

---

# TELEVISÃO DIGITAL, CONVERGÊNCIA E A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO

---

*Luiz Fernando Fauth\**

## **1. Introdução**

A comunicação social no Brasil é fortemente marcada pela presença da televisão. Certamente, constitui a mídia de massas mais influente na construção da cultura contemporânea. Atualmente, a TV vive um período de transição para a tecnologia digital, que tem potencial para revolucionar suas estruturas de produção e seu modo de interação com a sociedade. Esse processo, combinado com o surgimento de novas formas de comunicação social eletrônica, decorrente da disseminação do acesso a redes digitais de informação e da crescente variedade de dispositivos terminais, pode alterar profundamente o cenário vigente.

Em tal contexto, não se pode olvidar que as normas constitucionais referentes à comunicação social foram elaboradas tendo em vista a realidade da década de oitenta. Importante alteração, resalte-se, foi introduzida por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 36, de 28 de maio de 2002, que introduziu, no art. 222, a referência à comunicação social eletrônica independentemente do meio utilizado. Não obstante, as possibilidades que hoje se vislumbram, decorrentes da convergência tecnológica e da digitalização do serviço de televisão, apresentam potencial para subverter de tal forma o provimento de conteúdos audiovisuais que nova revisão da disciplina constitucional do tema se mostra necessária.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo precípua contrastar os cenários de convergência e digitalização de meios de comunicação projetados com as atuais disposições constitucionais referentes ao assunto, quais sejam, as constantes do Capítulo V do Título VIII. Para tanto, primeiramente, será tratado o cenário da televisão analógica atual, com ênfase na organização da indústria e de seus principais atores. Em um segundo momento, descreve-se o tratamento constitucional dado ao setor e sua evolução. Posteriormente, prospectam-se os cenários previstos para a televisão digital e a convergência tecnológica de forma a, ao final do estudo, confrontá-los com o regime jurídico vigente. Dessa forma, pretende-se concluir a respeito da eventual necessidade de sua alteração para a plena realização dos potenciais das novas tecnologias.

---

\* **Luiz Fernando Fauth** é Bacharel em Direito, Economista e Especialista em Regulação de Telecomunicações. É Consultor Legislativo do Senado Federal.

## 2. A televisão analógica

A televisão comercial analógica apresenta-se como uma indústria organizada em moldes racionais próprios do sistema capitalista. Sua estrutura de mercado, em parte em razão da natural escassez do espectro eletromagnético, assemelha-se à do oligopólio. Apoiadas na infra-estrutura de telecomunicações, formam-se poucas grandes redes nacionais que distribuem sua programação em um amplo espaço territorial, por meio de contratos de afiliação. Nesse cenário, o conteúdo tem sua origem concentrada no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, restando às geradoras locais pouco espaço para inserção de programas próprios. Em contrapartida, observam-se níveis relativamente homogêneos de qualidade de programação em todo o País, ao menos nas maiores redes (JAMBEIRO, 2002).

O ciclo produtivo da televisão analógica compreende as etapas de produção de conteúdo, programação, distribuição e entrega e consumo. Em outros termos, “um conteúdo de televisão é produzido, armazenado, inserido em uma grade de programação, distribuído para as radiodifusoras de televisão e entregue, por radiodifusão, para que a população possa usufruir do conteúdo” (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 11).

Na etapa de produção de conteúdo, “ocorre a transformação de uma ideia em um produto audiovisual”, processo que compreende as atividades “de concepção (criação), de produção propriamente dita e de finalização (processamento) de conteúdos para a televisão” (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 11). Nessa fase da cadeia de agregação de valor, assume relevância o papel desempenhado pelas produtoras de conteúdo, responsáveis pela contratação e administração de roteiristas, artistas, diretores, cinegrafistas, entre outros profissionais. No mercado brasileiro, essas atividades são, muitas vezes, absorvidas pelas centrais de produção das grandes redes nacionais de televisão. Nesse contexto, revelou-se de especial importância a capacidade de oferecer produções audiovisuais nacionais, que asseguram maior empatia junto aos telespectadores.

A etapa seguinte é representada pelos processos de programação, em que se combinam diversos conteúdos para a estruturação de uma grade a ser veiculada. Sobressaem aqui as atividades de armazenamento de conteúdo e organização da grade de programação. O produto final veiculado é entremeadado de inserções publicitárias, que são também gerenciadas pela programadora (GIANSANTE *et al.*, 2004). A estruturação do mercado em grandes redes nacionais de televisão resulta em significativa concentração da atividade de programação nas “cabeças-de-rede”, a que se vinculam emissoras de menor porte por meio de contratos de afiliação. Não obstante, as emissoras afiliadas também participam dessa atividade, ainda que

em escala muito menor, na medida em que promovem inserções de conteúdo e publicidade locais.

