

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Controvérsias sobre a regulamentação da convergência tecnológica no Parlamento brasileiro. Democracia técnica e lógicas de ação.**

Sayonara Leal Vargas y Lara Haje.

Cita:

Sayonara Leal Vargas y Lara Haje (2009). *Controvérsias sobre a regulamentação da convergência tecnológica no Parlamento brasileiro. Democracia técnica e lógicas de ação. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/54>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Controvérsias sobre a regulamentação da convergência tecnológica no Parlamento brasileiro**

## **Democracia técnica e lógicas de ação**

***Sayonara Leal Vargas***

***(Docente da Universidade de Brasília – UnB, Departamento de Sociologia)***

***Lara Haje***

***(Pesquisadora da Universidade de Brasília – UnB, Laboratório de Políticas de Comunicação da Faculdade de Comunicação)***

### **Resumo**

Este trabalho visa mapear a atuação da sociedade civil no debate, no Congresso Nacional, em torno dos Projetos de Lei para regulamentação do processo de convergência tecnológica no setor das Comunicações no Brasil, tendo como pano de fundo o avanço da digitalização das Comunicações (telecomunicações, radiodifusão) no país. Hoje, no Brasil, o debate sobre a chamada convergência tecnológica se pauta pela discussão da re-regulamentação do serviço da TV por assinatura e abarca a discussão sobre o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, a partir da introdução da questão das cotas de conteúdo nacional e independente na TV paga. Centramos nossa atenção em duas frentes. Primeiro, analisamos a relação entre digitalização das redes de comunicação, convergência tecnológica e políticas de comunicação. Depois, focamos nas proposições que tramitam hoje no Congresso Nacional, que tratam, na verdade, de um dos aspectos da convergência tecnológica: a distribuição de conteúdo audiovisual por redes de telecomunicações – debate influenciado, em certa medida, pelos interesses das empresas de telefonia em explorar e oferecer novos serviços a usuários da TV paga.

**Palavras-chave:** democracia, convergência tecnológica, lógicas de ação.

## **Introdução**

Os movimentos no Congresso brasileiro pela revisão do marco legal da TV por assinatura proporciona a identificação de pelo menos duas lógicas de ação em desacordo: a cívica e a instrumental (estratégica e mercantil). A disputa de diferentes interesses em um cenário de avanço das redes digitais remete à relação histórica entre política, tecnologia e mercado - um trinômio, quase sempre, destoante do interesse público.

Digitalização e convergência significam negócios lucrativos para prestadoras de serviços de telecomunicações e impactam os negócios das concessionárias de radiodifusão. Reside no potencial de prestação de uma gama variada de serviços, a partir de uma mesma plataforma tecnológica, o cerne do debate sobre um novo marco legal para as Comunicações no Brasil. Interessa à sociedade civil, nesse contexto, que o novo marco assegure direitos fundamentais do cidadão, como os de acessar, produzir e distribuir informações a partir de meios eletrônicos convergentes. A convergência deve ser pensada não somente no sentido utilitário e mercantil do uso de possibilidades tecnológicas, mas também a partir da perspectiva de redução de assimetrias sociais, já que entendemos a tecnologia, nos termos de Feenberg (2003), não somente como controle racional da natureza, mas como construção social e para a sociedade está voltada.

Este texto foi desenvolvido a partir de dois procedimentos metodológicos fundamentais: a) observação participante, a partir do acompanhamento de reuniões e audiências públicas sobre o processo de convergência tecnológica nas comissões temáticas no Congresso Nacional, no período de fevereiro de 2007 a maio de 2009, 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 que tratam da convergência, tendo como recorte analítico categorias provenientes do conceito de lógicas de ação (BOLTANSKI; THEVENOT, 1991; THEVENOT, 2006). A partir desses dois recursos, foi possível observar a transformação das discussões centradas nos processos de convergência tecnológica no debate, mais restrito, sobre uma nova lei de TV por assinatura, como também o confronto entre interesses mercadológicos e cívicos no debate sobre novas regras para o mercado das Comunicações no Brasil.

