



A Regulação das Comunicações no Brasil: Conservadora ou Liberal? O caso da tv por assinatura¹

Rodrigo Braz²

César Bolaño³

Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

No Brasil, existem hoje três pólos de interesses que se enfrentam no âmbito do processo de regulação das comunicações: o conservador, ligado aos radiodifusores, o liberal, vinculado aos interesses das empresas de telecomunicações, e o progressista, que defende os interesses dos movimentos em defesa da democratização das comunicações. Nesse sentido, este trabalho analisa os últimos debates acerca da regulação da tv por assinatura no país, com foco nas discussões do PL 29/07 e do PLS 182/09, que estão tramitando no Congresso Nacional. Buscamos compreender como os interesses em disputa têm se articulado para estabelecer um modo de regulação setorial e como as disputas entre as frações hegemônicas têm alterado o modelo consolidado na década de 1960.

Palavras-chave: regulação; tv por assinatura; políticas de comunicação; capitalismo.

1. INTRODUÇÃO

Após o início da reestruturação capitalista na década de 70 do século passado, os setores de telecomunicações e de radiodifusão têm passado por um processo generalizado de desregulamentação, reposicionamento do Estado, formação de novas maneiras e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência. Assim, o atual período de desenvolvimento do capitalismo é caracterizado pela mudança do papel do Estado, que progressivamente se afasta da atividade econômica direta e altera qualitativamente a regulamentação, redirecionada ao fortalecimento dos mercados. O Estado passa de uma linha intervencionista, de produtor de bens e serviços e controlador dos ciclos econômicos, para uma posição de repassador ao mercado de grande parte das suas atividades, afastando-se também em grande medida da sua função fiscalizadora. Contudo, a regulamentação que emerge não representa uma eliminação do

¹ Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisas em comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestrando em Comunicação do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Pesquisador do Laboratório de Políticas em Comunicação da UnB. Bolsista CNPq. E-mail: rodrigo_jornalismo@yahoo.com.br.

³ Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e da Universidade de Brasília (UnB). E-mail:bolano@ufs.br.



papel do Estado, mas o seu (re)posicionamento no sentido de garantir a hegemonia da classe dominante, o que gera alterações no modo de regulação e na estrutura dos mercados em cada país. As diferenças em cada caso estão relacionadas com a dinâmica histórica da luta de classes.

No que diz respeito ao setor das comunicações, em especial ao audiovisual e as telecomunicações, Bolaño (2007) explica que, para além das particularidades das políticas nacionais, fatores de ordem tecnológica, econômica e social, definidos de acordo com tendências globais conhecidas, levou-nos a viver um momento de transição para um novo modo de regulação. Contudo, o autor salienta que “essas tendências gerais irão se manifestar de formas muito diferenciadas em diferentes contextos nacionais, em função da estruturação hegemônica dos atores envolvidos, de sua dinâmica e da própria interação, a cada momento, com forças externas em jogo” (BOLAÑO, 2007, p. 93).

Para Brittos et al (2009), a tendência geral é de retrocesso das medidas governamentais de distribuição da renda⁴, com ênfase nas estratégias de segmentação e declínio das formas de produção em massa típicas do pós-guerra, processo que acarreta em exclusão e flexibilização geral, possibilitando uma liberdade de circulação do capital, sobretudo financeiro, subsidiado por políticas neoliberais; além do rompimento de estruturas mais rígidas de relação de trabalho, o que leva a perda de direitos e precarização; produção, baseada em sistemas mais versáteis; e um consumo caracterizado por estratégias de segmentação e customização de serviços e produtos.

A onda de liberalização penetra no conjunto dos setores econômicos, com ênfase nas comunicações em geral, conforme atestam fenômenos como permissão de ingresso de capital estrangeiro, viabilização técnica de maior quantidade de canais (de TV aberta e por assinatura) e abertura ao mercado, o que, mais raramente, inclui privatização, nos países de tradição de radiodifusão estatal. Mesmo afastado da intervenção direta no processo econômico, tal como ocorria no período longo de crescimento anterior do capitalismo, o Estado preserva em geral e sofisticada sua função de, por meio da regulamentação, abrir espaço para a atuação dos capitais. Com isso, a idéia de livre fluxo mercantil da informação e da comunicação encontra poucos limites. Não sendo o mercado uma força isenta, no processo de privatização fica uma lacuna social, pela pouca imposição de deveres sociais ao privado (BRITTOS ET AL, 2009, p. 4).