A fase de distribuição e entrega compreende, respectivamente, o envio da programação às estações radiodifusoras e sua transmissão aos telespectadores. A distribuição pode ser feita por estações repetidoras, controladas pelas emissoras de televisão, ou por meio da infraestrutura de operadoras de serviços de telecomunicações. Já a entrega final é realizada pelas estações geradoras e retransmissoras. Conforme já mencionado, grande parte das estações geradoras estão vinculadas a redes nacionais por meio de contratos de afiliação, de forma que apenas pequena parcela da programação que veiculam é produzida sob sua responsabilidade. As retransmissoras, por sua vez, estão legalmente impedidas de promover a inserção local, seja de programação, seja de publicidade<sup>1</sup>.

O ciclo de produção se encerra com a fase de consumo, que pode compreender não apenas a recepção do conteúdo e sua pronta visualização, como também seu armazenamento para posterior fruição.

Uma das características mais evidentes da cadeia de agregação de valor da televisão brasileira é sua verticalização, com a concentração da maior parte das atividades, principalmente de produção de conteúdo e programação, nas “cabeças-de-rede” das grandes redes nacionais, conforme apontam Giansante *et al.*:

Dessa forma, uma rede de televisão geralmente engloba um núcleo de atividades que se encarrega da produção do conteúdo, outro que decide a grade de programação e as radiodifusoras (geradoras, geradoras locais e retransmissoras) responsáveis pela difusão e entrega do conteúdo (GIANSANTE *et. al.*, 2004, p. 13).

Outro ponto a ser ressaltado é a pouca interação entre a indústria da televisão e os serviços de telecomunicações. Como relatado, o contato entre esses dois segmentos se dá unicamente na etapa de distribuição de conteúdo, em que as redes de televisão podem fazer uso da infra-estrutura de telecomunicações para o envio da programação às estações geradoras e retransmissoras. Tal cenário, como será demonstrado na Seção IV, poderá ser substancialmente alterado caso os potenciais da televisão digital e da convergência tecnológica forem plenamente aproveitados. No entanto, de modo prévio, mostra-se

---

<sup>1</sup> As estações retransmissoras situadas em áreas não atendidas por estações geradoras ou de radiodifusão sonora poderão promover inserções de publicidade destinada a essas localidades. Já as retransmissoras instaladas em municípios em região de fronteira de desenvolvimento poderão inserir programação e publicidade locais, desde que tais conteúdos não ocupem mais do que 15% do total da programação transmitida. As duas exceções aqui mencionadas estão previstas, respectivamente, nos arts. 32 e 33 do Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005.

conveniente descrever, brevemente, o modelo regulatório vigente para os setores de comunicação social e de telecomunicações.

### **3. Os marcos jurídicos vigentes da comunicação social e das telecomunicações**

O modelo jurídico vigente relativo aos serviços de comunicações caracteriza-se por uma dualidade regulatória que opõe regimes diversos para a radiodifusão e as telecomunicações. Tal distinção pode ser extraída do próprio texto constitucional. No art. 21, a Lei Maior trata da radiodifusão e das telecomunicações em incisos separados e especifica que as últimas serão regidas por lei geral própria que, entre outros elementos, deverá dispor sobre a criação de um órgão regulador específico. Além disso, os serviços de radiodifusão encontram extensa disciplina constitucional no capítulo da Comunicação Social.

É nesse capítulo que se estabelece uma série de preceitos a serem observados pelas emissoras de rádio e televisão. Ao tempo em que são protegidas pelos princípios da liberdade de expressão e da vedação à censura, esses veículos devem compor sua programação de forma a atender aos princípios enunciados no art. 221, a saber:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

A Constituição Federal também determina os limites da presença estrangeira no capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. No texto original, somente era admitida a participação de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Mediante a EC nº 36, de 2002, os estrangeiros e os naturalizados há dez anos ou menos passaram a ter a faculdade de compor o quadro societário dessas empresas, dentro do limite de 30% do capital total e do capital votante, conforme regulamentação estabelecida pela Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002.

De acordo com o art. 223 da Lei Maior, os serviços de radiodifusão devem estruturar-se sobre três sistemas complementares: privado, público e estatal. O primeiro caracteriza-se pela exploração comercial e representa a grande maioria das emissoras de rádio e televisão no Brasil. O sistema público é composto pelas emissoras não comerciais de utilidade pública que executam serviços de radiodifusão educativa ou comunitária, nos termos da legislação

pertinente. Compõem ainda esse sistema os órgãos e/ou entidades do Poder Executivo que executam serviços de radiodifusão pública nos termos da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008<sup>2</sup>. O sistema estatal não encontra tratamento legal específico. Contudo, é possível identificar entidades que executam serviço de radiodifusão com o intuito de divulgar atos e fatos relativos a órgãos do Estado. São exemplos a TV Senado e a TV Câmara, cuja função é dar transparência à atuação dessas Casas Legislativas.