### **1. O conteúdo social e político da convergência tecnológica**

O fenômeno da convergência tecnológica<sup>1</sup> tem orientado mudanças corporativas e regulatórias no setor das Comunicações em todo o mundo. Para Pierre Musso (1998), dois

---

<sup>1</sup>Entende-se por convergência tecnológica a capacidade do uso de uma mesma plataforma de rede de telecomunicações para transportar diferentes serviços (telefonia, vídeo, música, Internet), os quais são fornecidos com base no conteúdo e funcionalidade, independente da rede de acesso existente.

movimentos se combinam e tornam confusa a leitura das reestruturações no campo das Comunicações (radiodifusão e telecomunicações) que se processaram em larga escala nos anos 1990: a mutação técnica e a desregulamentação. Nas décadas de 1980 e 1990, com a abertura do mercado das telecomunicações, o grande desafio regulamentar era quebrar monopólios privados ou estatais sobre redes de distribuição de dados. Em tempos de convergência tecnológica, 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. A questão técnica se refere ao acesso às novidades tecnológicas e não à problematização de sua decomposição funcional, nos termos de uma “racionalização democrática”<sup>2</sup> (FEENBERG, 2003).

O cenário da convergência caracteriza-se, em grande parte, pelo surgimento de tecnologias abertas concorrentes; globalização de padrões tecnocientíficos que permitem assimilação de tecnologias da informação pelos setores nacionais de Comunicações; e internacionalização tanto de conteúdos como da propriedade de meios de distribuição. Essas características são catalizadoras da transformação de modelos de mercado (número de empresas, regras de funcionamento do mercado, número de provedores e consumidores de serviços). A convergência implica o redirecionamento de estratégias tradicionais das empresas de telecomunicações, até então apoiadas em características de negócio moldadas pelas infra-estruturas tecnológicas. No novo cenário o provimento dos serviços pode ser suportado por redes de diferentes tecnologias, o que altera profundamente a forma de atendimento aos mercados consumidores.

No Brasil, a convergência tecnológica ameaça o quase monopólio dos empresários da radiodifusão como produtores de conteúdo audiovisual<sup>3</sup>. Consta-se o avanço das concessionárias de telecomunicações para a plataforma de vídeo, e o avanço das operadoras de TV por assinatura no mercado de voz, estabelecendo-se competição que antes não existia. Outro exemplo é o sucesso crescente da telefonia por internet, ou VoIP, que ameaça as fontes de receitas dos operadores tradicionais de telefonia fixa, principalmente para as chamadas internacionais. E ainda os *downloads* de vídeos na internet, estabelecendo-se a promessa de competição com a televisão. Dessa forma, a convergência impõe dinâmica competitiva entre empresas baseadas em diferentes plataformas tecnológicas, colocando em xeque usuais delimitações setoriais (MALERBA, 2004).

A oportunidade de as empresas de telecomunicações oferecerem serviços até então restritos aos operadores de radiodifusão demanda nova configuração do marco legal. Este resulta de

---

<sup>2</sup> O conceito de racionalização técnica, tal como formulado por Feenberg (2002), se refere ao entendimento ampliado de tecnologia que sugere a noção de racionalização baseada na responsabilidade para o contexto humano e natural da ação tecnológica.

<sup>3</sup> Já na década de 1990, Capparelli e Santos (1999) ilustram os avanços dos processos de convergência e sua assimilação pela indústria da mídia brasileira a partir do caso da Rede Brasil Sul- RBS.

processos políticos de negociação entre interesses dos operadores privados, da vontade política dos legisladores e do interesse público, representado sobretudo por entidades da sociedade civil ligadas à democratização das comunicações.

No que concerne aos usuários, a convergência impulsiona novas demandas de mercado como consequência direta do novo potencial tecnológico. Ao usuário é oferecido um portfólio de conteúdos digitais e de serviços diferenciados, estabelecendo-se novas estratégias para transmitir velhos estímulos para o consumo como parte fundamental da lógica de funcionamento da indústria cultural. Disso decorre, em grande parte, as alterações em modelos estratégicos dos prestadores de serviços de telecomunicações e radiodifusão. 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).