⁴ Os autores ressaltam que as políticas sociais de distribuição de renda adotadas nos últimos anos por alguns governos da América Latina fogem em parte do receituário neo-liberal predominante. Contudo, afirmam que isto não altera o fundo da questão, ainda que, a longo prazo, o movimento possa vir a redundar em uma alteração efetiva de tendência.



Para Robert Boyer (1991), um modo de regulação consiste no conjunto de procedimentos e de componentes, sejam individuais ou coletivos, que possui a tripla capacidade de reproduzir as relações sociais fundamentais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; sustentar e comandar o regime de acumulação em vigor; assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização pelos agentes econômicos dos princípios de ajustamento do conjunto do sistema (BOYER, 1991, p. 89). As diferenças e peculiaridades em cada caso estão relacionadas com a dinâmica histórica da luta de classes. “Se todo Estado capitalista apresenta a mesma ossatura material, essa se singulariza conforme as particularidades da luta de classes, da organização da burguesia e do corpo dos intelectuais em cada Estado e país capitalista concretas” (POULANTZAS, 2000, p. 59).

No Brasil, desde a década de 60 do século passado até o início dos anos 90, as disputas no processo de regulação das comunicações aconteciam, essencialmente, entre o pólo conservador, ligado aos concessionários de radiodifusão, e o pólo progressista, vinculado aos movimentos pela democratização da comunicação. Na segunda metade da década de 1990, com a privatização das telecomunicações durante as reformas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso, o pólo liberal ganhou força e passa a representar os interesses dessas empresas. Desde então, as batalhas decisivas vão acontecer entre as frações de classe no poder, a conservadora e a liberal, ou no interior de cada um delas, entre as empresas concorrentes em cada mercado particular. Atualmente, essas forças se confrontam e, em certa medida, articulam-se nas discussões sobre o Projeto de Lei (PL) 29/07 e Projeto de Lei do Senado (PLS) 182, que pretendem re-regulamentar a TV por assinatura, uma vez que a Lei do Cabo de 1995 só trata da televisão dessa tecnologia.

Em 2002, representando uma esperança de mudança nas diferentes áreas, inclusive no que concerne às políticas de comunicação, o presidente Lula foi eleito com uma expressiva votação de mais de 52 milhões de votos (61,27%). Contudo, até o final de 2008 nada havia sido feito para enfrentar os principais obstáculos para o avanço das comunicações brasileiras: “a concentração da propriedade das indústrias culturais e a ausência de controle público sobre os conteúdos transmitidos por essas companhias” (BRITTOS ET AL, 2009, p. 2). Algumas tentativas realizadas nesse sentido não tardaram em ceder às pressões realizadas pelas frações de classe no poder.



Em seu primeiro mandato (2002-2006), o governo Lula não priorizou a construção de uma nova política nacional de comunicação. Até o final de 2008, permanecia em essência o quadro regulador herdado do governo anterior, desconectado de outros instrumentos normativos e da própria Constituição brasileira, sendo mantido o tratamento fragmentado do conjunto das comunicações (Idem, p.2).⁵

Ademais, as tentativas de mudança no quadro regulatório setorial tem acontecido por meio de projetos fregmentados, propostos políticos vinculados aos interesses de cada setor. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo analisar as discussões acerca do PL29/07 e do PLS 182 que estão atualmente em andamento no Congresso Nacional. O nosso foco será na dinâmica das relações de poder e na articulação de interesses dos pólos em disputa para estabelecer um compromisso institucionalizado.