É necessário também destacar que, embora a ênfase do capítulo da Comunicação Social da Constituição seja a regulação das empresas de radiodifusão, esta não é tida como o único meio de comunicação de massa. Reconhecendo a multiplicidade de meios de comunicação propiciada pela tecnologia, a EC nº 36, de 2002, acrescentou o § 3º ao art. 222, para fazer referência à comunicação social eletrônica independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço.

A exploração de serviços de radiodifusão é de competência da União, mas pode ser delegada a particulares mediante concessão, permissão ou autorização, conforme regulamentado na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, no Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998 (que disciplina a radiodifusão comunitária). A validade jurídica dos atos de outorga, contudo, depende de aprovação do Congresso Nacional, nos termos do art. 223, da Constituição Federal. Impende ressaltar que as outorgas delegadas aos particulares compreendem não apenas a oferta do conteúdo televisivo, mas também a operação das respectivas redes de transmissão, no que se conforma ao padrão de verticalização da indústria de televisão.

O regime jurídico de exploração dos serviços de telecomunicações, por sua vez, foi objeto de profunda reforma, consubstanciada na EC nº 8, de 15 de agosto de 1995, e, posteriormente, na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Anteriormente à mencionada alteração constitucional, os serviços de telecomunicações estavam sujeitos a monopólio estatal, conforme se verifica na leitura da redação original do art. 21, incisos XI e XII, da Lei Maior:

Art. 21. Compete à União:

.....  
 XI – explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por

<sup>2</sup> Por força do disposto na mesma Lei nº 11.652, de 2008, a radiodifusão pública é executada, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC. A Lei nº 11.652, de 2008, resultou da conversão da Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007.

entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

.....

O novo texto constitucional eliminou o monopólio estatal no setor de telecomunicações, ao permitir a exploração desses serviços de forma indireta, mediante concessão, permissão ou autorização, nos termos de lei específica que organize o setor e disponha sobre a criação de um órgão regulador. Além disso, estabeleceu regimes distintos para a comunicação social e as telecomunicações, ao prever, para as últimas, disciplina legal diferenciada, como se pode ver na nova redação dada aos incisos XI e XII do art. 21 da Constituição Federal:

Art. 21. Compete à União:

.....

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens;

.....

Em virtude da nova disciplina constitucional, foi editada a Lei nº 9.472, de 1997, que *dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (...)*. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), como ficou conhecida, passou então a ser o principal diploma legal a reger os serviços de telecomunicações. Além disso, determinou a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), entidade reguladora do setor.

A regulação dos serviços de telecomunicações, independentemente do regime jurídico de sua prestação, foi conferida à Anatel que, de acordo com o disposto na LGT, possui amplas competências normativas para disciplinar esses serviços. Sua jurisdição, contudo, não se estende aos serviços de radiodifusão. De acordo com o art. 211, parágrafo único, da Lei nº 9.472, de 1997, incumbe à agência somente a fiscalização técnica dos prestadores de serviços de radiodifusão.

Os serviços de televisão por assinatura, no quadro regulatório vigente, são considerados serviços de telecomunicações e, portanto, submetem-se ao regime da LGT e bem assim à regulação da Anatel. Cumpre ressaltar, entretanto, que o serviço de TV a cabo possui

disciplina específica, constante da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995; o que não exclui a competência regulatória daquela agência quanto a esse serviço.

O modelo brasileiro de regulação das comunicações, como analisado, caracteriza-se por uma dualidade de regimes, que opõe serviços de telecomunicações, em que se inclui a televisão por assinatura, aos de radiodifusão. Tal distinção apresenta grande rigidez uma vez que deriva da própria Constituição. Em tal contexto, conforme se verá nas seções seguintes, são consideráveis as dificuldades que podem surgir para acomodar as novas necessidades e possibilidades que poderão se manifestar a partir da introdução da televisão digital.

#### **4. A televisão digital e suas possibilidades**

A expressão “televisão digital” designa um novo tipo de tecnologia que começa a ser aplicado à televisão aberta. Trata-se de um novo paradigma tecnológico que, uma vez adotado nas etapas de produção, transmissão e recepção dos sinais de televisão, poderá proporcionar uma série de vantagens em relação ao sistema analógico atual.

No Brasil, em parte das geradoras de televisão, a produção de conteúdo já é feita com tecnologia digital. Contudo, nas etapas de transmissão e recepção, o processo ainda é analógico. É da introdução da nova tecnologia nessas etapas, portanto, que se trata, quando se fala em implantação da TV digital no Brasil.