No entanto, tendo em vista que se está lidando com o universo de prestação de serviços públicos, ao se pensar em convergência, deve-se pensar em infra-estrutura massificada que possibilite o acesso à distribuição e à produção de conteúdos. Há grande risco nessa “sociedade informacional” de exclusão dos cidadãos que não têm acesso às tecnologias da informação e comunicação (TIC’s). Por outro lado, é inegável o potencial democrático dos aparatos sofisticados de informação e de comunicação (CASTELLS, 1999a; 1999b), que podem incluir cidadãos em processos políticos e aproximá-los do Estado e de suas instituições (exemplo: e-gov). A ideia de uma potencial “democracia tecnológica” não se apóia na apologia às inovações tecnológicas, mas nas possibilidades de inserção de cidadãos ordinários em esferas políticas discursivas e representativas. (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001). Nessa perspectiva, a tecnologia aparece como uma das maiores fontes de poder público das sociedades contemporâneas, mesmo se consideramos a forte intersecção entre valores econômicos e imperativos técnicos (FEENBERG, 2003; FEENBERG, BAKARDJIEVA, 2002).

Decorre, em grande parte, do potencial de “democratização da democracia pelas TIC’s” a essencialidade da regulação dos serviços de comunicações prestados por operadores privados. Como observa Habermas (2006), a relação entre democracia e técnica está sujeita a interferências daqueles que detêm o “poder de disposição técnica” e controlam saberes tecnocientíficos. O mínimo de convergência entre técnicas e democracia exige que atores políticos julguem, atentos ao interesse público, sobre a proporção em que os cidadãos querem dispor de tecnologias no futuro e em que direção querem que sejam desenvolvidas. 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).

A preservação do interesse público é tema fundamental para se pensar a relação entre democracia, mercado e técnica diante de movimentos históricos na esfera política de colonização de interesses públicos por interesses sistêmicos, para usarmos a gramática habermasiana, ou de intervenções de lógicas de ação mercantil sobre o campo da ação cívica, no sentido dos convencionalistas Boltanski e Thévenot (1991). O espaço público político, como espaço democrático normativamente orientado para agir de acordo com os desígnios da soberania popular e da racionalidade cívica, é *locus* fundamental de disputa de propostas de regulamentação de modalidades de convergência tecnológica, como na TV segmentada.

## **2. Atores e interesses em jogo no debate sobre a regulamentação da convergência tecnológica no Brasil**

Desde fevereiro de 2007, uma série de projetos de lei (projeto de lei nº 27/07 e apensados) foi apresentada no Congresso Nacional brasileiro 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, no espaço público político, 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 pública 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 da TV pública, já no governo Lula, têm contado com forte interlocução de entidades civis em defesa da democratização das comunicações no país. O clamor pelo chamado controle público-social em relação às Comunicações no Brasil tem fomentado ações políticas oriundas da sociedade civil (LEAL, 2001). Esta, de maneira informal, mas, principalmente, de forma institucionalizada, vem pressionando o poder público a assimilar suas contribuições na formulação de políticas públicas direcionadas para as Comunicações. Como comentam Meksenas (2002), Ramos (1993, 2000) e Jambeiro (2000), a sociedade civil brasileira vem, desde a redemocratização do país, atuando como força progressista no processo de modelagem do quadro normativo para o setor das Comunicações, protagonizando ações reflexivas na formulação e implementação de políticas públicas. A esse respeito podemos citar o longo, mas promissor, processo de negociação entre parlamentares, entidades civis e empresas de comunicação a respeito do “quase consensual projeto de lei de TV a cabo”, como salienta Jambeiro (2000).

Duas décadas depois da aprovação da Lei de TV a Cabo, a disputa pela hegemonia na orientação da legislação que regerá a convergência tecnológica se dá em torno da produção,

programação, empacotamento e distribuição de conteúdos audiovisuais 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/Brasil Telecom). De outro, as empresas de radiodifusão, em particular as Organizações Globo. A partir de 2008, os grupos de radiodifusores Bandeirantes, Record e Abril também têm defendido mais fortemente seus interesses, que são convergentes entre si e, em muitos pontos, destoantes dos interesses da Globo. De forma menos atuante no âmbito do Congresso Nacional, os chamados produtores independente de conteúdo também ingressam no debate. As organizações da sociedade civil em defesa da democratização das comunicações, como FNDC e Coletivo Intervezes, participam de forma marginal do embate, o qual definirá os modelos de comunicações a que sociedade terá acesso em futuro próximo.