2. A LEI DO CABO E O PLS 175/01

Antes de nos determos na análise das discussões em torno do PL 29 e do PLS 182, é importante resgatar as discussões em torno da Lei do Cabo (Lei 8.977/95), já que aqueles projetos pretendem substituir a última, caso sejam aprovados. A Lei do Cabo é reconhecida pelos pesquisadores da área como um dos principais regulamentos no setor das comunicações brasileiras, não só por alguns avanços significativos em termos de conteúdo, como também pela importante participação da sociedade civil organizada (FNDC e FENAJ) nas discussões. Ramos (1999) define em três pontos a vitória das forças progressistas:

1) regulamentação por lei, amplamente discutida pela sociedade, por intermédio das suas instâncias mais diretamente envolvidas com a questão. Essa participação da sociedade estendida ainda à confirmação do Conselho de Comunicação Social como a esfera política de debate e aprovação de todas as normas emanadas do poder executivo; 2) consolidação do caráter público da rede de TV a Cabo, tanto em sua extensão estatal quanto em sua, ainda que restrita, extensão privada, por meio da garantia legal de que toda ela se norteará, em qualquer instância, pelo princípio normativo do *common carriage*, isto é, seus proprietários, estatais ou privados, não poderão discriminar que conteúdos poderão ter acesso a ela; 3) garantia da existência de uma rede única, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil (RAMOS, 1999, p. 164)

Bolaño (2007) lembra ainda que no que concerne à questão da diversidade e da democratização dos conteúdos, a Lei do Cabo apresenta algumas inovações

⁵ No primeiro semestre de 2009, após grande pressão dos setores progressistas, o presidente Lula convocou a 1ª Conferência Nacional de Comunicação, o que pode vir a afetar e alterar o quadro regulatório brasileiro do setor.



interessantes, “como a obrigatoriedade da destinação gratuita de canais para o Senado, a Câmara Federal, as Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores, para entidades de caráter educativo-cultural, Universidades e organizações comunitárias” (BOLAÑO, 2007, p. 32). Contudo, para o autor todos esses mecanismos esbarraram na ausência de uma política industrial para o audiovisual, de capacitação técnica e econômica dos atores locais, o que dificultou o surgimento de um sistema alternativo. Apesar de todos os avanços assinalados pelos autores, pode-se perceber que a legislação pouco alterou os principais entraves para o avanço das comunicações brasileiras, sobretudo porque a legislação em vigor não tem sido, em certa medida, cumprida. Além disso, porque a Lei não estabelece sanções para os casos de não observância dos seus dispositivos e as políticas continuam sendo definidas pelos interesses do mercado. Um outro problema da Lei é a atuação restrita sobre a TV a Cabo, deixando os demais serviços de TV por assinatura (MMDS e DTH) sem regulamentação.

No que concerne a participação do capital estrangeiro no setor, a Lei do Cabo permite a participação em até 49%, o que representa uma grande abertura quando comparado ao que ocorria com a radiodifusão, tradicionalmente nacionalista. Esse ponto foi fruto da reconciliação entre os dois ramos do empresariado brasileiro de radiodifusão, de um lado os donos das emissoras de TV aberta, representados pela ABERT⁶, do outro os concessionários de TV por assinatura, representados pela ABTA⁷ (BOLAÑO, 2007, p.28). A participação da ABERT no final das negociações foi fundamental para a aprovação da Lei, inclusive o respaldo da entidade ao texto acordado entre as instituições que participaram do debate foi comunicado diretamente ao presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, “via telefone, por Roberto Irineu Marinho, da NetBrasil, na noite do dia 5 de janeiro” (JAMBEIRO, 2000, P.92). Não de pode esquecer que as Organizações Globo já havia adentrado ao mercado de tv por assinatura e, portanto, se perdia de um lado, ganhava no outro. Para Bolaño (2007) o grande vencedor do processo, de fato, foi oligopólio audiovisual.

A promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 16 de julho de 1997, criou o que Murilo Ramos (1997) denomina de “paradoxo da radiodifusão” brasileira, uma vez que a LGT permite a entrada ilimitada do capital estrangeiro no setor de telecomunicações, enquanto a radiodifusão permanece totalmente fechada a

⁶ Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.

