

RECONVERGINDO A CONVERGÊNCIA: QUANDO LEGISLAÇÃO E TECNOLOGIA SE REENCONTRAM

Octavio Penna PIERANTI¹

RESUMO: No momento em que se volta a discutir, no Brasil, uma nova legislação para as telecomunicações (afé incluídas radiodifusão e televisão por assinatura), este artigo pretende resgatar princípios constantes de marcos anteriores, enfocando a sua adequação ao cenário contemporâneo face às mudanças por que passou o país nas últimas décadas. Ao longo do texto debate-se a convergência entre serviços, o interesse público, as finalidades da programação de radiodifusão e o papel do Estado como agente regulador. Acredita-se que esses devem servir de norte à nova legislação, sendo imprescindíveis para que o marco ora discutido não se configure apenas como alternativa à resolução de problemas conjunturais.

PALAVRAS-CHAVE: Radiodifusão. Telecomunicações. Legislação. Regulação.

“A TV Digital revolucionará o país”, chegou-se a anunciar. Antes dela, a Internet seria a mola-mestra da revolução tecnológica, papel que já coubera à televisão analógica e, em outros tempos, ao rádio. Todas as invenções guardavam, como semelhança, previsões entusiasmadas de massificação – o que, para alguns, representaria o fim de outros meios de comunicação ou tecnologias e, para outros, pelo menos, uma profunda, ainda que restrita, transformação nos sistemas de comunicação existentes.

Sabe-se que as invenções citadas não conseguiram, até hoje, promover a derrocada de outros meios de comunicação de massa. Por vezes promoveram, nas empresas de comunicação, um cenário de turbulência anterior a outro de acomodação. Em outros momentos, significaram simples adequação face às inovações tecnológicas. De uma forma ampla, no entanto, foram incapazes de romper com características estruturais do setor no país – ainda são significativas, por exemplo, a manutenção da propriedade cruzada, a formação de grandes conglomerados e as restrições ao acesso por parte de segmentos da sociedade civil aos principais meios de comunicação de massa.

¹ Doutorando em Administração. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22253-900 – octavio.pieranti@fgv.br

Se o cenário da comunicação no país, em diversos aspectos, pouco se modificou, tampouco o fizeram os seus princípios. No período em que um debate acerca de uma nova Lei Geral de Comunicação Eletrônica volta à tona, esses devem ser observados como resistentes pilares. Há problemas que não se restringem a eles, mas que, por questões de limitação de espaço, não serão aqui debatidos.

Acredita-se que a modificação no manancial jurídico deve ocorrer em função de inovações tecnológicas e das transformações no sistema político por que passou o país nas últimas décadas. Os princípios para a regulação do setor, porém, já estavam presentes em agosto de 1962, quando foi aprovada a lei 4.117, o Código Brasileiro de Telecomunicações (BRASIL, 1962). Resgatar e analisar esses princípios é justamente o objetivo deste artigo.

Da caracterização das telecomunicações à convergência tecnológica

Uma das principais características da atual legislação brasileira referente à comunicação eletrônica é a sua fragmentação. Atualmente, a radiodifusão permanece sob a égide do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e de seus regulamentos, ao passo que os demais serviços de telecomunicações são regulados com base na Lei Geral de Telecomunicações (LGT) de 1997 e em outros atos normativos.

Até aquele ano, porém, essa distinção não se processava. Em 1962, o CBT, em seu artigo 6º, já fora claro ao relacionar a radiodifusão como um dos serviços de telecomunicações, tal como os serviços público, público restrito, limitado, de rádio-amador e especial. Mais explícito ainda é o decreto 52.795 de 1963, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, definindo radiodifusão, em seu artigo 5º, como “[...] o serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinada a ser direta e livremente recebida pelo público.” (BRASIL, 1963). Trinta e quatro anos depois da promulgação do decreto, a LGT revogou, em seu artigo 215, o CBT, salvo no que se refere à matéria penal não tratada por ela e à radiodifusão.