A digitalização do serviço de radiodifusão de sons e imagens permitirá uma série de melhorias e novas aplicações que poderão modificar substancialmente a televisão tal como hoje conhecida. Um dos ganhos possíveis é a chamada alta definição de imagem e som. No primeiro caso, as imagens ganharão em qualidade, com resolução e nitidez muito maiores. Além disso, os programas poderão ser transmitidos no formato 16:9, semelhante a uma tela de cinema. Outro dado relevante é que o sinal digital permitirá a recepção de imagem sem fantasmas ou chuviscos. Quanto ao som, este também poderá ser recebido com maior fidelidade e qualidade superior. Em contrapartida, é necessário ressaltar que, em locais em que o sinal não possa ser captado de forma satisfatória, não haverá imagem ou som algum.

Outra possibilidade aberta pela TV digital é a chamada programação múltipla, ou multiprogramação, que é a transmissão de vários programas simultâneos em um mesmo canal. Essa aplicação poderá permitir que, na televisão aberta, tenha-se uma oferta de programas semelhante à televisão por assinatura.

No transporte de dados também reside uma das grandes possibilidades dessa nova tecnologia. De forma simultânea aos programas integrantes da grade da emissora, poderão ser transmitidos dados a eles referentes, como, por exemplo, a biografia de um ator, as estatísticas

de um jogo de futebol, etc. Se houver um canal de retorno disponível, a transmissão de dados permitirá a interação do telespectador com a programação, além de abrir novas possibilidades por meio de aplicações comerciais. A transmissão de dados, com canal de retorno, por meio da televisão digital, também permite a utilização dessa plataforma de comunicação para a transmissão de aplicativos educacionais de toda espécie, além de propiciar acesso a serviços públicos (*e-gov*) e redes digitais de informação, como a internet.

A mobilidade é outro atrativo da TV digital. Conforme o padrão tecnológico adotado, é possível captar sinais de televisão em aparelhos móveis, ônibus, trens, táxis, além de dispositivos portáteis de pequeno porte, para uso individual. Por meio da convergência com outras mídias – outra possibilidade dessa tecnologia – é também possível receber conteúdo de televisão em outros tipos de equipamento como, por exemplo, telefones móveis.

Para que essas promessas se cumpram, todavia, é necessário adotar ou construir um padrão de tecnologia que permita o uso de todas essas aplicações, de forma consentânea com a realidade econômica do País. Nem todos os padrões hoje existentes são compatíveis com todas essas possibilidades. Além disso, tampouco é possível dispor de todas elas ao mesmo tempo. Devido à escassez de espectro, por exemplo, não se mostra viável a multiprogramação em alta definição.

Um padrão de televisão digital é formado por um conjunto de tecnologias autônomas organizadas em camadas. A cada uma dessas camadas corresponde uma etapa no processo de preparo, envio, recepção e leitura da informação. Em um padrão de TV digital, podem ser apontadas as camadas de transmissão, modulação e codificação de canal; multiplexação (transporte); codificação de sinais-fonte; e serviços, aplicações e conteúdos (MARTINS *et al.*, 2006).

Atualmente, existem três padrões tecnológicos de televisão digital em operação: o americano, o europeu e o japonês. O padrão americano é denominado ATSC (*Advanced Television System Comitee*). O foco principal da política de TV digital naquele país foi a transmissão de programas em alta definição. Na Europa, em que se utiliza o padrão *Digital Video Broadcasting – Terrestrial* ou DVB-T, a preocupação foi a transmissão de múltiplos programas, a fim de que a televisão terrestre tivesse condições de competir com os provedores de TV por assinatura. Já o padrão japonês, o *Integrated Services Digital Broadcasting – Terrestrial* (ISDB-T), caracteriza-se por sua flexibilidade. Baseado no sistema europeu, permite também a transmissão em alta definição, além da mobilidade (TAVARES, 2001).

A definição do modelo brasileiro de televisão digital foi anunciada por meio do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital

Terrestre (SBTVD-T). Entre as principais características desse modelo destacam-se a adoção de tecnologia japonesa (ISDB-T) na camada de modulação e a possível agregação de sistemas nacionais em outras camadas. Além disso, cumpre ressaltar que, de acordo com o decreto, a televisão digital brasileira deverá explorar a transmissão em alta definição (HDTV) e em definição padrão, a mobilidade, a portabilidade e a interatividade.

Ao tempo em que foram realizados os estudos para a escolha do sistema de televisão digital a ser adotado no Brasil, foram também prospectados possíveis cenários resultantes da adoção dessa nova tecnologia. Com base em diagnóstico dos segmentos de mercado relacionados com o serviço de radiodifusão de sons e imagens, formularam-se previsões variáveis em função da adoção mais ou menos intensa das inovações tecnológicas propiciadas pela televisão digital, que resultaram nos cenários denominados incremental, diferenciação e convergência. As projeções encontram-se no estudo *Cadeia de Valor*, elaborado por equipe da Fundação CPqD Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (GIANSANTE *et al.*, 2004).

