

Uma Análise sobre a Comunicação Social Eletrônica no Brasil: Os Riscos e as Soluções Públicas e Privadas

Resumo

Autor: Guilherme Pereira Pinheiro

Professor Orientador: Dr. Paulo Roberto Almeida

Esta dissertação de mestrado tem o objetivo de explorar, de maneira sistêmica e concatenada, o tema da comunicação social eletrônica em face da pertinência de sua regulação frente ao interesse público, levando em consideração um cenário de intensa convergência tecnológica. Aparentemente, e é isso que tentaremos investigar, a regulação do setor no Brasil se encontra bastante defasada em relação ao restante do mundo e os impactos dessa desarmonização regulatória tem profundos reflexos no reduzido índice de acesso e na baixa disseminação dos meios de comunicação social eletrônica. A liberdade de acesso à informação de um povo revela-se fator fundamental na busca incessante pelos valores constitucionais fundamentais e na afirmação e solidificação do regime democrático. Hoje, e em tendência cada vez mais crescente, os meios de comunicação e as fontes de informação são digitalizados e o acesso a essas fontes é condição imperativa para a integração de cada pessoa na sociedade.

O contexto em que o trabalho se desenvolve é o da convergência tecnológica, fenômeno que derruba fronteiras entre serviços de telecomunicações (que servem de base para a comunicação social eletrônica), torna definições regulatórias obsoletas, inutiliza políticas públicas bem intencionadas e requer sejam tomadas novas diretrizes e novos

pressupostos. É o que vemos acontecer gradualmente no mercado das telecomunicações e de serviços de informação eletrônica. Podemos acessar notícias políticas num celular, assistir TV num computador, colher cotações instantâneas de moedas estrangeiras pela TV a Cabo. As funções originais de cada serviço e de cada aparelho abrangem agora capacidades antes bem delimitadas e definidas. As próprias definições dos serviços de telecomunicações, antes estanques e suficientes já não mais respondem às questões mais simples.

Tomaremos como ponto de partida os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, que são o objeto principal da comunicação social eletrônica, e procuraremos verificar o ordenamento jurídico e as políticas públicas das quais são eles objeto. Dentre estes serviços estão os serviços de acesso à Internet em banda larga, serviços de TV por Assinatura, serviços móveis pessoais como o celular interativo, etc. Depois disso, analisaremos a pertinência, a eficácia e os problemas oriundos desse conjunto regulatório em face do interesse público que mira a comunicação eletrônica bem como das propostas, ora em voga no debate público, que pretendem contornar os eventuais obstáculos existentes. Finalmente, procedemos a uma análise crítica dessas novas propostas e procuramos investigar outras possíveis soluções, tanto públicas como privadas, para enfrentar o problema da regulação e do acesso à comunicação social eletrônica.

O trabalho procura verificar, dentre outras, as seguintes questões e hipóteses: (i) em que medida a comunicação social eletrônica tem relevância social e impacto na educação? (ii) o arcabouço regulatório para o setor de comunicação social eletrônica no Brasil é apropriado e condizente com as mudanças tecnológicas? (iii) os serviços de telecomunicações que dão suporte à comunicação social eletrônica estão sendo de fato modificados? Em que intensidade? (iv) o que cabe ao poder público fazer no setor de comunicação social eletrônica? Deve o Estado impor regras ou cotas de conteúdo nacional, ou qualquer outro, às pessoas? Deve haver restrições ao capital estrangeiro na comunicação social eletrônica? (iv) os mecanismos de defesa da concorrência e os incentivos à competição existentes hoje no Brasil são eficazes ou apropriados? Quais as possíveis

alternativas a eles? (v) O Estado deve atuar diretamente como fonte do conteúdo na comunicação social eletrônica ou apenas como meio de acesso e esse conteúdo? Ou o Estado não deve atuar de maneira alguma? Como isso é feito em outros países e de que forma o Brasil pode enfrentar esses problemas?

Para verificar as respostas a essas perguntas, o trabalho parte da análise da importância social da comunicação eletrônica, cuja origem vem da íntima relação entre imprensa e comunicação eletrônica de massa. Trataremos disso no Capítulo I, analisando o contexto histórico e brasileiro do surgimento da comunicação social eletrônica. Abordaremos também os elementos que estruturam a cadeia de valor da comunicação social eletrônica e os fundamentos de interesse público e de teoria de justiça que podem embasar um estudo sobre os meios de distribuição de conteúdo eletrônico.

No Capítulo II passaremos ao estudo das razões da relevância social da comunicação eletrônica, de como se deu o avanço desses novos meios de comunicação em nossa sociedade e do atual estágio do acesso a esses serviços, aproveitando o ensejo para discutir a oportunidade de uma política pública de universalização do acesso aos meios de comunicação social eletrônica. No Capítulo III, o trabalho promoverá uma análise detalhada do mercado de comunicação eletrônica no Brasil e no mundo, levando também em conta, quando conveniente, além dos serviços de telecomunicações, os serviços de radiodifusão de sons e imagens, nomenclatura técnica que designa os serviços de televisão. Procuraremos mostrar, nesse capítulo, as diferenças intrínsecas de cada serviço de comunicação eletrônica e a baixa penetrabilidade do acesso a esses serviços no Brasil, mesmo em comparação a países com renda e índices econômico-sociais semelhantes ao nosso.

No Capítulo IV discorreremos acerca das razões de legitimidade para se regular a comunicação social eletrônica. Também examinaremos o tratamento corrente dado na Europa e nos Estados Unidos ao tema, enfrentando a questão das origens e razões econômicas e culturais para a regulação, da adoção de políticas de comunicação como fruto

de divergências regionais, bem como o estudo das políticas e diretrizes regulatórias, propriamente ditas, para o deslinde de situações problemáticas da comunicação eletrônica.