Há de se questionar a ininteligibilidade da revogação prevista no artigo 215, ainda que esse ecoe a Emenda Constitucional nº8, de 1995², que previu a criação de uma lei e de uma agência reguladora para as telecomunicações, mencionando, apenas em inciso diferente, a organização do setor de radiodifusão. Se o novo documento é a lei geral para as telecomunicações, como pode não revogar o CBT no que se refere à radiodifusão, se essa é ali classificada como serviço de telecomunicações? Ao fazê-lo, a LGT contraria a sua própria ementa, segundo a qual, “dispõe sobre a

² Cf. BRASIL, 1995.

organização dos serviços de telecomunicações”. Assim, ou a LGT não deveria ter promovido a exclusão da radiodifusão, sob risco de contradição, ou não poderia ter afirmado aquela ampla pretensão em sua ementa.

Note-se que a cizânia legal entre telecomunicações e radiodifusão difere, por completo, do entendimento técnico a respeito da primeira. Nascida ainda no século XIX, sua conceituação tradicional diz respeito à transmissão de mensagem de um emissor a “[...] um ou mais destinatários (caso da telefonia e da telegrafia) ou ao público em geral (caso da radiodifusão) [...], empregando-se qualquer sistema eletromagnético (transmissão elétrica por fio, radioelétrica, óptica etc., ou combinações desses diversos sistemas).” (RABAÇA; BARBOSA, 1978, p.447-448). Ou seja: se a legislação apresenta problemas no que se refere à distinção entre telecomunicações e radiodifusão, há um consenso no entendimento técnico – e vale lembrar que ambos os termos nascem vinculados a tecnologias – quanto à caracterização dessa como um serviço daquela.

Ponderações técnicas e jurídicas à parte, existem raízes políticas para a distinção entre radiodifusão e telecomunicações no Brasil. A LGT foi promulgada como elemento essencial à reordenação do setor de telecomunicações, por meio da qual o Estado brasileiro optou por alienar a sua estrutura produtiva (Sistema Telebrás) à iniciativa privada. A medida encaixava-se no roteiro da Reforma do Aparelho de Estado da década de 1990 que, ao dividir a máquina pública em quatro esferas, inseriu as telecomunicações na prestação de bens e serviços não exclusivos e que, portanto, deveriam ser prestados pela iniciativa privada (PEREIRA, 2005).

Em outras palavras, a imediata promulgação de novos marcos – no caso, a LGT, a chamada Lei Mínima e, principalmente, a Emenda Constitucional nº 8 – era crucial para a privatização das empresas telefônicas estatais. A urgência com que foram tratadas as privatizações é uma das explicações possíveis para que a reformulação legal no setor abstraísse a radiodifusão, serviço cujas implicações políticas, permanentes obstruções legislativas e acordos entre parlamentares e governantes já haviam se tornado lendárias no cenário nacional (MOTTER, 1994; COSTA; BRENNER, 1997; BAYMA, 2008; SANTOS, 2008). Outra explicação possível é a ação dos empresários do setor de radiodifusão, que desejariam não ter suas empresas reguladas por uma nova instância, em tese autônoma e menos suscetível a critérios políticos (RAMOS, 1997, 2005). Ainda assim, não se repetindo, em 1997, o mesmo acordo político entre empresários ligados à radiodifusão e à telefonia que garantiu a aprovação do CBT em 1962 (OLIVEIRA, Euclides, 1992, 2007), o Ministério das Comunicações iniciou estudos para a formulação de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica no pós-LGT, projeto abreviado pela morte do ministro Sérgio Motta e por dificuldades enfrentadas por seus sucessores (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999).

Em que pese a interrupção abrupta de um projeto de reforma legal para o setor na década de 1990, o princípio basilar da alternativa capitaneada pelo Ministério das Comunicações – a separação entre telecomunicações e radiodifusão – já começara a ser alvo de críticas anos antes. No início da década de 1990, por exemplo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE, 1992) publicou um relatório em que realçava vocábulo que se popularizaria nos anos seguintes – convergência. Para a organização, naquele momento, o termo podia ser definido como o “[...] esmaecimento entre as fronteiras técnicas e regulatórias entre os setores da economia [...]” (OCDE, 1992, p.13). No âmbito das telecomunicações e da radiodifusão, ela poderia ser observada no nível das redes (por meio do compartilhamento de recursos), da provisão de serviços (por meio da criação de novos empreendimentos e da utilização de antigos segundo novos parâmetros) e das organizações (via concentração vertical ou horizontal com vantagens para as empresas).

