



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO - FAC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**Convergência e Regulação Setorial –**  
**Análise dos Modelos Regulatórios dos EUA e do Reino Unido**

**Bernardo Fernandes Corrêa Mendonça**

**Brasília, 2009.**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO - FAC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**Convergência e Regulação Setorial –**  
**Análise dos Modelos Regulatórios dos EUA e do Reino Unido**

**Dissertação apresentada para obtenção de título de mestre em Comunicação, na linha de pesquisa de Políticas de Comunicação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB, sob orientação da Profa. Dra. Nelia R. Del Bianco.**

**Brasília, 20 de novembro de 2009.**

**Convergência e Regulação Setorial –  
Análise dos Modelos Regulatórios dos EUA e do Reino Unido**

**Banca Examinadora**

---

Profª. Dra. Nelia R. Del Bianco  
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília  
Orientadora

---

Prof. Dr. Murilo César Ramos  
Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

---

Profª. Dra. Suzy dos Santos  
Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro

## **Agradecimentos**

Agradeço de coração não apenas àqueles que auxiliaram a pesquisa e a elaboração do trabalho, mas a todos que me ajudaram a construir o que sou hoje: meus pais, meus irmãos, meus amigos, enfim, a todos aqueles que vi e senti nesse caminho.

Um abraço especial para Profa. Nelia por sua dedicação, inteligência, paciência e rigor, sem nunca perder sua alegria ou sua gentileza, não haveria melhor orientadora.

Claro que não poderia esquecer da minha querida Gabi, que me apóia em todas as minhas aventuras, sempre me incentivando a manter-me calmo e firme.

## Sumário

Introdução.....	9
Capítulo I – O Fenômeno da Convergência .....	15
1.1 As Dimensões do Fenômeno da Convergência .....	15
1.2 As Dimensões da Convergência e as Políticas de Comunicação .....	35
Capítulo II – Modelos Regulatórios na era da Convergência.....	40
2.1 Impacto da Convergência na quebra de Paradigmas da Regulação Setorial de Comunicações Eletrônicas .....	40
2.2 Pressupostos Teóricos para o Modelo Regulatório em Tempos de Convergência.	52
2.3 O Estudo do Modelo Regulatório Convergente.....	59
2.4 Abordagem Metodológica.....	62
a) Regras Específicas para o Setor de Comunicações .....	63
b) Regras de Defesa da Concorrência .....	65
c) Instituições Reguladoras e Órgãos de Defesa da Concorrência .....	66
2.4.2 A Seleção dos Casos Estudados .....	70
2.4.3 A Escolha do Método de Estudo de Caso Comparado.....	71
2.4.4 Fontes de Evidências e Procedimentos de Coleta .....	74
Capítulo III - Estudo de Caso dos EUA.....	77
3.1 História do Modelo Regulatório dos EUA.....	77
3.1.2 <i>Communications Act 1934</i> : Nascimento de um Modelo Regulatório .....	79
3.1.3 Desenvolvimento Tecnológico e os Primeiros Impactos no Setor de Comunicações .....	80
3.1.4 <i>Telecommunications Act 1996</i> , um Novo Modelo? .....	83
3.2 Principais Características do Modelo dos EUA .....	86
3.2.1 Regras Setoriais .....	86
3.2.1.1 Regras de Acesso a Redes (infra-estruturas essenciais).....	86
3.2.1.2 Regime de Licenciamento.....	88
3.2.1.3 Gerenciamento do Espectro Radioelétrico.....	90
3.2.1.4 Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação .....	91
3.2.1.5 Regulação de Conteúdo.....	93
3.2.1.6 Regras sobre Serviços Universais .....	95
3.2.1.7 Estrutura e Competência da Autoridade Reguladora Setorial .....	97
3.2.2. Regras de Defesa da Concorrência .....	103
3.2.2.1 Regras sobre Poder Significativo de Mercado.....	103
3.2.2.2 Regras sobre Fusões e Aquisições.....	104
3.2.2.3 Regras sobre Comportamento Anticompetitivo .....	105
3.2.2.4 Estrutura e Competências dos Órgãos de Defesa da Concorrência.....	107
Capítulo IV.- Estudo de Caso do Reino Unido .....	111
4.1 História do Modelo Regulatório do Reino Unido .....	111
4.1.2 Privatização e Liberalização .....	113
4.1.3 Convergência e Modelo pró-competição .....	115
4.2 Principais Características do Modelo do Reino Unido .....	120
4.2.1 Regras Setoriais .....	120
4.2.1.1 Regras de Acesso a Redes (infra-estruturas essenciais).....	122
4.2.1.2 Regime de Licenciamento.....	124