## 2.1 Demandas de cada setor da sociedade

- a) Concessionárias de serviço de telefonia fixa comutada (STFC): querem o fim da assimetria regulatória entre os diferentes tipos de serviço de TV por assinatura (cabo, DTH, MMDS e TVA), estabelecendo-se regras únicas para a distribuição de conteúdo. Querem sobretudo liberdade para prestar o serviço de TV a cabo e, com isso, poderem oferecer os chamados pacotes *triple play* (voz, vídeo e dados). Para isso, demandam as seguintes alterações na Lei do Cabo: fim às restrições à prestação do serviço de TV a cabo pelas concessionárias de telecomunicações; fim da limitação de participação estrangeira (49%) para prestação do serviço de TV a cabo.
- b) Organizações Globo: querem restrições (de até 30% do capital total e votante) para a participação de empresas de telecomunicações em empresas produtoras e programadoras de conteúdos brasileiros; querem restrições para que empresas de telecomunicações possam, para fins de produção de conteúdo, adquirir direitos de imagem de eventos de interesse nacional, contratar talentos artísticos nacionais e adquirir direitos de obras de autores nacionais. Além disso, querem a preservação do instituto do *must carry* analógico (obrigação de carregamento de sinais das emissoras de TV aberta) e possibilidade de cobrança dos sinais digitais dessas emissoras. Outra demanda das Organizações Globo é a inclusão dos conteúdos distribuídos pela internet a assinantes no escopo da nova lei de TV por assinatura.
- c) Grupos Bandeirantes, Record e Abril: querem limitação da quantidade de conteúdo nacional que pode ser programado por uma mesma programadora em cada pacote de TV paga, de forma que haja maior possibilidade de seus conteúdos serem inseridos nos pacotes. Vale ressaltar que, hoje, no Brasil, a programadora Globosat é hegemônica no mercado de TV por assinatura. Ademais, os grupos Bandeirantes e Record querem que, nos pacotes em que houver um canal jornalístico, um

outro canal jornalístico de grupo diferente deva ser veiculado. A idéia é que, nos pacotes que incluam o canal Globo News, também sejam inclusos os canais Band News ou Record News.

d) Produtores independentes de conteúdo audiovisual: querem que a nova lei contemple aumento dos recursos para o fomento da produção audiovisual nacional; e que sejam instituídas cotas para conteúdo nacional e independente nos canais de programação e nos pacotes de TV por assinatura.

e) Fórum Nacional Pela Democratização das Comunicações (FNDC): no dia 24/05/2008, a entidade divulgou nota oficial sobre o projeto de lei 29/07, no qual defende que a discussão sobre a nova lei se dê no âmbito da Conferência Nacional de Comunicação<sup>4</sup>. Conforme a nota, o texto do PL 29/07 não se apropriou das contribuições recentes sobre a digitalização das comunicações, nem dos conceitos de rede pública, rede única e de controle público (por meio do Conselho de Comunicação Social) existentes na Lei do Cabo. Além disso, segundo o FNDC, o projeto não promove a distinção (desagregação) entre serviços e infra-estrutura. O fórum considera a proposta um projeto segmentado, que contribui para atual “colcha de retalhos” da legislação brasileira de comunicações.

f) Coletivo Intervezes: a entidade não formulou documento sobre o projeto de lei, mas, durante audiências públicas sobre convergência tecnológica, defendeu que uma nova lei de TV por assinatura contenha 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*; a massificação da banda larga.

### **3. Projetos de lei de convergência tecnológica e atuação da sociedade civil**

O projeto de lei (PL) nº 29/07, de autoria do deputado Paulo Bornhausen (DEM/SC), que ficou conhecido como “projeto de lei de convergência tecnológica”, na verdade disciplina apenas um dos aspectos referentes à convergência: a distribuição de conteúdo audiovisual por redes de telecomunicações. Ao PL 29/07, três outros projetos de lei foram apensados, por versarem sobre matéria correlata: o PL 70/07; o PL 332/07; e o PL 1.908/07.

Os projetos foram aprovados na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara e seguiram, em novembro de 2007, para análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), onde receberam texto substitutivo do relator, deputado Jorge Bittar (PT/BA). O relator estabeleceu processo democrático de diálogo

---

<sup>4</sup>A I Conferência Nacional de Comunicação, convocada pelo governo brasileiro, está prevista para dezembro de 2009.



com diferentes setores do governo, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Cinema (Ancine); do mercado, incluindo concessionárias de radiodifusão, prestadoras de serviços de telecomunicações e produtores independentes de conteúdo; e da sociedade civil, como entidades em defesa da democratização das comunicações (FNDC, Intervezes e Central Única de Trabalhadores – CUT).