A escolha dos Estados Unidos e da União Européia ocorre por duas razões: primeiro porque é fácil constatar que são os exemplos de países que mais se cedo se destacaram no avanço de tecnologias de comunicação eletrônica, constituindo, portanto solo fértil para o desenvolvimento de mecanismos regulatórios de controle da atividade de comunicação social eletrônica. Em segundo lugar porque representam, em geral, tendências e escolas divergentes de regulação sobre os meios de comunicação social eletrônica. O modelo regulatório europeu é mais interventor e dita regras mais pesadas para o setor, como cotas de conteúdo eletrônico europeu. Já o modelo americano, ao contrário, tendeu sempre a ser mais liberal, ou seja, menos intrusivo no que tange às atividades da mídia eletrônica. De fato, no que se refere à natureza do conteúdo eletrônico distribuído, o sistema estadunidense ampara-se mormente no equilíbrio do binômio liberdade e responsabilidade dos meios de comunicação, contendo, é claro pesadas sanções em caso de descumprimento dos preceitos mínimos estabelecidos.

No Capítulo V do trabalho examinaremos o tratamento legal e regulatório e as políticas públicas vigentes no Brasil para a questão da comunicação eletrônica, desde a perspectiva conceitual da Constituição Federal, passando em seguida às iniciativas legislativas que podem trazer enormes repercussões para o setor. Discutiremos os entraves regulatórios na comunicação eletrônica e os conflitos econômicos e políticos existentes entre as empresas de televisão e de telecomunicações que motivaram este conflito, no contexto da disputa pelo controle sobre o conteúdo nacional. Examinaremos também o teor das principais propostas parlamentares para o setor. Tais propostas estão em vias de serem aprovadas por nosso Legislativo e podem ter enorme repercussão no setor.

Já no Capítulo VI, o trabalho analisará o problema da comunicação social eletrônica sob três enfoques principais: (i) necessidade e pertinência de diversificação e imposição do sistema de cotas na produção, programação e distribuição de conteúdo eletrônico, em

relação à liberdade para que os atores de telecomunicações e de radiodifusão compitam entre si na disponibilização de conteúdo eletrônico ao usuário final; (ii) o problema de se assegurar um cenário competitivo nas redes de telecomunicações que distribuem conteúdo eletrônico, e na Internet, em especial por meio da aplicação dos princípios de *network neutrality* e de regras antitruste; e (iii) avaliação das possibilidades de atuação pública e privada para o enfrentamento dos problemas da comunicação social eletrônica no Brasil, do ponto de vista mais conceitual, investigando a possibilidade de um federalismo competitivo e a atuação direta dos estados e municípios no provimento de acesso à comunicação social eletrônica.

Para cada um dos itens deste último capítulo, acudiremos com o oferecimento de algumas possíveis soluções para os problemas da comunicação eletrônica no Brasil, passando pelas soluções de caráter público e privado, guiando-nos, dentre outros, pelos princípios da promoção da efetiva competição, da proteção ao consumidor, e da apropriada reação ao desenvolvimento tecnológico do mercado. As divisões propostas neste trabalho possuem caráter didático, e não retiram o caráter orgânico e integrado do tema, sendo fundamental que alguns assuntos sejam abordados, quando oportuno, em vários capítulos simultaneamente.

A bibliografia escolhida para a dissertação é esparsa e aborda assuntos relacionados ao tema de maneira, muitas vezes, fragmentada. Isso ocorre porque, no Brasil, ainda não existe obra ou compêndio que trate desse tema com profundidade e amplitude suficiente para poder ser empregada como marco teórico destacado. Com isso, as fontes são variadas e cada capítulo tende a concentrar um grupo diferente de fontes bibliográficas. Como tema que pode ser considerado de fronteira, muitas vezes o trabalho assumirá um caráter mais exploratório. A grande inserção de autores estrangeiros na bibliografia ocorre em função do próprio mérito do tema, cujo principal centro de debates está no exterior.

As contribuições apresentadas pelo trabalho podem ser divididas em três vertentes.

A primeira delas consiste no esforço de promover análise sistêmica do tema da comunicação social eletrônica no Brasil desde o ponto de vista regulatório, percebido em sua relação íntima e inseparável com as redes e serviços de telecomunicações que lhe dão suporte. É que fazemos no capítulo III, quando analisamos separadamente cada serviço de telecomunicações que possui uma interface diferente com a comunicação social eletrônica e verificamos de que forma estes serviços devem ser percebidos diante da convergência tecnológica.

A segunda é a utilização no trabalho, além do caráter técnico-jurídico, de uma perspectiva multidisciplinar, que intersecciona fatores sociais, econômicos, jurídicos e tecnológicos que impactam o tema. Fatores sociais podem ser encontrados na análise da importância da comunicação social eletrônica para a educação, por exemplo. Fatores econômicos no estudo sobre a cadeia produtiva de valor, nas questões concorrenciais do setor, etc. Em relação aos aspectos jurídicos, vale mencionar a análise constitucional do conceito e aplicabilidade da noção de comunicação social eletrônica. No que tange aos fatores tecnológicos, o trabalho ressalta, a todo momento, as características da convergência tecnológica, que é o próprio pano de fundo em que o tema se desenvolve.

A terceira contribuição que podemos citar é a tentativa, mesmo que do ponto de vista teórico apenas, de estabelecer algumas premissas e princípios que possam servir de alicerce para um modelo competitivo do setor de comunicação social eletrônica, com a possível atuação estatal em algumas hipóteses. O emprego de princípios de federalismo competitivo para o setor de comunicação social e a análise das possibilidades legais da atuação direta do Estado como provedor de informação eletrônica entram como exemplos dessa contribuição.