4.2.1.3 Gerenciamento do Espectro Radioelétrico.....	129
4.2.1.4 Regulação de Conteúdo.....	132
4.2.1.5 Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação .....	138
4.2.1.6 Regras sobre Serviços Universais .....	140
4.2.1.7 Estrutura e Competência da Autoridade Reguladora Setorial .....	142
4.2.2 Regras de Defesa da Concorrência.....	147
4.2.2.1 Regras sobre Poder Significativo de Mercado.....	148
4.2.2.2 Regras sobre Fusões e Aquisições.....	150
4.2.2.3 Regras sobre Comportamento Anticompetitivo .....	151
4.2.2.4 Estrutura e Competências dos Órgãos de Defesa da Concorrência.....	155
Capítulo V - Análise Comparativa dos Modelos do EUA e Reino Unido .....	166
5. 1 Das Semelhanças dos Modelos.....	167
5.2 Das Diferenças entre os Modelos .....	170
5.3 O Reino Unido como Evolução do Modelo Estadunidense.....	175
Conclusão .....	180
Referências Bibliográficas.....	185

## RESUMO

Esta dissertação estuda essencialmente os modelos regulatórios para as comunicações eletrônicas dos EUA e do Reino Unido a partir de uma abordagem multidimensional do fenômeno da convergência. Em função das transformações setoriais inerentes a convergência, objetiva-se analisar as respostas em termos de políticas públicas para a regulação das comunicações. Esta pesquisa buscou compreender o que é um “modelo regulatório convergente” partindo de um estudo comparativo dos casos estadunidense e britânico. Para tanto, realizou-se um levantamento das principais regras setoriais e instituições reguladoras de cada um desses países a luz de pressupostos teóricos da regulação setorial. Após a identificação dessas regras foi desenhado um quadro analítico para modelos regulatórios, possibilitando assim, sua comparação diante de uma perspectiva focada no fenômeno da convergência. O objetivo foi discutir como o fenômeno da convergência está sendo tratado por esses modelos regulatórios, avaliando a configuração dessas regras chaves como, por exemplo, o sistema de licenciamento, de tratamento do espectro radioelétrico, de recursos escassos e outros. Descobriu-se com essa análise comparativa que o modelo britânico se apresenta como uma evolução do modelo estadunidense, podendo ser considerado um rompimento com o paradigma regulatório anterior. Além disso, foram identificadas algumas tendências regulatórias que podem vir a ser as bases de um modelo convergente para as comunicações eletrônicas.

**Palavras Chaves:** Convergência, Comunicações, Modelos Regulatórios.

## **ABSTRACT**

This dissertation studies essentially the regulatory framework for electronic communications in USA and United Kingdom through a multidimensional approach of the convergence phenomenon. Due to the sectorial transformations intrinsic to the convergence, it aims to analyze the answers adopted through public policy to regulate communications. This research sought to understand what is a “convergent regulatory framework” starting from a comparative study of the North American and British cases. Therefore, we carried out a survey of the main sectorial rules and regulatory institutions of both countries, considering the theoretical principles of sectorial regulation. After the identification of these rules, an analytic table for regulatory frameworks was prepared, thus enabling their comparison in front a perspective focused on the convergence phenomenon. The goal was to discuss how the convergence phenomenon is being approached by these regulatory models, therefore evaluating the configuration of these key rules such as the licensing system, the spectrum handling system and scarce resources system and others. It was discovered through this comparative analysis that the British model presents itself as an evolution of the North American’s, and can be considered a rupture with the previous regulatory paradigm. Beyond that, it were identified some regulatory trends that might become the basis for a convergent model for electronic communications.