O deputado Jorge Bittar apresentou cinco versões do projeto, sendo a última, de dezembro de 2008. FNDC e CUT manifestaram-se contrariamente ao texto substitutivo de Bittar, em sua versão final, pedindo o adiamento da votação da matéria e a inclusão da discussão do projeto de lei na pauta da Conferência Nacional de Comunicação. Já o Intervezes manteve-se em posição intermediária, de apoio a Bittar, com restrições e propostas de modificações.

Durante o processo de negociação conduzido por Bittar, diversas concessões foram feitas às Organizações Globo, que ainda sim conduziu, ao que tudo indica, manobra política para atrasar a tramitação do projeto, que foi enviado, em agosto de 2008, à Comissão de Defesa do Consumidor, antes de finalizada a votação pela Comissão de Comunicação. Isso significa que o trabalho de negociação realizado pelo deputado Jorge Bittar durante oito meses foi, em grande parte, perdido.

A Globo faz movimentos para impedir a entrada de prestadoras de serviços de telecomunicações no setor de televisão por assinatura, já que teme a perda de mercado, hoje praticamente monopolizado pelas empresas Net e Sky (a Globo tem participação em ambas). Vale notar que o aumento das plataformas de distribuição de conteúdo pode ser considerado elemento fundamental na pauta de interesse da sociedade em relação à convergência tecnológica. O aumento da capilaridade no mercado de TV por assinatura, de modo que mais usuários possam ter acesso ao serviço, parece fundamental.

Nota-se ainda que, nas duas últimas administrações federais, as Organizações Globo têm barrado, com sucesso, qualquer iniciativa de regulação, ainda que incipiente, do setor de audiovisual brasileiro, como no episódio da elaboração da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, no governo Fernando Henrique Cardoso; da implantação da Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual) no governo Lula; e da elaboração da Lei de Comunicação Social Eletrônica, no governo Lula<sup>5</sup>.

Atualmente, o PL 29/07 tramita na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara. O relator, nesta comissão, deputado Vital do Rêgo (PMDB/PB), levou nove meses para apresentar seu parecer ao projeto. Em suma, o texto de Vital: 1) libera as concessionárias de telefonia fixa para

---

<sup>5</sup> MARTINS (2007).

prestarem o serviço de TV a cabo, com a eliminação de restrições contidas na Lei do Cabo; 2) mantém a obrigatoriedade, contida na Lei do Cabo, de carregamento de canais destinados à distribuição do sinal aberto e analógico das geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens (*must carry*) e de canais de acesso público, estendendo a obrigação às demais tecnologias de prestação de serviço de TV por assinatura (MMDS, DTH e TVA); 3) estabelece a possibilidade de negociação comercial pelos sinais digitais das emissoras de radiodifusão; 4) proíbe que prestadoras de serviços de telecomunicações detenham mais de 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, produção ou programação de conteúdo, sendo que hoje a atuação nesses dois últimos segmentos é livre; 5) proíbe as prestadoras de serviços de telecomunicações de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional, contratar talentos artísticos nacionais ou direitos sobre obras de autores nacionais; 6) estabelece a competência da Ancine para regular e fiscalizar as atividades de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura; 7) inclui os conteúdos distribuídos pela internet a assinantes no escopo da lei; 8) aumenta em R\$ 200 milhões o fomento para a produção de obras audiovisuais brasileiras; 9) cria cota de conteúdo nacional independente para os canais – cota esta, porém, considerada tímida pela Ancine pelos produtores independentes; 10) estabelece que, nos pacotes em que for oferecido canal jornalístico, outro canal jornalístico de programadora diferente deverá ser carregado.

O PL 29/07 representa, como aponta o FNDC, mais um texto legal fragmentado no âmbito do marco legal das comunicações brasileiras. O projeto abarca questões relativas à produção, programação e empacotamento de conteúdo, mas esses dispositivos valem apenas para conteúdo distribuído a assinantes por meio de serviços de telecomunicações, e não valem para a televisão aberta e gratuita, que permanece sem regulação. Vale ressaltar que o projeto de lei original n.º 29/07 apenas liberava as concessionárias de telecomunicações para distribuir conteúdo audiovisual. Vislumbrando oportunidade política de aumentar o fomento para o setor de audiovisual brasileiro e inserir obrigações relativas ao conteúdo distribuído para as prestadoras do serviço de TV por assinatura, o deputado relator produziu texto anacrônico do ponto de vista da técnica legislativa e da regulação do setor de comunicação como um todo, mas coerente do ponto de vista político.