A OCDE constatou, ainda, que a convergência já era uma realidade nos países-membros, o que tendia a se intensificar na década seguinte. Apesar de reconhecer que as nações seriam soberanas quanto aos limites da adesão à convergência, entendia que as vantagens seriam bem maiores que os prejuízos. Além disso, para obstruir as transformações, o Estado teria que se contrapor à significativa pressão das empresas, de possíveis novos entrantes e dos fabricantes de equipamentos. A regulação estatal, ainda segundo sugeriu a OCDE, tenderia a se orientar mais em relação a questões relacionadas à competição, em detrimento da regulação com foco nos serviços e em tecnologias.

Ainda que o conceito de convergência no âmbito das telecomunicações tenha se desenvolvido e incorporado novas dimensões, como o desdobramento da convergência tecnológica nas ramificações “genérica”, “entre serviços”, “entre redes” e “entre terminais” (WOHLERS, 2007), as preocupações constantes do relatório da OCDE confirmaram-se. Quinze anos depois de sua publicação, a convergência tecnológica e de serviços é palpável, o que demanda do Estado uma maior atuação em relação à promoção da competição, sem que ela se processe em detrimento da satisfação do cidadão e dos interesses nacionais.

No Brasil, no entanto, a ausência de uma legislação consolidada no que se refere à radiodifusão e às telecomunicações engessa parcialmente o Estado em sua ação reguladora. Nesse caso, é questionável a opção por fragmentar a regulamentação, quando no próprio país já se encaravam os mercados de radiodifusão e de telefonia, do ponto de vista legal, de acordo com um mesmo marco.

Da Segurança Nacional ao Interesse Público

Enquanto nas escolas militares as Forças Armadas aprofundavam seus estudos sobre a Doutrina de Segurança Nacional, o Código Brasileiro de Telecomunicações reafirmava o que, há muito, já ficara claro na regulamentação do setor – sua vinculação textual com os interesses nacionais.

Em 1931, o decreto 20.047 reconheceu, em seu artigo 12º, essa ligação (BRASIL, 1931). A lei 2.597, de 1955, em seu artigo 6º, listou os meios de comunicação, como rádio, televisão, telefone e telégrafo como de interesse para a Segurança Nacional, mesma categoria atribuída, por exemplo, à exploração de energia elétrica, às indústrias de armas e às fábricas de explosivos (BRASIL, 1955). Essa vinculação ocorria, ainda, na estrutura reguladora: dois dos três membros da Comissão Técnica de Rádio (CTR) eram militares; as armas de Engenharia e de Comunicações do Exército Brasileiro foram criadas em 1959; e, no pós-CBT, os militares passariam a ocupar grande parte dos cargos no Contel e, depois, no Ministério das Comunicações (PIERANTI, 2007).

O próprio CBT aludiu à vinculação entre os interesses nacionais e as telecomunicações em diversas passagens. Em seu artigo 38, o documento menciona que os serviços de radiodifusão, por meio de suas finalidades abordadas adiante, devem visar aos “interesses superiores do País”. No artigo 53, alterado pelo decreto-lei 236 de 1967, consta que constitui abuso o emprego de meios de comunicação no ultraje da honra nacional (BRASIL, 1967). Já a renovação das concessões, no artigo 67, é vinculada à existência de interesse público nesse procedimento.