## Introdução

Durante muito tempo as normas e instituições que governavam as comunicações trataram os diferentes meios de comunicação por meio de doutrinas separadas. A imprensa, os serviços postais, a radiodifusão e a telefonia obedeciam a regras distintas, as quais definiam quem poderia construir e operar uma rede de comunicações, quem poderia prestar cada tipo de serviço, quais os padrões tecnológicos utilizados, de que maneira as informações poderiam ser transportadas, etc. Esses diferentes regimes que conduziam as comunicações refletiam o contexto histórico de determinada época. Com a evolução tecnológica e as mudanças sociais, econômicas e políticas das últimas três décadas do século XX, houve uma mudança no equilíbrio existente no paradigma anterior. Tal mudança estimulou mais do que ajustes pontuais nas regras anteriores e pautou-se pela reorganização destas dentro dos regimes legais que governam o setor, isso de forma a responder as transformações que estavam ocorrendo.

A abordagem regulatória, na maioria dos países, caracterizou-se historicamente pela existência de diferentes regras desenhadas especificamente para cada setor das comunicações, uma divisão evidente entre os serviços de telecomunicações (voz e dados) e os de transmissão de rádio e televisão. Além disso, essa abordagem pregava que cada plataforma tecnológica fosse regulada separadamente, como também os serviços transmitidos por meio delas. Assim, por exemplo, existia uma regulação específica para telefonia fixa, uma para celular, uma para transmissão de dados, uma para TV por assinatura e assim por diante. No entanto, essa fórmula tradicional de regulação enfrenta dificuldades para lidar com um ambiente cada vez mais convergente.

O fenômeno da convergência caracteriza-se fundamentalmente como fruto do desenvolvimento tecnológico ocorrido nas últimas décadas, mas ele apresenta outras dimensões. Esse fenômeno implica em transformações midiáticas, sociais e político-econômicas que alteram profundamente a configuração e a dinâmica de funcionamento do setor de comunicações. O impacto desse fenômeno na regulação setorial exige uma resposta política, ou seja, a constituição consensual de um novo tipo de modelo constituído de novas regras e um rearranjo institucional para governá-las. Deste modo, os estados

nacionais tendem a adaptar suas normas e instituições regulatórias em função do novo contexto setorial. Diferentes países encontraram diferentes respostas para tal situação. A intenção desta pesquisa foi analisar duas respostas em particular: a dos EUA e a do Reino Unido, de forma a contribuir para o debate acadêmico sobre as transformações do setor de comunicações e suas consequências para as políticas de comunicação.

Esses dois países foram escolhidos por apresentarem um quadro onde o desenvolvimento da convergência se encontra em um estágio avançado, portanto um desenvolvimento tecnológico, econômico, político e social similar. Além disso, são países ícones da regulação setorial, pois são referências e paradigmas históricos da regulação de comunicações. Os EUA como berço da regulação de comunicações, que nasce na década de 1930, e o Reino Unido como representante emblemático do período de liberalização e privatização das telecomunicações, o qual se disseminou pelo resto do mundo a partir da década de 1980.

A resposta encontrada pelos EUA para as transformações trazidas pela convergência foi a “desregulação” baseada no pressuposto de que a liberalização do mercado iria ser mais eficaz do que qualquer regra estatal. Em 1996, ocorre nos EUA uma reestruturação de seu modelo regulatório com a entrada em vigor de um novo marco legal para o setor de telecomunicações cuja lei geral foi denominada *Telecommunications Act 1996*. Segundo Bar (2008) e Economides (2004), a abordagem adotada naquele país visava fomentar a competição e a inovação no setor de forma a maximizar os benefícios da inovação tecnológica em prol do consumidor. No entanto, essa “desregulação” do setor nos EUA não foi imediata, pois, considerava-se que o consumidor ainda precisava ser protegido dos abusos do monopólio natural em determinados mercados de comunicação. Assim sendo, os EUA resolveram lidar com a convergência fazendo uma adaptação de suas antigas normas em vez de redesenhar por completo seu modelo regulatório. Tal reforma foi tímida, tanto que a autoridade reguladora estadunidense, FCC (*Federal Communications Commission*), manteve sua antiga estrutura organizacional. Diante do exposto nota-se que a agência daquele país ainda funciona em núcleos separados, cada qual tratando especificamente de serviços de rádio, televisão e telecomunicações.