⁷ Associação Brasileira de Televisão por Assinatura.



esse tipo de participação⁸. Uma outra contradição que surge nesse processo diz respeito ao fato de a Lei do Cabo considerar esse tipo de serviço como telecomunicação, embora limite à abertura do setor ao capital estrangeiro. Além disso,

A regulamentação das outras formas de TV segmentada, por tecnologia, e não por serviço, como seria mais adequado, num momento de refluxo do poder de negociação do FNDC e da sociedade civil organizada em geral, em matéria de políticas de comunicação, permitirá aos legisladores de plantão, imbuídos da perspectiva mais liberal, entender os serviços de MMDS e DTH como serviço de telecomunicação e definir, por extensão, da legislação setorial específica, um índice de até 100% de participação do capital estrangeiro (BOLAÑO, 2007, p. 69).

Nesse período as articulações políticas ligadas aos interesses das empresas de telecomunicações começam a ganhar força no Congresso Nacional. Em 2001, por exemplo, o senador Ney Suassuna (PFL-PB)⁹ propôs o Projeto de Lei do Senado 175/01 que visava abrir totalmente a televisão paga ao capital estrangeiro, argumentando adequar a Lei do Cabo à LGT.

O senador argumentava que sendo a televisão a cabo umas das modalidades dos serviços de telecomunicações, deveria estar submetida, a este respeito, à LGT, lembrando, ainda, que a Lei 8.977/95 não se aplica aos operadores de MMDS e DTH, que teriam com isso vantagens em relação às companhias de cabo, no que se refere à capacidade de captação de recursos externos, reduzindo a sua competitividade (Idem, p. 70).

Para Bolaño (2007) o PLS 175 diferencia o serviço de televisão segmentada de radiodifusão, classificando-o como telecomunicação, o que é feito, segundo o autor, levando em conta a separação entre produção, programação e distribuição que nada tem inerente a cada uma delas. “Caso se admitisse a separação entre radiodifusão e telecomunicações, seria preciso perguntar por que não estender também os benefícios da Lei de TV a Cabo para as demais formas de televisão paga” (Idem, p. 71).

O projeto de Suassuna atendia os interesses dos empresários de TV segmentada, uma vez que o limite de 49% ao capital estrangeiro, segundo Brittos (2001), era uma das principais limitações imposta à ação empresarial. Nesse sentido, a ABTA elegeu, em 2001, esse ponto com um dos principais a serem reformulados na Lei do Cabo. Já os

⁸ Somente em 2002, ainda durante o governo FHC, a lei 10.610 permitiu a participação de estrangeiros em até 30 por cento do capital social das empresas de radiodifusão, desde que o negócio seja feito de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob leis brasileiras e que tenha sede no país. Na época, o Partido dos Trabalhadores, ainda na oposição, aceitou a solução em troca da instalação do Conselho de Comunicação Social, previsto pela Constituição de 1988.

⁹ Atual Partido dos Democratas (DEM)



radiodifusores se posicionaram contra o PLS 175, argumentando falta de garantia para a preservação do conteúdo nacional, “o que demonstra preocupação quanto à concorrência exercida pela programação estrangeira transmitida por assinatura” (BOLAÑO, 2007, p. 72). O projeto também beneficiaria as empresas de telecomunicações, que poderiam então adentrar nos negócios de TV por assinatura.

Bolaño (2007) destaca também que a disputa entre os empresários dos setores de TV por assinatura e radiodifusão é tênue, uma vez que a Rede Globo apresenta posição amplamente majoritária em ambos os setores, sendo a radiodifusão sua principal fonte de lucros.

Em novembro de 2006, o senador Ney Suassuna apresentou requerimento ao plenário do Senado solicitando a retirada de pauta e o arquivamento do PLS de sua autoria. De acordo com o senador, após apresentar o projeto, “recebeu muitas críticas, especialmente de uma grande emissora de TV aberta e, quando procurou as operadoras de TV a cabo, não recebeu delas o apoio do qual julgava necessitar. Por isso, optou pelo arquivamento da proposta” (REDAÇÃO, 2006, s/p). Na ocasião, Suassuna argumentou ainda que decidiu apresentar o projeto de lei, em 2001, a partir de uma demanda das próprias empresas de TV a cabo, que, naquela época, passavam por uma grave crise financeira e apostavam na entrada de capital externo para alavancar os negócios. Deve-se salientar ainda que, no mesmo período, o Ministro das Comunicações, Hélio Costa, se manifestou contrariamente a aprovação do projeto.