Termos como “interesses superiores do País”, “honra nacional” e “interesse público” caracterizam-se por sua imprecisão conceitual, o que implica dizer que, na ausência de critérios objetivos pactuados, pode caber ao governo determinar o seu significado. Mesmo a mistura desses conceitos sugere a confusão do legislador ao tratar do tema – afinal, o que ele buscava? Em tempos de fortalecimento da Doutrina de Segurança Nacional, a interpretação de termos como esses pode ser depreendida da manifestação de Golbery do Couto e Silva (1981, p.22-23), um de seus principais formuladores no Brasil:

[...] não há de fato – nem poderia haver em sã consciência – quem negue no Governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir, orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos

constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a Segurança Nacional – a aplicação de tais corolários comportando, como é evidente, grande margem de flexibilidade que lhes permita convenientemente adequar-se ao progressivo aumento ou relaxação das tensões externas ou internas que se estejam a manifestar.

A “margem de flexibilidade” a que alude Golbery não se restringe a inimigos que, do exterior, venham a ameaçar a Segurança Nacional; de acordo com essa doutrina, o inimigo poderia ser o aliado de outrora – derrotado por ideologia adversária – ou estar incrustado no próprio território nacional (COMPARATO, 1981). Dessa forma, a extrapolação desse raciocínio permitiria a ampliação sem limites das possíveis ameaças à pátria:

Durante a Guerra Fria, o conceito de segurança nacional foi ampliado a ponto de abranger todas as atividades dos estados nacionais. Nos nossos dias, ocorre algo similar com relação às ameaças. Elas seriam tantas e de tão larga dimensão que a segurança de um país (relativa a cada uma delas) corresponderia à total dimensão das funções do Estado. O maior risco tem duas faces: de um lado, a imprecisão; de outro, a desconsideração do que deve ser incluído no campo da segurança e da defesa nacional. (OLIVEIRA, Eliézer, 2007, p.262).

A necessidade de limitação do poder estatal e de controle da Administração Pública foi uma das conseqüências da redemocratização política vivida no país. Ao mesmo tempo em que o regime militar chegava ao fim, a noção de cidadania começava a se descolar das possibilidades previstas e reguladas pelo Estado, tornando-se amparada pela ampliação de garantias constitucionais e da conquista dos direitos políticos, civis, sociais e difusos (FLEURY, 2004; COSTA, 2006; JAMBEIRO, 2007). Naturalmente essa relação não se processa sem tensões, sístoles e diástoles – para usar outra das analogias reverberada por Golbery -, que, mesmo enfraquecendo o exercício daqueles direitos, não os condena.

O desafio legislativo atual, no que se refere a um novo marco relacionado às telecomunicações (radiodifusão aí incluída), é recuperar a importância desses serviços para o país em consonância com os avanços democráticos. Nesse processo, o “interesse” deixa de ser *apenas* nacional, tornando-se, também, público, o que demanda a criação institucional de espaços para a manifestação da sociedade no processo decisório. Esse rearranjo reflete a busca por uma nova “identidade nacional” que transcende as delimitações estabelecidas pelos diferentes governos (JAMBEIRO, 2007).

Permanece, contudo, um outro problema: tradicionalmente, o uso do termo “interesse público” confundiu-se com “interesse nacional”, já que o primeiro, mesmo em contextos menos autoritários que aqueles em que se difundiu a Doutrina de Segurança Nacional, tornou-se justificativa para a intervenção estatal em setores específicos, cabendo aos governos decidir o que seria supostamente o interesse de todos (público) (MCQUAIL, 1998; ARAGÃO, 2004). A remodelação desse conceito passa por alternativas distintas: em uma perspectiva consensual, pode ser entendido como reflexo do que há de comum nos interesses individuais; rechaçada a possibilidade de consenso, pode ser compreendido como aquele que atende a um maior número de cidadãos; em ambas as possibilidades, por fim, pode ser assumido o papel do Estado não mais como promotor do interesse público, mas sim como o seu guardião (JUSTEN FILHO, 1999; BINENBOJM, 2006). Para ultrapassar o debate teórico, a reorientação do princípio do interesse público associado às telecomunicações (e, conseqüentemente, à radiodifusão) deve estar relacionada às suas finalidades.

A que se destinam as telecomunicações?