A projeção mais conservadora é a do cenário incremental. Neste, a digitalização surge como mera atualização tecnológica. Não obstante, sensível ganho de qualidade poderá ser percebido com a transmissão de sinais em alta definição. Além disso, será possível receber programação televisiva em terminais móveis e portáteis e contar com limitada interatividade. Tais melhoramentos, entretanto, não serão capazes de subverter o modelo de negócios adotado na televisão analógica. Dessa forma, o ciclo produtivo descrito na Seção 2 permanecerá praticamente inalterado. A esse respeito, são pertinentes as considerações tecidas no citado estudo da Fundação CPqD:

Neste cenário, a perspectiva predominante é a de uma migração conservadora para a TV Digital, com busca por melhorias incrementais em relação ao modelo existente. Em linhas gerais, o aspecto central do cenário incremental é a possibilidade de introduzir algumas facilidades no serviço de radiodifusão, de modo a torná-lo ainda mais atraente aos usuários, sem, contudo, recorrer a mudanças de grandes proporções na forma de oferecer programação televisiva ao usuário, na cadeia de valor do setor ou no uso do espectro (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 48).

O cenário intermediário é denominado diferenciação. Sua principal distinção em relação ao anterior é a possibilidade de veiculação de múltiplas programações em um único canal, além de conteúdo diferenciado para terminais móveis e portáteis. As distintas programações a serem veiculadas simultaneamente, contudo, serão produzidas ou adquiridas pelas próprias emissoras, não se vislumbrando, neste cenário, a possibilidade de abertura de espaço para a atuação de mais de uma programadora em um mesmo canal. Dessa forma, a principal

vantagem do cenário incremental passa a ser a flexibilidade concedida às emissoras para a combinação de grades de programação, conforme pontua a Fundação CPqD:

Neste cenário, a plataforma de TV Digital se voltará para a procura, por parte de cada emissora, do melhor ponto de equilíbrio (custos-audiência) entre a oferta da monoprogramação em alta definição e da multiprogramação em definição padrão. As emissoras poderão desenvolver diferentes estratégias mercadológicas, transmitindo apenas alta definição ou apenas multiprogramação, ou utilizar ora uma ora outra, durante a sua grade diária. No entanto, a multiprogramação estará restrita a programações da emissora que detém a concessão para operar naquele canal de frequência. Como complemento, as emissoras poderão explorar mobilidade/portabilidade e a interatividade nos vários níveis, em função da aplicação e da disponibilidade de banda (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 54).

No cenário diferenciação, o uso da multiprogramação poderá representar maior demanda por conteúdos audiovisuais por parte das programadoras. Nessa hipótese, vislumbra-se a possibilidade de aquisição de maior parcela desse conteúdo junto a produtores independentes, o que pode diminuir o grau de verticalização da indústria da televisão estudado na Seção 2.

No entanto, é no cenário mais arrojado, denominado convergência, que há possibilidade concreta de estruturação de um novo ciclo produtivo na televisão. Nessa hipótese, os potenciais oferecidos pela tecnologia digital são aproveitados em sua plenitude. Dessa forma, os canais de televisão passam a ser verdadeiras redes digitais de comunicação que serão utilizadas para veicular diversos formatos de conteúdo e para oferecer serviços de telecomunicações e de valor adicionado. Ponto chave na distinção deste para os demais cenários é a possibilidade de interatividade com canal de retorno permanente, ainda que o tráfego usuário-prestadora ocorra por outras redes de telecomunicações. A partir dessas funcionalidades, as redes de televisão passam a constituir um ambiente multisserviço em que o provimento de programação televisiva convive com o fornecimento de muitas outras comodidades, conforme descreve o multicitado estudo da Fundação CPqD:

Nesse cenário, a inovação tecnológica pode ser experimentada em sua totalidade pois a plataforma de radiodifusão se confunde com as redes de telecomunicações (fixa e móvel) e a interatividade suporta os níveis local, intermitente e permanente. Com a perspectiva de se utilizar o receptor de TV como terminal bidirecional, fixo ou móvel, interconectado a diferentes redes, é possível que ocorra uma profunda transformação na cadeia de valor da TV como é conhecida atualmente.

.....  
Sendo assim, os serviços de televisão, baseados na monoprogramação e multiprogramação, e os outros serviços convivem e exploram as funcionalidades do formato 16:9, da alta definição, da mobilidade/portabilidade ou da interatividade (local, intermitente ou permanente) para atender à demanda do usuário e aos interesses dos agentes da cadeia de valor. Portanto, ocorre uma ruptura significativa com o modelo atual do setor de radiodifusão, que é fundamentada, principalmente, em dois pilares: o ambiente multisserviço e a interatividade com canal de retorno; sendo que, sem o primeiro não se usufrui plenamente do segundo (GIANSANTE *et al.*, 2004, p. 59).

