo do cidadão: produção e programação ficam nas mãos das empresas de radiodifusão; empacotamento e distribuição ficam nas mãos das empresas de telecomunicações. Dificulta-se, assim, o surgimento de novos produtores e programadores nacionais, o que seria, em princípio, um dos objetivos da nova lei. A tendência, se o texto for mantido, é aumentar os canais de distribuição, mas não diversificar o conteúdo a ser distribuído.

## **Conclusão**

Embora a primeira versão da lei de convergência aprovada na Câmara não contemple questões relativas à democratização das comunicações, há um longo caminho de tramitação dos projetos de lei no Congresso. O texto ainda pode ser modificado. Os projetos tramitam na

CCTCI, onde aguardam parecer do relator, deputado Jorge Bittar (PT/RJ). Na medida em que a base eleitoral de Bittar está mais afinada com os movimentos sociais, espera-se um texto final menos comprometido com interesses empresariais. Na CCTCI, espera-se, ainda, uma atuação mais efetiva de entidades ligadas à democratização das comunicações que, historicamente, encontram mais respaldo nas intervenções dos parlamentares dos chamados partidos de esquerda.

Para atender ao interesse público, o atual processo de consolidação da lei de convergência não pode prescindir do ponto de vista cívico, expresso pelas entidades civis, sob pena de prevalência de lógicas sistêmicas no texto final. Do lado do interesse público, a discussão mais relevante deveria abordar a possibilidade de pôr em prática de fato os artigos 220 (inciso 5º) e 221 da Constituição, os quais determinam a proibição de monopólios ou oligopólios no setor e a proteção e valorização de conteúdos culturais regionais e nacionais, respectivamente. Também podem ser considerados elementos fundamentais na pauta de interesse da sociedade em relação à convergência tecnológica, os seguintes pontos: 1) O aumento das plataformas de distribuição acompanhado da promoção da diversidade de conteúdo; 2) maior espaço e estímulo para produções independentes como forma de diversificar o conteúdo; 3) promoção de conteúdos nacionais, como forma de fortalecer nossas identidades culturais; 4) aumento da capilaridade no mercado de TV por assinatura, de modo que novos usuários tenham acesso ao serviço; 5) busca da inclusão não apenas no mercado de TV por assinatura, como no mercado de internet e de telefonia, com acesso às facilidades que esses serviços podem oferecer.

A nova lei de TV por assinatura tende a se constituir em documento menos legitimado pelo consenso de cidadãos do que por supostos saberes tecno-científicos de especialistas, agenciados por interesses daqueles que detêm o poder de disposição técnica e econômica, os quais encontram ressonância na esfera parlamentar. As decisões políticas pautadas nas demandas dos radiodifusores e operadores de telecomunicações se revestem de justificações inspiradas no interesse público, quando, na verdade, são oriundas de segmentos do mercado. A estrita lógica comercial das empresas não favorecerá os preceitos de serviço público e interesse público aos quais está submetida a prestação de alguns serviços de comunicações e muito menos ao interesse sócio-cultural nacional, como sustentam as empresas de radiodifusão. Não obstante, as necessidades de consumo dos usuários continuarão em grande

parte a ser satisfeitas pelos agentes comerciais, sobretudo daqueles que podem pagar pelos serviços privados, como a TV por assinatura.

No desenho da nova lei de TV por assinatura, a inserção de preocupações ligadas ao interesse público no escopo do texto depende, em grande parte, da capacidade dos agentes sociais não vinculados ao mercado de, no diálogo com os parlamentares, justificar pela lógica cívica barreiras à lógica concorrencial. O parlamento tem se mostrado sensível às demandas empresariais, e os efeitos, em certa medida, devastadores das práticas concorrenciais sobre os interesses da sociedade podem alargar cenários de exclusão. Medidas cívicas propostas pelo governo materializadas em ações públicas podem impor obrigações à ordem mercantil, o que requer que a sociedade civil organizada se faça ainda mais presente nas redes de formulação de políticas na área das Comunicações.

## Referências

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification: les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.

CASTELLS, Manuel. **O poder da Identidade**. v. II, São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. v. I, São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

CUNHA, Américo Brígido. **Convergência nas telecomunicações no Brasil**: Análise das transformações no ambiente de negócios, estratégias e competitividade das empresas de telecomunicações. Niterói. Dissertação de mestrado. Departamento de Engenharia da Produção da Universidade Federal Fluminense, 2004.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vols. II, 1997.

\_\_\_\_\_. **Técnica e Ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 2006.

MALERBA, Franco. Sectoral systems of innovation: basic concepts. In: MALERBA, Franco (ed). **Sectoral systems of innovation**: concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.9-41.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**, São Paulo: Cortez, 2002.

MIRWASSER, Olivier. Comparaison des autorités de régulation des télécommunications en France et en Angleterre: le cas de l'Internet rapide. In: EYMARD-DUVERNAY, François (org). **L'économie des conventions**: méthodes et résultats. Paris: La Découverte, 2006, p.319-334.

MUSSO, Pierre. Vers um oligopole mundial. **Le Monde Diplomatique**, mars, 1998. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/MUSSO/10133>. Acesso em 28 outubro de 2007.

NAZARENO, Cláudio; FILHO, José de Souza Paz. **Análise das proposições que tratam da convergência tecnológica entre telecomunicações e radiodifusão**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema4/2007\\_15038\\_CDEIC.pdf](http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema4/2007_15038_CDEIC.pdf). Acesso em 14 de janeiro de 2008.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV**: uma visão comparativa no Mercosul. Salvador: EDUFBA, 2000.

RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro**: comunicações, políticas e tecnologia. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília. Livro-Eletrônico. Brasília, DF: 2000.

SANTOS, S.; CAPPARELLI, S. RBS: Novas Tecnologias e Convergências das Teles e da TV A Cabo. In: VIII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Comunicação - COMPOS, 1999. CDROM DA COMPÓS. Belo Horizonte. v. 1. p. 01-15.

THÉVENOT, Laurent. **L'action au pluriel**: sociologie des régimes d'engagement. Paris : Éditions La Découverte, 2006.