Curiosamente, os marcos legais brasileiros evitaram explicitar as finalidades dos serviços de telecomunicações, à exceção da radiodifusão. No primeiro decreto relacionado ao setor, o de número 20.047, de 1931, já era mencionada a finalidade educativa das emissoras de rádio, que viria a ser lembrada no documento seguinte, o decreto 21.111, de 1932. Essa é uma das finalidades ainda vigentes no que se refere à radiodifusão.

A ela somou-se, no artigo 38 do CBT, a menção às finalidades culturais inerentes à radiodifusão, cuja defesa seria um dos motes para a criação do Ministério das Comunicações em 1967, de acordo com o ex-ministro Haroldo Corrêa de Mattos (1984). No mesmo artigo, a lei menciona a finalidade informativa e, no artigo 67, uma outra, a moral.

Apesar de existirem críticas quanto à ausência de previsão legal, no CBT, de mecanismos capazes de medir o atendimento a essas finalidades (JAMBEIRO, 2002), o documento criou critérios que, até hoje, são alguns dos únicos previstos em lei com esse objetivo. No próprio artigo 38 há previsão de transmissão obrigatória, pelas emissoras de rádio, do programa de informações dos Poderes da República e de um mínimo de 5% das horas de programação das emissoras de radiodifusão destinadas a noticiários. No artigo seguinte, é prevista a transmissão obrigatória do horário eleitoral gratuito e, no artigo 124, é permitida a destinação de, no máximo, 25% do tempo de programação à publicidade comercial.

As finalidades da radiodifusão foram mencionadas e ampliadas em outros marcos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 221, acrescentou a finalidade artística às anteriores, estabelecendo, ainda, princípios outros, como a promoção da cultura nacional e regional e da produção independente e a regionalização da programação (BRASIL, 1988).

O decreto 4.901 (BRASIL, 2003), que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, em seu artigo 1º, acrescenta às demais finalidades outras, como a promoção da inclusão social, da diversidade cultural e do idioma nacional, a democratização da informação e a criação de uma rede universal de educação à distância. A atribuição de novas finalidades ao sistema deixa claro, em um primeiro momento, que se espera que ele seja um instrumento transformador da radiodifusão brasileira. Note-se a atualidade do dispositivo, já que as novas atribuições encontram-se em consonância com debates contemporâneos no campo da Comunicação Social, como, por exemplo, o que envolve a democratização dos meios de comunicação de massa.

Curiosamente o decreto 5.820 de 2006 (BRASIL, 2006), que dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, baseado no padrão japonês do ISDB-T com acréscimos tecnológicos brasileiros, não reforça as finalidades definidas por seu antecessor. Como praxe na regulamentação da radiodifusão brasileira, as finalidades têm sido mencionadas em todos os marcos legais, mesmo quando essa medida representa apenas uma repetição. A ausência não significa, porém, que as finalidades definidas pelo decreto 4.901 tenham sido descartadas, considerando-se que o diploma de 2006 não revogou seu antecessor.

Se, por um lado, avançou-se na determinação de finalidades do serviço, por outro houve estagnação na criação de instrumentos para avaliar o seu cumprimento. Na década de 1990, quando a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), responsável por emissoras de radiodifusão ligadas ao governo federal, tornou-se uma organização social, foram estabelecidos, em seu contrato de gestão, critérios para aferição do atendimento a essas finalidades. No entanto, esses critérios não foram estendidos às emissoras comerciais, nem tampouco outros foram criados em lei. Para que isso possa ser feito, cabe ao legislador resgatar outro princípio constante do CBT – a essencialidade do papel regulador do Estado.

O papel do Estado

Ainda que fruto de um acordo para o qual foi crucial a atuação do empresariado e mesmo que derrubados todos os vetos de João Goulart ao texto original, o CBT reconheceu, em diversos momentos, a importância da regulação do setor pelo Estado.

Essa pode ser representada pela criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), em substituição à antiga Comissão Técnica de Rádio.

Dos catorze conselheiros previstos no texto legal, quatro eram militares, indicados pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e pelos ministros das três armas. Ainda que os militares não fossem maioria, o presidente do Contel, durante toda a sua atividade até a criação e a instalação do Ministério das Comunicações em 1967, sempre foi membro de uma das três armas. Os outros conselheiros advinham da Administração Pública direta e indireta e do Poder Legislativo.