3. O PL 29 e o PLS 182

Em fevereiro de 2007, cerca de três meses depois do arquivamento do PLS 175, surge no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 29/07, proposto pelo deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC), que ficou conhecido como o “projeto de lei de convergência tecnológica”. Na análise de Brittos et al (2009), na verdade, o projeto de lei disciplina apenas um dos aspectos referentes à convergência tecnológica: a distribuição de conteúdo audiovisual por redes de telecomunicações.

O substitutivo elaborado pelo relator deputado Jorge Bittar (PT-RJ), que nos seus termos dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, apensou outros três projetos de lei: o PL 70/07, do deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP); o PL 332/07, dos deputados Walter Pinheiro (PT-BA) e Paulo Teixeira (PT-SP), e o PL 1.908/07, do deputado João Maia (PR-RN), todos aprovados na Comissão de



Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara e que tramitavam na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática.

Brittos et al (2009) explica que a proposta de Bittar foi precedida de diálogo com os diversos setores interessados no assunto como Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Cinema (Ancine), concessionárias de radiodifusão, prestadoras de serviços de telecomunicações, produtores nacionais independentes, e entidades em defesa da democratização das comunicações (FNDC, o Sindicato de Jornalistas de Brasília e a Central Única de Trabalhadores – CUT). Todas essas entidades participaram por meio de reunião direta com o relator ou por cartas enviadas a ele.

O deputado Jorge Bittar apresentou quatro versões do projeto. A última, do dia 04/07/08, traz alguns importantes avanços para as comunicações brasileiras que se perderam no percurso das negociações políticas, além de ser compatível com interesses das Organizações Globo. Nas duas últimas administrações federais, a empresa tem barrado, com sucesso, qualquer iniciativa de regulação, ainda que incipiente, do setor de audiovisual brasileiro (BRITTOS ET AL, 2009, p.7).

Na análise dos autores (2009), dos nove pontos centrais que o último substitutivo de Bittar apresenta, quatro deles favorecem aos interesses da Rede Globo; um atende a pedidos das empresas de telecomunicações; um atende à demanda de outras empresas de radiodifusão e contraria interesse da Globo; um atende às reivindicações dos movimentos pela democratização das comunicações; um atende aos interesses dos produtores nacionais independentes; e um estabelece a Ancine como ente fiscalizador do que determina o Projeto de Lei. Embora o PL resgate importantes avanços para as comunicações brasileiras, percebe-se que os interesses preponderantes foram, sobretudo, os de uma única empresa de radiodifusão, que, de maneira histórica, tem conseguido prolongar sua hegemonia na definição do marco regulatório vigente no país. Como salienta Brittos et al (2009), a Globo continua trabalhando para impedir a entrada das empresas de telecomunicações no setor de tv por assinatura, já que teme a perda de um mercado hoje controlado por apenas duas empresas: a Net (cujo capital majoritário é da Globo) e a Sky (capital predominantemente estrangeiro).

Segundo a análise dos autores, o último substitutivo de Bittar

- 1) libera as concessionárias de telefonia fixa para prestarem o serviço de TV a cabo, com a eliminação de restrições contidas na Lei do Cabo e na Lei Geral de Telecomunicações, o que atende à demanda das empresas de telecomunicações; 2) mantém a