É verdade que as cotas de conteúdo nacional independente propostas tanto pelo deputado Jorge Bittar quanto pelo deputado Vital do Rêgo são mínimas e insuficientes para alterar o quadro de predominância de conteúdo estrangeiro na TV por assinatura<sup>6</sup>. Ademais, vale notar que a TV

---

<sup>6</sup>“Detalhes podem reduzir impacto das cotas para produção nacional”. Observatório do Direito à Comunicação, 06/05/2008.

por assinatura atinge hoje apenas cerca de 5% da população brasileira e que o essencial seria a adoção de sistema de cotas de conteúdo nacional independente na televisão aberta. Entretanto a aprovação de um tímido sistema de cotas na televisão paga pode ser estratégica para o avanço da regulação sobre o setor de audiovisual no Brasil. A idéia central aqui é de que um precedente possa ser aberto para a regulação da TV aberta, objeto de concessão pública, a partir da instituição do sistema de cotas na TV paga e privada.

### **Considerações finais**

O debate no espaço público político sobre um dos aspectos da convergência tecnológica traduz-se na definição de um novo marco legal para o setor da TV por assinatura, o qual está suscetível à incorporação de novas regras para a 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, potencializando a racionalização democrática aliada a uma democracia técnica. Neste sentido, as negociações de formas e conteúdos de proposições no espaço político se dão atores sociais que não participam do mesmo universo cognitivo e de interesses, mas estão implicados nos resultados das controvérsias de abrangência coletiva.

Embora até o momento questões relativas à democratização das comunicações estejam contempladas de forma incipiente na proposta para regular a convergência tecnológica, ainda há um longo caminho de discussão dos projetos de lei na Câmara e no Senado. Ficou demonstrado, no caso da regulamentação da Lei de TV a Cabo, quão fundamental foi a participação de segmentos organizados da sociedade civil para inserção de conceitos democráticos naquele texto. O atual processo de consolidação da lei de convergência não pode prescindir do ponto de vista do interesse público, expresso pelas entidades civis, sob pena de prevalência de lógicas sistêmicas no texto final. O poder dessa intervenção está diretamente associado à capacidade de formulação de demandas sociais por parte da sociedade civil organizada.

Do lado do interesse público, seria promissora a discussão sobre a possibilidade de pôr em prática os artigos 220 (inciso 5º) e 221 da nossa 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 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; 3) promoção de conteúdos nacionais, como forma de fortalecer nossas identidades culturais; 4) aumento da capilaridade do mercado de TV por

assinatura; 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 tecnocráticos de especialistas, agenciados por interesses daqueles que detêm o poder econômico, os quais encontram ressonância na esfera parlamentar. Porém, a estrita lógica comercial não favorecerá os preceitos de serviço público e interesse público aos quais está submetida a prestação de alguns serviços de Comunicações.

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 a prevalência de interesses comerciais sobre os interesses da sociedade podem alargar cenários de exclusão. Medidas cívicas 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 dirigidas a serviços de interesse público.

## 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.
- DEMO, Pedro. **Cidadania pequena : fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, São Paulo : Editora Autores Associados, 2001.
- FEENBERG, Andrew. Democratic rationalization: technology, Power and freedom. In: SCHARFF, Robert, DUSEK, Val. **Philosophy of Technology: the technological condition**. Inglaterra (Oxford): Blackwell Publishing, 2003.
- FEENBERG, Andrew, BAKARDJIEVA, Maria. Community technology and democratic rationalization. In: **The Information Society**, no. 18, 2002, pp. 181-192.
- 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.
- LEAL, S. A. G. O papel das agências reguladoras no Brasil: os paradoxos da atuação da agência nacional de telecomunicações - Anatel. Revista Universitas Comunicação, Brasília - DF, v. 2, p. 137-160, 2004.
- 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 em Anglaterra: 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.
- JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EDUFBA, 2000.
- \_\_\_\_\_. A Regulamentação da TV Em Tempos de Convergência Tecnológica, Política e Econômica. Lisboa: TENDENCIAS XXI, v. 1, n. 2, p. 146-157, 1997.
- 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.
- SASKIA, Sassen. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- THÉVENOT, Laurent. **L’action au pluriel: sociologie des régimes d’engagement**. Paris : Éditions La Découverte, 2006.