As competências do Contel, dispostas em trinta e cinco alíneas do artigo 29 do CBT, perpassavam todos os segmentos das telecomunicações, abrangendo, por exemplo, a elaboração do Plano Nacional de Telecomunicações; a constituição e expansão dos serviços públicos de telecomunicações; a fiscalização das prestadoras, levando à manifestação quanto à renovação de contratos de concessão; a promoção do tombamento de bens; a proposição relativa às taxas cobradas pelos serviços; o estabelecimento de normas técnicas; sugestões de censura, havendo estado de sítio; a outorga de serviços de radiodifusão de caráter local; o licenciamento para o funcionamento das estações; a fiscalização de emissoras de radiodifusão, inclusive da sua programação. De forma resumida, o Contel atuava como órgão formulador de políticas, fiscalizador do seu cumprimento, regulador do setor e consultivo.

No que se refere aos limites hodiernos dos órgãos reguladores, as extensas competências do Contel poderiam sofrer críticas diversas. Chama atenção a ausência de mecanismos claros de *accountability*, havendo pouco espaço para a fiscalização do conselho por outros órgãos da Administração Pública, pela sociedade civil e pelo mercado. Além disso, algumas das atribuições previstas encaixam-se em contextos autoritários, sendo, porém, reprováveis em cenários democráticos – esse é o caso, por exemplo, das orientações em relação à censura. Essa, apesar de ser uma forma tecnicamente possível de se regular o conteúdo, avilta princípios constitucionais e democráticos, tendo-se optado, em diversos países, por instrumentos outros, como a classificação indicativa, a regionalização da produção e o estabelecimento de cotas de veiculação de conteúdos específicos (PIERANTI, 2008).

Se a necessidade de regulação é típico recorrente e razoavelmente consensual no debate político (em maior ou menor grau, a regulação das telecomunicações ocorre nos mais diferentes contextos nacionais), o mesmo não se pode dizer de quem desempenha essa atividade. No Brasil, ocorreu inflexão importante neste debate na década de 1990. Até então, ao contrário de constatações anteriores (MATTOS, S., 2005), o Brasil jamais fizera uso, no âmbito das comunicações, da figura da agência reguladora – ao menos não de acordo com sua interpretação atual, que atribui a essas

instâncias o desempenho de uma atividade técnica, realizada de forma independente do mercado e de orientações políticas.

Em trabalho anterior (PIERANTI; PECI; RODRIGUES, 2007), procurou-se demonstrar que um dos problemas cruciais da Reforma do Aparelho de Estado, capitaneada pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, da qual emergiram as agências reguladoras, foi a fragilidade de seus princípios. Essa poderia ser resumida nos seguintes dilemas: as supostas oposições entre administração e política, formulação e execução de políticas públicas, autonomia e dependência, transparência e eficiência e na estranha simbiose entre cidadão e cliente, dando origem à figura do cliente-cidadão. Dadas as limitações de espaço do presente artigo, não é possível retomar todas as considerações daquele trabalho, fazendo-se necessário, porém, recorrer a algumas delas.

A reforma brasileira encaixava-se em um amplo rol de iniciativas nacionais inspiradas na corrente teórica conhecida como *New Public Management*. Ainda que houvesse diferenças nessas iniciativas, um de seus traços básicos foi a tentativa de trazer características da gestão empresarial à administração pública, supostamente visando a uma maior eficiência da segunda. Nesse processo, foram descartadas ou minoradas diferenças importantes, como a distinção do público-alvo da administração de empresas (o cliente) e da pública (o cidadão, com direitos e deveres outros), e ignorados debates clássicos, como o que já rechaçara a oposição entre administração e política e entre formulação e execução de políticas públicas. Em ambos os casos, a complementaridade (e não a oposição) entre esses termos foi a conclusão do debate acadêmico ainda na década de 1950 e nos anos seguintes (KETTLE, 2000).