Uma das possibilidades consideradas no cenário convergência é o compartilhamento de um mesmo canal de radiodifusão por diferentes programadoras em um ambiente de multiprogramação. Com a exploração desse modelo de negócios, quebra-se o paradigma da verticalização das etapas de programação e distribuição e entrega, implícito do modelo regulatório da televisão. Avanço ainda maior nesse sentido será identificado caso as redes de radiodifusão sejam utilizadas por prestadoras de serviços diversos, como de telecomunicações e de valor adicionado, que não sejam concessionárias de televisão.

É nesse contexto que se projeta a figura de um novo ator na cadeia de valor da indústria de televisão, que pode subverter completamente o modelo de negócios hoje existente. Trata-se aqui do operador de rede, que seria o responsável pelo gerenciamento da infra-estrutura de radiodifusão e das redes de telecomunicações a ela associadas. Nesse modelo, ao operador de rede seriam consignadas as radiofrequências destinadas ao serviço de televisão. Todavia, as demais etapas da cadeia de agregação de valor (produção de conteúdo, programação, prestação de serviços diversos) seriam desempenhadas por atores diferentes. Dessa forma, diversas programadoras e prestadores de serviços poderiam compartilhar um mesmo canal de radiodifusão, administrado por uma operadora não vinculada a nenhum desses outros atores.

A importância da figura do operador de rede como propulsor de uma ruptura do modelo de negócios da indústria da televisão reside no fato de que sua atuação representa a quebra do paradigma de vinculação entre programação e operação de canal de radiodifusão. Outro importante efeito do cenário de convergência é a superação das fronteiras entre serviços de telecomunicações e meios de comunicação social. Uma vez que as redes de televisão passam a constituir redes digitais multisserviço, sua operação envolve, indistintamente, o provimento de conteúdo audiovisual e a prestação de serviços de telecomunicações e valor adicionado.

Verifica-se, portanto, que a tecnologia de televisão digital tem o potencial de alterar substancialmente as características dessa indústria. Todavia, a efetiva introdução de todas as aplicações aqui consideradas depende não somente de sua viabilidade técnica e financeira, mas também de um suporte jurídico adequado. Nesse sentido, na seção seguinte, buscar-se-á verificar se o atual regime constitucional dos meios de comunicação social é adequado à plena realização das possibilidades abertas pela televisão digital.

## **5. O regime constitucional da comunicação social eletrônica e os cenários da televisão digital**

Na seção anterior, foram examinadas as possibilidades abertas pela televisão digital. A fim de prospectar seus impactos, estudaram-se os possíveis cenários resultantes da adoção

mais ou menos intensa das novas tecnologias. No cenário mais conservador, denominado incremental, verificou-se não haver alteração significativa do modelo de negócios atualmente adotado pelas emissoras de televisão. A monoprogramação permanece como a principal característica, acrescida de melhoramentos pontuais como alta definição de imagem e limitada interatividade. Nesse contexto, a introdução da televisão digital se dá de forma a não suscitar a necessidade de reformas nos fundamentos jurídico-constitucionais da comunicação social. Trata-se, portanto, de mera atualização tecnológica do serviço de televisão.

É de se ressaltar, entretanto, que, em que pese a disciplina constitucional da matéria datar de 1988, com atualização em 2002, os documentos normativos que regem os serviços de radiodifusão remontam à década de sessenta. Nesse sentido, é oportuno considerar que a legislação referente à radiodifusão já requer reformulação que a torne compatível com a evolução tecnológica dos últimos anos, independentemente da introdução da televisão digital.

O cenário diferenciação agrega outras inovações em relação ao incremental. Entre essas, sobressai a exploração da multiprogramação. Sua implementação requer ajustes legislativos ou, ao menos, regulamentares. Todavia, não se observa aqui ruptura do modelo de negócios da indústria de televisão. Tampouco compromete-se a vinculação entre programação e operação de serviço de radiodifusão, implícita em toda a disciplina jurídica do tema. Além disso, o cenário mostra-se compatível com as fronteiras hoje existentes entre a radiodifusão e as telecomunicações.

O grande desafio para o legislador se apresenta no cenário convergência e no novo paradigma de produção da indústria de televisão dele resultante. Nesse ponto, são de especial importância o surgimento do operador de rede como ator da cadeia de agregação de valor e o rompimento das fronteiras entre a televisão e os serviços de telecomunicações, na medida em que os canais de televisão transformam-se em redes digitais de comunicação.