No Reino Unido, a resposta política à convergência foi um profundo redesenho do modelo regulatório para o setor de comunicações. A reforma realizada pelo governo

britânico teve como grande influência o novo marco regulatório Europeu iniciado no ano 2000. A revisão das regras setoriais impostas pela Comissão Europeia perseguia a competição nos mercados de comunicações eletrônicas e visava responder aos desafios trazidos pela crescente convergência entre os setores de telecomunicações, do audiovisual e de informática. Assim sendo, a regulação pregada pelas reformas europeias caminhava na direção de reduzir as regras setoriais específicas e de confiar na regulação realizada por meio de regras de defesa da concorrência, de forma a controlar o nível de competição nos diferentes mercados de comunicações (SIMPSON, 2006).

O Governo britânico, em 2000, decidiu fazer uma reforma de seu modelo regulatório. Como nos EUA, acreditava-se nas premissas da liberalização e “desregulação” do setor como melhor caminho para lidar com os desafios da convergência. Por outro lado, acreditava-se em um redesenho completo do modelo regulatório existente em vez de uma reforma transitória e gradual das antigas regras do setor. Então, o Reino Unido não se contentou somente em rever seu modelo regulatório, mas substituí-lo por um completamente novo, o qual seria capaz de enfrentar o fenômeno da convergência. O pilar central da reforma ocorrida do marco regulatório no Reino Unido é a peça legislativa intitulada *Communications Act 2003*, uma lei geral que regulamenta todo o setor de comunicações eletrônicas. Essa norma abrange essencialmente o setor de telecomunicações, de difusão de rádio e televisão, além das fusões e aquisições de empresas de mídia. Essa lei geral deu origem a uma nova autoridade reguladora para o setor de comunicações eletrônicas do Reino Unido, denominado como *Office of Communications* (OFCOM). Trata-se de um órgão que tem a obrigação estatutária de regular as comunicações eletrônicas naquele país, cuja abrangência envolve os setores de televisão, rádio, telecomunicações e serviços de comunicações sem fio.

A resposta encontrada pelo Reino Unido foi implantar um novo modelo regulatório, cuja autoridade reguladora unificada a primeira vista pode ser a expressão concreta de uma regulação convergente. No entanto, ainda restam dúvidas se este não é o único referencial de modelo convergente, pois alguns pesquisadores e especialistas consideram que o modelo estadunidense também pode ser classificado como tal (UIT, 2007). Identificava-se, então, uma necessidade de se esclarecer o que é um “modelo convergente”, ou seja, realizar um trabalho que delimitasse as diferenças e as semelhanças

entre os modelos britânico e estadunidense, isso com o intuito de saber se eles realmente pertencem ao mesmo paradigma regulatório. O problema é que não havia trabalho definindo cientificamente quais seriam os parâmetros mínimos para classificar um modelo como convergente e nem como esse modelo se difere de seus antecessores. Desta forma, essa dificuldade conceitual impedia verificar se a respostas políticas encontradas pelos dois países representa algo de novo, ou seja, outro paradigma da regulação setorial. O objetivo central desse trabalho foi encontrar parâmetros normativos e institucionais que caracterizam um “modelo regulatório convergente, a partir de uma análise dos modelos do Reino Unido e dos EUA.

Para cumprir esse objetivo foi realizado um estudo comparado entre os modelos dos EUA e do Reino Unido visando analisar tanto suas similaridades quanto suas diferenças, por meio da identificação das regras que governam cada um. Foram comparadas as diversas regras setoriais e de defesa da concorrência aplicadas aos países escolhidos, utilizando-se uma abordagem analítica baseada em considerações teóricas da regulação econômica expostas por autores como Garcia-Murillo, Laffont, Tirole, Geradin, Ponde, Possas e Fagundes. A idéia foi traçar parâmetros comuns que caracterizem um modelo regulatório desenhado para responder os desafios impostos pelas transformações setoriais das últimas décadas, cujas raízes estariam relacionadas ao fenômeno da convergência.