Por mais que tenha promovido avanços – como, por exemplo, o de garantir mecanismos institucionais à participação da sociedade nas decisões do órgão regulador -, a reforma pretendida, dada a fragilidade de seus princípios, descuidou-se de aspectos importantes da realidade brasileira. No caso das telecomunicações, com a fragmentação proporcionada pelos dilemas acima mencionados e face à ausência de um marco legal e atual que verse sobre o setor como um todo, o prejuízo recai sobre a atividade de regulação desempenhada pelo Estado.

Conclusão

Em 1931, quando a radiodifusão foi abordada no decreto 20.047, emissoras de rádio já operavam no país há pouco mais de dez anos. Trinta e um anos depois, com a aprovação do CBT, a televisão brasileira recebeu sua primeira regulamentação consistente, ainda que fosse conhecida da sociedade desde 1950. Atraso semelhante

ocorreu no que se refere à TV a cabo, outrora explorada de formas diversas e sem uma maior atenção do Poder Público até a promulgação de lei em 1995. A digitalização da televisão é exceção no que se refere à regulamentação da radiodifusão no Brasil: os decretos a ela relativos foram promulgados antes da entrada no ar das primeiras emissoras. Pode-se argumentar, no entanto e com certa razão, que a legislação arcaica existente já contribuiu o suficiente, nesse processo, para que os novos decretos não rompessem com o modelo vigente.

Na década de 1970, foram realizadas as primeiras manifestações em relação a uma ampla reforma do CBT. A partir da década de 1990, acentuaram-se tais intenções com a massificação da TV por assinatura, contrastando com a vigência de uma legislação que não a contemplava. Do embate entre aqueles que defendiam a ampla reforma e os que acreditavam no CBT como instrumento suficiente para a regulamentação do novo meio, prevaleceu uma solução intermediária. Hoje a TV por assinatura é regulamentada por um intrincado sistema que envolve leis, decretos e portarias, sendo explorada por meio de quatro serviços caracterizados por suas tecnologias distintas e por regras diferentes.

Em 1997, cinco anos depois de a OCDE já ter manifestado preocupações em relação à convergência e quando o mundo começava a voltar-se a uma regulação que encarasse os diversos serviços em seus pontos comuns, o governo federal optou por separar radiodifusão de telecomunicações. A estratégia, se útil, do ponto de vista político, para a implementação de um projeto específico, revela-se, dez anos depois, ainda mais distante da tendência internacional.

A promulgação de uma lei que encare as telecomunicações como um único setor tarda, de acordo com interpretação otimista, pelo menos uma década e meia. Sua demora pode ser ainda maior, caso se considere a demanda por uma revisão do CBT ainda na década de 1970. Não se negam as especificidades dos serviços, mesmo no cenário de convergência; essas, porém, tendem a se reduzir e, principalmente, a se confundir, dadas não só as inovações tecnológicas, como também a concentração no mercado.

A reforma legal, porém, tem seus limites. Assim como os antigos serviços não deixarão de existir, tampouco o farão seus princípios: como aqui se tentou demonstrar, eles sobrevivem, mesmo que requeiram um olhar consoante com as mudanças que se impuseram e ainda transcorrem. A legislação brasileira terá avançado, caso se criem novos e eficientes mecanismos para operacionalizar antigos e duradouros princípios.

RECONVERGING CONVERGENCE: WHEN LEGISLATION AND TECHNOLOGY MEET AGAIN.

ABSTRACT: *By the time when, in Brazil, a new legislation for telecommunication is being discussed (including broadcasting and Pay-per-view TV), this article intends to bring back to subject some constant principles of past marks, focusing their suitability to the contemporary scene while facing the changes this country has been through in the last decades. Inside the text, there is a debate concerning the convergence between services; the public interest; the aims of broadcasting programming and the State's role as a regulator agent. It is thought that these should serve as a direction to the new legislation, becoming essential for the configuration of the then discussed mark – it cannot appear just as an alternative to solve situation problems.*

KEYWORDS: *Broadcasting. Telecommunications. Legislation. Regulation.*

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BAYMA, I. Financiamento eleitoral pelo setor de comunicação nas eleições de 1998, 2000, 2002 e 2004: uma contribuição ao estudo do fenômeno do clientelismo político nos meios de comunicação no Brasil. In: SARAVIA, E; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. No prelo.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Decreto n.5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30. jun. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. mar. 2007.