obrigatoriedade, contida na Lei do Cabo, de carregamento de canais destinados à distribuição do sinal aberto 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), o que vai ao encontro de pleito das entidades em defesa da democratização das comunicações; 3) estabelece nova definição de conteúdo brasileiro, diferente da contida na Medida Provisória 2.228-1, eliminando a possibilidade de coproduções serem consideradas como conteúdo nacional para efeito de cumprimentos das cotas de conteúdo nacional, o que atende à demanda da Globo; 4) estabelece limite de 30% de capital estrangeiro para produtoras nacionais, atendendo a outra demanda da Globo, lembrando que hoje o limite de capital estrangeiro é de 49%; 5) proíbe, o que atende à demanda da Globo, 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; 6) proíbe as prestadoras de serviços 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, também conforme demanda da Globo; 7) estabelece a competência da Ancine para regular e fiscalizar as atividades de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual eletrônica por acesso condicionado; 8) aumenta em R\$ 200 milhões o fomento para a produção de obras audiovisuais brasileiras, por meio de transferência de recursos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel) para a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), atendendo aos interesses dos produtores brasileiros independentes; 9) cria cotas de conteúdo nacional para pacotes de canais e para canais de programação, ainda que sejam cotas um tanto tímidas no que se refere à produção independente. Nota-se que as cotas, que favorecem os produtores independentes e desagradam as Organizações Globo, receberam apoio público de outros grupos de radiodifusores, como Bandeirantes e Record, além de apoio do Grupo Abril (BRITTOS ET AL, 2009, p. 8).

Brittos et al (2009) aponta ainda que houve divergência entre as entidades em defesa da democratização da comunicação. O FNDC, a CUT e o Sindicato dos Jornalistas de Brasília colocaram-se contra a desnacionalização do setor e à entrada do capital estrangeiro das telecomunicações, e solicitaram que o debate sobre o PL29 fosse incluído na pauta da Conferência Nacional de Comunicação. Já o Intervozes entende que é necessária uma legislação específica para a infra-estrutura (distribuição de conteúdo) e outra para o conteúdo, mas que, no cenário das relações de poder, a proposta de Bittar significa alguns avanços no que concerne ao conteúdo. “O Intervozes defende que os ‘donos de infra-estrutura não possam controlar conteúdo’ e defende as



cotas de conteúdo nacional, atentando para o fato de que interessa ‘saber se o conteúdo é brasileiro e não se o capital é brasileiro’ (BRITTOS ET AL, 2009, p. 9).

Assim, entre as disputas travadas pelos interesses dos radiodifusores e empresas de telecomunicações, o deputado Bittar conseguiu incluir algumas propostas que ampliam o espaço de produção nacional em um projeto que inicialmente visava liberalizar a participação das telecomunicações no setor, ainda que aquelas sejam mínimas e insuficientes para alterar o quadro de predominância de conteúdo estrangeiro na TV por assinatura (Idem, p. 9). Contudo, na relação entre interesse público e interesses capitalistas, esse permanece levando vantagem no momento da definição do marco regulatório.

Atendendo ao requerimento do deputado Cezar Silvestri (PPS-PR), em fevereiro de 2009, foi aprovado na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática o envio do PL e seus apensados para a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Lá, o projeto passou a ser relatado pelo deputado Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), que apresentou substitutivo no dia 14 de maio. Em geral, o novo texto manteve os acordos institucionais entre os diversos interessados já firmados no texto do deputado Bittar, mas acrescentou as seguintes proposições: manteve as cotas para a produção nacional, mas apenas para canais que já veiculam conteúdo brasileiro; estabelece que todos os pacotes deverão ter um canal destinado para a exibição de filmes nacionais e quando eles tiverem a oferta de um canal jornalístico deverão ter um segundo não coligado ao operador; o fomento à produção nacional permaneceu em 10% do Fistel, mas foi acrescentado que 15% desse valor deverá ser direcionado para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste; o tempo de transmissão de publicidade passou dos 10% previsto no texto de Jorge Bittar, para 12,5% da programação (metade prevista para a radiodifusão); estabeleceu a não cobrança por pontos-extras e pontos-de-extensão; prevê a compra avulsa de canais; o serviço de oferta de conteúdo pela internet passou a ser considerada como uma das modalidades de TV por assinatura; flexibilizou o artigo 86 da LGT, permitindo que a exploração do serviço de TV por assinatura seja prestado por qualquer tipo de empresa de telecomunicações, contudo manteve a restrição de 30% de capital estrangeiro para produtoras nacionais.

A Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) avaliou que inclusão de temas como a gratuidade do ponto extra, a introdução de cotas de produção regional e local e a internet “polui a discussão” e os definiram como aspectos “acessórios e



secundários” (TAVARES, 2009, s/p). Já a empresa de telefonia *Oi* manifestou posição contrária no que concerne a regulação da internet no PL (MAZZA, 2009, s/p).

A primeira versão de Rêgo Filho recebeu 108 emendas, das quais 46 foram incorporadas em um segundo substitutivo texto, apresentado no dia 8 de junho. Esse novo substitutivo apresentou as seguintes novidades em relação ao primeiro: no que concerne a regulação da internet, o deputado acrescentou que somente os conteúdos pagos são considerados serviços de televisão por assinatura, ficando o fornecimento de conteúdo gratuito fora do texto; em relação às cotas de conteúdo, será destinada apenas a canais que tenham mais de 3 horas e meia semanais de conteúdos brasileiros em espaço qualificado, contudo, no mínimo 50% dos “conteúdos excedentes”,¹⁰ destes canais deverão ser produzidos por produtora brasileira independente, o que amplia o espaço para cota, uma vez que ela passa a valer para toda a programação. Deve-se salientar que as cotas permanecem não sendo aplicadas a todos os canais, como propunha o texto do deputado Bittar. Foi incluída no texto a exigência do cumprimento da classificação indicativa. Além disso, acrescentou-se a obrigação, prevista na regulamentação do cabo, de transmissão de um canal com conteúdo exclusivamente brasileiro por, no mínimo, 12 horas diárias a todas as plataformas de TV por assinatura. Também foi esclarecido que as empacotadoras devem ter registro no Brasil para atuar no mercado nacional. No geral, as alterações realizadas na CDC não representam grandes mudanças quanto a estrutura geral dos acordos institucionalizados já institucionalizados no texto do deputado Jorge Bittar, mas visam fazer os últimos ajustes para “minimizar os pedidos de vista que certamente virão dos deputados” (MAZZA, 2009, s/p), conforme afirmou o deputado Rêgo Filho. O texto segue agora para votação na Comissão e depois retorna a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, onde será relatada pelo deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE).

Ao passo que o PL 29/07 foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), surgiu na segunda quinzena de maio o Projeto de Lei do Senado (PLS) 182 que dispõe sobre o serviço de tv por assinatura e revoga a Lei do Cabo. Assim como o PL 29, o PLS 182 visa permitir a entrada das empresas de telecomunicações no mercado de tv por assinatura. Entretanto, enquanto o PL 29 trata também do mercado audiovisual, o PLS 182 concentra-se na retirada das barreiras da

¹⁰ Conteúdo que não seja programação qualificada.



legislação atual para a TV a cabo, unindo os diversos sistemas de TV paga em torno de um único serviço de telecomunicações. Além disso, o PLS resgata a importância do Conselho de Comunicação Social, estabelecendo que a edição de atos normativos deve passar por consulta ao órgão, além de manter a proposta de *must carry*. Durante o 25º Congresso Brasileiro da Radiodifusão, no último dia 21 de maio, o conselheiro de relações institucionais da Abert, Fábio Andrade, afirmou que não há consenso no projeto do senado, o que mostra disponibilidade para continuar negociando o PL 29, uma vez que lá a Globo já conseguiu estabelecer seus interesses.