A pesquisa foi realizada utilizando-se de categorias de análise divididas em dois grupos principais: 1) regras setoriais específicas e; 2) regras de defesa da concorrência. Realizou-se uma descrição dessas duas principais regras de maneira a analisar suas características fundamentais, considerando os contextos políticos dos EUA e do Reino Unido. Isso permitiu identificar a essência desses dois modelos, ou seja, identificar a abordagem regulatória inerente a cada um. A identificação dessas regras, em conjunto com a análise histórica compreensiva, possibilitou examinar uma suposta racionalidade política e econômica inerente aos modelos regulatórios, permitindo sua comparação diante de uma perspectiva focada no fenômeno da convergência. Foi possível avaliar como o fenômeno da convergência estaria sendo tratado por esses modelos regulatórios, avaliando a configuração dessas regras chaves como, por exemplo, o sistema de licenciamento, de tratamento do espectro radioelétrico, de recursos escassos, estruturação das agências reguladoras e outros.

Descobriu-se que os mecanismos regulatórios previstos nas regras setoriais e de defesa da concorrência dos EUA e do Reino Unido são praticamente os mesmos, mas a forma de aplicá-los diferencia-se significativamente. A reforma do modelo americano, apesar de supostamente ter como objetivo adaptar aquele modelo às transformações ocorridas no setor de comunicações nas últimas décadas, não se configurou em um novo modelo que apresentasse uma abordagem regulatória inovadora. O modelo estadunidense apresenta praticamente a mesma configuração de regras estabelecidas em sua criação em 1934. O *Communications Act 1934* continua sendo o sustentáculo de uma abordagem fundamentada no controle do monopólio natural e o FCC se mantém como uma autoridade reguladora estruturada para agir em um mercado dividido tecnologicamente.

Já em relação ao Reino Unido verificou-se algo novo já que esse país resolveu reformular radicalmente seu modelo regulatório em 2003. Essa reformulação, ao extinguir os antigos órgãos reguladores e criar um regulador unificado, tinha como objetivo se preparar para regular um ambiente competitivo, e não controlar uma empresa monopolista. Identificou-se nessa pesquisa que a regulação naquele país aparenta concentrar-se mais na competição e menos na tentativa de criar o resultado hipotético (ou artificial) que imitaria a competição perfeita, quer dizer, menos regulação técnico-econômica e mais mecanismos de defesa da concorrência, e, portanto se descola do paradigma regulatório baseado no controle do monopólio natural.

Outro resultado importante da pesquisa foi que, ao se analisar os dois modelos regulatórios constatou-se profundas ligações entre eles. Essas ligações são marcadas pelo próprio desenvolvimento histórico do setor que por muito tempo ocorreu de forma diferenciada em cada país, mas que a partir dos anos 1980 verificou-se uma aproximação entre as escolhas políticas e, conseqüentemente, entre os caminhos da regulação setorial aplicada nesses territórios. Portanto, esses dois modelos regulatórios estudados nesse trabalho seriam frutos de um processo histórico em constante andamento. Ou seja, a configuração dos modelos regulatórios aparenta ser resultado de um processo evolutivo, portanto um fenômeno não concluído.

Esta dissertação foi dividida em cinco capítulos, o primeiro visa responder o que é a convergência de forma a compreender teoricamente as dimensões tecnológicas, sociais e político-econômicas desse fenômeno. O segundo disserta sobre os pressupostos

teóricos relativos aos modelos regulatórios e reflete sobre o impacto das transformações trazidas pela convergência para a regulação setorial das comunicações eletrônicas. Este capítulo, ainda apresenta como foi o desenvolvimento da pesquisa ao descrever a metodologia utilizada e os procedimentos trilhados. Trata da escolha do método de estudo comparado e descreve as categorias de análise empregadas para avaliar os modelos regulatórios dos EUA e do Reino Unido.