O operador de rede, no contexto considerado, é o detentor da licença de operação de um canal ou frequência eletromagnética na faixa do espectro utilizada para a transmissão de sinais de televisão. No cenário convergência, o canal digital de televisão assume características que o aproximam das demais redes de comunicação. Com a digitalização dos sinais, poderá tanto transmitir programas televisivos como qualquer outro conteúdo digital, como dados ou voz; o que o torna apto ao oferecimento de outros serviços de telecomunicações, que não exclusivamente o de radiodifusão. Nesse sentido, o operador de canal digital de televisão assume posição equivalente aos operadores das demais redes de comunicação, com os quais poderá competir no provimento de serviços de telecomunicações. Essa equivalência no plano material, contudo, não será reproduzida no plano jurídico, caso mantidos os atuais

regramentos constitucionais. Ao contrário dos operadores das outras redes, o detentor de autorização de uso de canal digital de televisão terá de submeter-se a demorado controle parlamentar prévio ao recebimento da outorga, que se repetirá, posteriormente, a cada quinze anos. Tampouco poderá contar com investimento estrangeiro, nas mesmas condições que seus competidores, para financiar suas atividades.

O provedor de conteúdo, aqui denominado programador, tampouco poderá sofrer a incidência de tais preceitos sem que se criem outras distorções regulatórias. Uma vez que este se desvincula do operador de rede, é possível considerar a hipótese de que vários provedores de conteúdo venham a usar o mesmo canal. Tal hipótese mostra-se bastante provável em cenários de multiprogramação. Nesse caso, é de se indagar se todos os provedores deverão observar o rito de outorga e os controles estabelecidos pela Constituição.

O mesmo se pode dizer dos demais agentes que se utilizarão da plataforma da televisão digital para o provimento de conteúdos interativos ou mesmo serviços de telecomunicações. O fato de que tais utilidades serão providas por meio de um canal digital de televisão significa que seus provedores devem observar regulamentação distinta daquela a que seus concorrentes que utilizam outras redes se sujeitam?

Outro ponto relevante é a dissolução das fronteiras entre redes e serviços de radiodifusão e de telecomunicações. A evolução tecnológica já permite a utilização de redes de telecomunicações para a prestação de serviços de comunicação social. Com a digitalização da televisão terrestre, a plataforma usualmente aplicada à radiodifusão poderá ser utilizada para a exploração de serviços de telecomunicações.

O principal obstáculo regulatório que se identifica à materialização de tal cenário está no cerne do modelo jurídico brasileiro para as comunicações. Cuida-se da dualidade regulatória entre radiodifusão e telecomunicações. Todo o arcabouço jurídico para o setor está calcado nessa divisão. Para superar esse modelo, será necessária não somente a reforma da legislação pertinente, como, possivelmente, do sistema constitucional referente à matéria.

É mister reconhecer que o texto da Lei Maior evoluiu para albergar o conceito de comunicação social eletrônica independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço. Nesse sentido, estendeu a toda forma de comunicação social os princípios norteadores do art. 221, que antes regiam apenas a programação das emissoras de rádio e televisão. Dessa forma, procurou-se alcançar outras formas de comunicação social, oferecidas com suporte em serviços de telecomunicações.

O caso inverso, qual seja, a utilização da infra-estrutura de radiodifusão para a prestação de serviços de telecomunicações ou de outra natureza, contudo, não se encontra contemplado

no texto constitucional vigente. Quando de sua concepção, não se tinha a perspectiva de que os radiodifusores pudessem aproveitar suas redes para a oferta de serviços outros que não a transmissão de programas de rádio e televisão. O mesmo ocorre com os limites à propriedade estrangeira, que atingem as empresas de radiodifusão, mas não os provedores de serviços de telecomunicações. Em um cenário de convergência desses dois segmentos, a falta de uniformidade no estabelecimento de restrições e requisitos pode gerar sérias distorções de mercado.

Por oportunidade da discussão da Constituição de 1988, concebia-se o radiodifusor como programador e operador de uma rede de comunicação. A outorga então delegada compreendia tanto a cessão de um canal ou frequência como a autorização para a exploração de serviço de radiodifusão. As possibilidades vislumbradas no cenário convergência quebram esse paradigma. Em tal contexto, contemplam-se vários agentes como o operador de rede, o prestador de serviços, o programador, entre outros. Cada um destes pode ter existência independente. Dessa forma, pode-se conceber a hipótese de que o operador do canal não assuma o papel de programador ou de prestador de serviço de radiodifusão ou de telecomunicações.

Desenha-se assim grande desafio ao legislador, visto que o atual marco jurídico dos serviços de radiodifusão não comporta essa realidade. Atualmente, como já descrito, os controles estabelecidos pela Constituição Federal para as emissoras de rádio e televisão, como o processo de outorga, o controle do Congresso Nacional e as limitações ao capital estrangeiro, entre outros, incidem sobre a figura operador de rede/programador. É de se indagar sobre qual desses agentes eles incidirão no futuro. A aplicação isolada a qualquer uma dessas figuras pode causar distorções regulatórias, como se procurou demonstrar.

Os pontos de indagação ora apontados ilustram, com clareza, a necessidade de revisão dos marcos jurídico-constitucionais dos serviços de comunicação na hipótese de configuração do cenário convergência. O tema, portanto, deverá ser alvo de extenso debate, tendo em vista a profundidade das alterações legislativas requeridas. Nesse sentido, é de se reconhecer que a introdução da televisão digital no Brasil propicia a revisão completa do arcabouço jurídico-regulatório dos serviços de comunicação, que, em sua atual concepção, não suportará as inovações prometidas pelo cenário de convergência.