_____. Decreto n.4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27. nov. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. mar. 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 09 fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 fev. 2008.

_____. Decreto-Lei n.236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28. fev. 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

_____. Decreto n.52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o regulamento dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12. nov. 1963. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

_____. Lei n.4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05. out. 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. jun. 2004.

_____. Lei n.2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21. set. 1955. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. ago. 2005.

_____. Decreto n.20.047, de 27 de maio de 1931. Regula a execução de serviços de radiocomunicações no território nacional. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 31. dez. 1931. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. mar. 2007.

COMPARATO, F. K. Segurança Nacional. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v.1, n.1, p.51-57, dez. 1981.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.133-158.

COSTA, S.; BRENER, J. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p.29-53, 1997.

FLEURY, S. Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil. In: GOMÀ, R.; JORDANA, J. (Org.). **Descentralización y políticas sociales en América Latina**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2004. p.243-268.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EdUFBA, 2002.

_____. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. dos. (Org.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p.99-126.

JUSTEN FILHO, M. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n.26, p.115-136,1999.

KETTL, D. F. Public administration at the millennium: the state of the field. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v.10, n.1, p.7-34, 2000.

MATTOS, H. C. e. **Política das comunicações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência mimeografada.

MATTOS, S. **Mídia controlada: a história da censura no mundo**. São Paulo: Paulus, 2005.

MCQUAIL, D. **La acción de los medios**. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.

MOTTER, P. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.89-116, 1994.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS [OCDE] = ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. Telecommunications and broadcasting: convergente or collision? **Information Computer Communications Policy**, [S.l.], n.29, 1992.

OLIVEIRA, Euclides. Q. de. O código brasileiro de telecomunicações: considerações acerca do marco legal. **Eptic Online**, [S.l.], v.9, n.3, sept./dic. 2007. Disponível em: <<http://www2.eptic.com.br/arquivos/Revistas/v.%20IX,n.3,2007/AEuclidesOliveira.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2008.

_____. **Renascem as telecomunicações: construindo as bases**. São José dos Pinhais: Editel, 1992. v.1.

OLIVEIRA, Eliézer. R. de. Democracia e defesa nacional: uma agenda a partir do Poder Legislativo. In: OLIVEIRA, E. R. de. (Org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial, 2007. p. 249-270.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6.ed. São Paulo: FGV, 2005. p.237-270.

PIERANTI, O. P. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: SARAVIA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. No prelo.

_____. Da segurança nacional à insegurança jurídica nas telecomunicações: o código brasileiro de telecomunicações, 45 anos depois. **Eptic Online**, [S. l.], v.9, n.3, sept./dic. 2007. Disponível em: <<http://www2.eptic.com.br/arquivos/Revistas/v.%20IX,n.3,2007/AOctavioPieranti.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2008.

PIERANTI, O. P.; PECI, A.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7065>. Acesso em: 09 fev. 2008.

PRATA, J.; BEIRÃO, N.; TOMIOKA, T. **Sérgio Motta: o trator em ação**. São Paulo: Geração Ed., 1999.

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Ed. Codecri, 1978.

RAMOS, M. C. Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão. **Tendências XXI**, Lisboa, ano II, n.2, p.176-182, set. 1997.

_____. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Org.). **Rede globo: 40 anos de hegemonia e poder**. São Paulo: Paulus, 2005. p.57-76.

SANTOS, S. dos. Os prazos de validade dos coronelismos: a circunscrição a um momento de transição do sistema político nacional como herança conceitual do coronelismo ao coronelismo eletrônico. In: SARAVIA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. No prelo.

SILVA, G. do C. e. **Planejamento estratégico**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

WOHLERS, M. **Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina**. [S.l.]: Cepal, 2007.