O terceiro e quarto capítulos trazem o estudo de caso dos EUA e do Reino Unido, respectivamente. Neles é analisado o desenvolvimento histórico de cada modelo, de forma a compreender os mais importantes fatos e escolhas políticas que influenciaram a construção de seus pressupostos regulatórios. Nestes capítulos, também são descritas e estudadas as principais regras e instituições envolvidas na regulação setorial vigente naqueles países. Além disso, apresenta-se um diagnóstico compreensivo de cada modelo no sentido de identificar a abordagem regulatória dominante em cada país e de como estes estão lidando com as transformações inerentes ao fenômeno da convergência.

Já no quinto capítulo realiza-se uma análise comparativa dos modelos do EUA e do Reino Unido, identificando suas principais semelhanças e diferenças. Nesta parte, apresentam-se também as razões que levam a entender o modelo do Reino Unido com uma evolução do modelo estadunidense. Na conclusão do trabalho, entende-se que, diante dos fatos verificados pela pesquisa, não é seguro ainda afirmar com certeza “o que é um modelo regulatório de convergência”, pois esse ainda é um processo em construção, inconcluso. Apesar disso, identificou-se que inovações regulatórias como licença única, análise de PMS, *mídia literacy* e autoridade unificada são tentativas de lidar com essa nova dinâmica do setor. Esses novos instrumentos fazem parte de um conjunto de ferramentas voltado para a regulação de mercado, mais focada na competição do que no controle do monopólio. Desta forma, essas inovações podem ser consideradas como os traços fundamentais de um novo desenho regulatório, ou seja, um novo modelo construído com o objetivo de lidar com o setor de comunicações transformado pela convergência. No entanto, somente o tempo poderá nós dizer qual será o futuro da regulação setorial, e se existirá um único desenho de modelo convergente para as comunicações.

# Capítulo I – O Fenômeno da Convergência

## 1.1 As dimensões do Fenômeno da Convergência

Refletir sobre os modelos regulatórios de comunicações necessariamente nos força a pensar sobre a questão do desenvolvimento tecnológico e sua relação com a sociedade. Nas últimas décadas esse desenvolvimento tecnológico, em conjunto com fatores sociais, econômicos e políticos, vem assumindo um determinado padrão de forma a se configurar em um fenômeno cujas características podem ser delimitadas e reconhecidas pelos estudiosos e formuladores de políticas públicas para o setor. Tal fenômeno recebeu a denominação de “convergência”. Esse termo pode ser mal compreendido devido seu uso indiscriminado pelo senso comum, empregado, na maioria das vezes, como jargão técnico e sem muito rigor científico, e, frequentemente é usado pelos profissionais da área para designar mudanças pontuais nos negócios e nas aplicações tecnológicas. No entanto, o jargão profissional perde a visão do todo, pois se torna insuficiente para compreender suas conseqüências a longo prazo para o campo da comunicação.

Alguns pesquisadores utilizam classificações as quais buscam identificar os diferentes tipos de convergência. Cunha (2004), por exemplo, descreve o fenômeno da convergência dividindo-o em três tipos principais: 1) convergência tecnológica; 2) convergência de serviços; 3) convergência de empresas. Esse três tipos são descritos como:

1. Convergência tecnológica - é “a capacidade de uso de uma mesma plataforma de rede de telecomunicações para transporte de diferentes serviços: telefonia, vídeo, música e Internet” (CUNHA, 2004:15);
2. Convergência de serviços - decorre da “tendência de mercado em prover serviços de telecomunicações com várias finalidades de uso dentro de um mesmo pacote contratual” (CUNHA, 2004: 15).

3. Convergência de empresas - resulta da tendência de integração entre corporações com focos em diferentes mercados, em oposição à atuação isolada, com especialização tecnológica, que tradicionalmente prevaleceu no setor. Assim sendo, a necessidade de prover serviços agregados força as empresas a desenvolver novas habilidades e a se associarem com outras organizações para complementarem suas competências.

Já Suzy Santos apresenta um agrupamento diferente para os tipos de convergência: 1) Convergência Tecnológica – convergência de “equipamentos antes separados como telefone e televisão.” (SANTOS, 2004, p.19); 2) Convergência dos Formatos de Mídia – “através de novas possibilidades de armazenamento e manipulação de textos, imagens e sons (SANTOS, 2004: 19); 3) Convergência dos Modos de Consumo – ligada a novos modos de consumo”.