## **6. Considerações finais**

Alterações profundas das relações econômicas podem requerer a modificação dos respectivos arcabouços regulatórios. Dito de outra forma, a adoção de um novo modelo de

exploração de determinados serviços pode requerer suporte regulatório distinto daquele anteriormente adotado. O presente trabalho teve como objetivo, justamente, especular sobre a possível necessidade de reforma dos marcos legislativos que regem o setor de comunicações, diante dos cenários projetados para a televisão digital brasileira.

Para tanto, inicialmente, buscou-se apresentar sucinta descrição do atual modelo de produção da indústria da televisão. Observou-se que ela se estrutura em padrão vertical, em que as atividades de produção de conteúdo, programação e distribuição e entrega estão concentradas nas concessionárias do serviço, havendo ainda maior concentração das duas primeiras etapas nas “cabeças-de-rede” de que se originam vínculos de afiliação com emissoras de menor porte. Ademais, foi ressaltada a pouca participação dos serviços de telecomunicações no ciclo produtivo da televisão, que se limita à etapa de distribuição de sinais entre geradores e retransmissoras.

Posteriormente, foram apresentadas as principais características do modelo regulatório dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações, cujas bases estão fincadas no texto constitucional. Nesse ponto, demonstrou-se que, em função de disposições constitucionais e legais, estabelece-se verdadeira dualidade regulatória a opor os serviços de radiodifusão e os de telecomunicações. Além disso, também ponderou-se que o regime jurídico aplicado ao segmento de televisão consagra o modelo de verticalização observado naquela indústria, na medida em que as outorgas delegadas a particulares compreendem não só a responsabilidade pela programação a ser veiculada como também a operação das respectivas frequências de transmissão.

Na sequência, discorreu-se a respeito da tecnologia de televisão digital e de seus possíveis impactos. Nesse ponto, o trabalho teve como referência as projeções de cenários feitas pela Fundação CPqD, no âmbito dos estudos prévios à definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital. Foram então apresentados os cenários incremental, diferenciação e convergência, que se distinguem em função da adoção mais ou menos extensa das inovações tecnológicas propiciadas pela digitalização do serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Nesse mister, observou-se que os dois primeiros cenários, ao tempo em que aproveitam algumas das possibilidades abertas pela televisão digital, não provocam ruptura nas estruturas de produção do modelo analógico. Já no cenário convergência, estima-se a plena utilização de todos os potenciais da nova tecnologia, o que poderá subverter as relações de produção do setor, com o surgimento de novas etapas na cadeia de agregação de valor e de novos atores de relevância. Nesse cenário também se projeta a dissociação das fronteiras entre

telecomunicações e radiodifusão, na medida em que os canais de televisão se transformam em redes digitais de comunicação.

Por derradeiro, passou-se a confrontar as realidades projetadas em cada um dos cenários com o atual regime jurídico aplicado à radiodifusão e às telecomunicações. Nesse sentido, ponderou-se que as regras vigentes não necessitariam de alterações significativas para comportar o cenário incremental, tendo em vista que tal projeção contempla modificações meramente marginais na atual cadeia de valor do segmento de radiodifusão. A conclusão semelhante se chega no que tange ao cenário de diferenciação. Nesse contexto, todavia, não se pode descartar a necessidade de alterações pontuais de alguns documentos normativos e tampouco o esforço interpretativo necessário para adequar a aplicação das normas vigentes à nova realidade.

Ao contrário dos demais, o cenário de convergência caracteriza-se pela necessidade de profunda e extensa reforma do modelo jurídico-regulatório do setor de comunicações. Conforme se procurou demonstrar, a atual disciplina de tais atividades, principalmente dos serviços de radiodifusão, não poderá comportar, sem a criação de severas distorções, o novo quadro de relações econômicas que comporá a cadeia de valor resultante do cenário de convergência. A reforma requerida, conforme consignado, não se deverá cingir ao reexame da legislação dos serviços de rádio e televisão. As novas contingências por certo exigirão, inclusive, revisão das disposições constitucionais que regem o tema. Necessário, portanto, promover amplo debate, no seio do Parlamento, sobre a disciplina a ser dada aos serviços de comunicação no cenário de convergência.

### **Referências bibliográficas**

GIANSANTE, Moacir *et al.* *Cadeia de valor*. Campinas: CPqD, 2004.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2002.

MARTINS, Ricardo B. *et al.* *Modelo de referência: sistema brasileiro de televisão digital terrestre*. Campinas: CPqD, 2006.

TAVARES, Walkyria M. Leitão. *Implantação da televisão digital no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.