De acordo com o jornalista Ethevaldo Siqueira (2009), alguns deputados temem que a tramitação do PLS 182 avance rapidamente e chegue a Câmara antes da análise definitiva do PL 29. “A análise prévia da CCTCI também poderá servir para que a Câmara abrace a iniciativa do Senado, abandonando de uma vez a polêmica proposta arquitetada no PL 29/07. Isso teria sido admitido pelo deputado Paulo Henrique Lustosa (PMDB/CE)” (SIQUEIRA, 2009, s/p).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor brasileiro de comunicações segue sendo regulado pelos interesses do capital privado e por uma legislação fragmentada, que está longe de apontar para a solução dos grandes problemas das comunicações brasileiras. Tampouco é possível vislumbrar uma saída a curto prazo para tais problemas, uma vez que a presença de representantes das empresas de radiodifusão (pólo conservador) estão enraizados na estrutura política do país. De acordo com levantamento realizado pelo Laboratório de Políticas de Comunicação (LapCom) da Universidade de Brasília (UnB), 37,5% dos membros titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI) e 47% dos titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado (CCT) são proprietários de emissoras de Rádio e TV ou têm familiares controladores destes tipos de veículos de comunicação (LABORATÓRIO DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO, 2009, s/p). Além disso, segundo levantamento feito pela Agência Repórter Social, um terço dos senadores e mais de 10% dos deputados eleitos para o quadriênio 2007-2010 controlam rádios ou televisões (CASTILHO, 2006, s/p).

Contudo, não se pode negligenciar hoje o poder do empresariado das telecomunicações (pólo liberal) junto aos políticos brasileiros. A tensão entre as duas



frações no poder tem provocado diversas alterações na regulação das comunicações brasileiras, sobretudo no que concerne a televisão por assinatura. A Rede Globo permanece utilizando seu poder para vetar a entrada das empresas de telefonia no setor de tv por assinatura, no entanto, quando ela consegue solucionar a questão de um lado, ela reaparece do outro.

As disputas entre os dois pólos têm sido utilizadas pelos movimentos em defesa da democratização da comunicação e pela bancada progressista no Congresso Nacional para inserir suas propostas e garantir avanços sociais no setor. Estratégia que pode ser ampliada a partir de uma maior inserção desses movimentos nas discussões com propostas unificadas, mas sem esquecer de defender a formulação de uma lei geral que regulamente o conjunto das comunicações brasileiras.

5. REFERÊNCIAS

BOLAÑO, César. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** 1 ed. São Paulo: Paulus, 2007.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica.** São Paulo: Nobel, 1990.

BRITTOS, Valério. Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia. 2001.

BRITTOS et al. **O governo Lula e o debate em torno das políticas para o audiovisual no Brasil no biênio 2007-2008.** Trabalho apresentando no XVIII Encontro da Associação dos Programas de Pós-graduação em Comunicação (Compós). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009.

CASTILHO, Alceu. **Entre eleitos, 80 parlamentares controlam rádio ou televisão.** Agência Repórter Social, 26 out. 2006. Disponível em: < <http://reportersocial.com.br/>>. Acesso em: 25 mai. 2009.

JAMBEIRO, Othon. **A tv no Brasil do século xx.** 1 ed. Salvador: Edufba, 2002.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Membros da CCTCI e da CCT proprietários de empresas concessionárias de rádio e TV.** Observatório do Direito a Comunicação, 1 abr. 2009. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25>. Acesso em: 3 abr. 2009.



MAZZA, Mariana. **Oi teme regulamentação da internet no PL 29**. Tele Time, 19 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.teletime.com.br/News.aspx?ID=130960>>. Acesso em 12 jun. 2009.

POULANTZAS, Nikos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RAMOS, Murilo César. TV por Assinatura: segunda onda de globalização da televisão brasileira. In: MORAES, D. (1997). **Globalização, mídia e cultura contemporânea**. Campo Grande: Letra Viva.

_____. **Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologias**. Brasília: Faculdade de Comunicação/UnB. 2000. Disponível em <www.unb.br/fac>. Acesso: 03 out. 2006.

REDAÇÃO. **Senador decide arquivar projeto que abre TV a cabo a capital estrangeiro**. Tele Síntese, 21 nov. 2006. Disponível em: <[Sai parecer sobre o PL 29](http://www.ethevaldo.com.br/Generic.aspx?pid=883)>. Site Ethevaldo, 15 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.ethevaldo.com.br/Generic.aspx?pid=883>>. Acesso em: 13 jun. 2009. **ABTA critica os 'assessórios secundários' do PL 29**. O Globo Online, 22 mai. 2009.