Entende-se que para fins desse trabalho, o “fenômeno da convergência” deve ser esclarecido e compreendido de forma mais abrangente, ou seja, considerando não apenas tipos identificáveis pela suas variáveis tecnológicas e empresariais, mas olhar para os fatores sociais, econômicos e políticos que o modelam. A intenção aqui foi tentar entender o fenômeno como um todo, partindo de sua origem, inerentemente tecnológica, para compreender suas implicações sociais e político-econômicas, para que, por último, seja possível relacioná-lo com as políticas de comunicação cujas consequências são traduzidas em normas e instituições reguladoras.

Para tanto, analisou-se o fenômeno da convergência sob o prisma de quatro dimensões auto-relacionadas, as quais foram denominadas como 1) tecnológica; 2) midiática; 3) social e 4) político-econômica:

#### 1) *Dimensão Tecnológica*

O fenômeno da convergência tem sua origem no desenvolvimento tecnológico, o qual abrange o surgimento da informática nos anos 50, passando por sua fusão com as telecomunicações nos anos 60 e 70. A convergência começa a se definir com a

digitalização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), além do aparecimento e amadurecimento da Internet.

Nos anos 1950, os sistemas de telefonia proviam a comunicação via voz transmitida analogicamente, utilizando-se de cabos de cobre e *switches* mecânicos. No entanto, as demandas da Guerra Fria e o surgimento da *linguagem digital*<sup>1</sup> mudaram aquele quadro. Na visão de Fidler (1997), o medo de ataques nucleares motivou os EUA a desenvolverem uma rede de comunicação entre computadores para responder de forma coordenada a um possível ataque da URSS. Para construir tal rede foi necessário que os engenheiros encontrassem uma forma de os computadores falarem entre si por meio de uma linha telefônica. Segundo Castells (2003), a solução para tal desafio foi a revolucionária tecnologia de transmissão por pacotes, a qual permitia a construção de um sistema militar de comunicação descentralizado capaz de sobreviver a um ataque nuclear. Essa tecnologia por pacotes foi utilizada no desenvolvimento da Arpanet, em 1969, uma rede de pesquisa, que mais tarde daria origem a Internet. A linguagem digital e a comunicação por pacotes formam as bases da revolução tecnológica por trás do “fenômeno da convergência”.

Outro marco do avanço tecnológico foi o desenvolvimento do *Internet Protocol* (IP), cuja aplicação em praticamente todas as infra-estruturas de redes e serviços de comunicação possibilitou a separação das camadas de transmissão das de serviço e aplicativos. Pare Bezzina (2005), o surgimento do IP permitiu a comunicação das antigas redes de telecomunicações com as novas redes digitais. Desta forma, viabilizou-se o transporte de qualquer tipo de informação entre diferentes tipos de redes,

---

<sup>1</sup> A linguagem digital se utiliza de números para codificar e processar informação, para tanto são empregados *switches* eletrônicos microscópios, os quais possuem apenas dois valores: ligado e desligado (*on or off*). Tais mecanismos são denominados *switches* binários, pois os valores *on* e *off* são representados numericamente como 1 e 0. A informação contida em um único *switch*, por exemplo, *off* (representado pelo algarismo 1), denomina-se de bit – o menor elemento que um aparelho digital pode ler. Os bits podem ser reunidos de acordo com determinadas regras, ou padrões, para formarem “palavras digitais”, conhecidas como *bytes*, as quais podem ser lidas pelos computadores (FIDLER, 1997). A linguagem digital é o grande agente de mudança das transformações tecnológicas das últimas décadas, ela praticamente substituiu, nos atuais dispositivos de comunicação, a linguagem “analógica” cujo processo baseia-se em reprodução mecânica dos sinais, como ocorre na natureza. Segundo Fidler, a linguagem digital permite a comunicação entre diversas máquinas e seus componentes. Todos os sons, palavras e imagens, reconhecidas pelo ser humano, podem ser transformadas em bits, os quais são as unidades básicas de qualquer sistema de informação digital. Portanto, as distinções humanas em relação às imagens, aos textos e aos sons são irrelevantes na linguagem digital. Os bits usados para descrever um texto de jornal são os mesmos para compor os sons de uma sinfonia ou um programa de televisão, eles podem coexistir e se combinar para representar diversas formas de comunicação. Por isso, a linguagem digital é a pedra fundamental da convergência, já que permite o processamento e a comunicação entre diferentes máquinas por meio de um código comum.

independentemente de a plataforma tecnológica ser baseada em cobre, fibra óptica ou sem fio (*wireless*). Quer dizer, todas as redes de comunicação começaram a falar a mesma língua, o que em termos técnicos significa a utilização de um mesmo protocolo de comunicação. O *Internet Protocol* em conjunto com técnicas mais avançadas de compressão abriu caminho também para um aumento da eficiência e capacidade de transmissão de dados, ou seja, mais informação poderia fluir nas redes compiladas em diferentes formatos com sons e imagens. Assim, não havia mais barreiras para que diversas espécies de serviços (ex: a telefonia de voz, vídeos ou dados) fluíssem por todos os tipos de plataformas tecnológicas.

Até o final dos anos 1970, os setores de telecomunicações, transmissão de sinais de rádio e televisão e informática eram independentes e caracterizados por aspectos específicos relacionados à tecnologia, ao mercado e à regulação. No entanto, nas últimas décadas, esses setores se aproximaram consideravelmente por causa do desenvolvimento tecnológico, a ponto de as fronteiras estabelecidas pelas características específicas que os separavam estarem desaparecendo, no contexto deste início do século XXI.

De acordo com Simpson (2005), nas últimas décadas do século XX, os setores relacionados com as comunicações eletrônicas passaram por um processo de grandes transformações que resultou em um novo setor “híbrido”, que mescla telecomunicações e processamento de dados. Esse novo setor recebeu a denominação de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

O primeiro pesquisador a popularizar o uso do termo “convergência” para o setor de comunicações, segundo Fidler (1997), foi Nicholas Negroponte em aulas realizadas para arrecadar fundos para o *Media Lab* do *Massachusetts Institute of Technology*. (MIT). Negroponte afirmava que todas as tecnologias de comunicações estavam passando por um processo de metamorfose, portanto somente poderiam ser estudadas como um objeto único. Ele demonstrava, na época, a intersecção entre os setores de “Audiovisual e Radiodifusão” (*Broadcast e Motion Picture Industry*), “Indústria de Computadores” (*Computer Industry*), além de Imprensa e Mercado Editorial (*Print e Publishing Industry*). Estabeleceu-se a idéia de que certos setores estavam se fundindo para criar novas formas de comunicação, as quais moldariam um novo futuro das comunicações humanas. Esse futuro seria possível por causa do processo de digitalização, que permite ou

permitiria a qualquer meio de comunicação ser capaz de reproduzir uma ou mais formas de comunicação, gerando o conceito de *Multimedia*, ou *Mixed Media*.

## 2) Dimensão midiática

Sua dimensão midiática fundamenta-se na idéia de hibridação dos meios de comunicação ou cruzamento das infra-estruturas de distribuição de informação, armazenamento de informação interativa, capacidade de processamento, difusão do consumo de equipamentos e de conteúdos eletrônicos. Alguns autores discorrem sobre essa dimensão midiática do fenômeno da convergência.

Longstaff (2001) considera que esse fenômeno trouxe turbulência ao setor de comunicações; e tende a consolidar uma nova configuração desse setor da economia. As características de uma futura consolidação, segundo ela, podem ser classificadas nas seguintes categorias:

1. O Grande Tubo (*Big Pipe*) - os atuais modos de transportes de informação serão combinados em uma ou poucas grandes redes de transmissão (grandes tubos de comunicação).
2. A Grande Caixa (*Big Box*) – um ou poucos terminais receptores convergentes substituirão a variedade de aparelhos existentes: TV, telefone, computador, etc. Ou seja, qualquer terminal seria capaz de fazer tudo o que os terminais anteriores faziam separadamente.
3. A Grande Empresa (*Big Company*), uma ou poucas empresas controlarão os recursos do setor, provendo informações pelo Grande Tubo e pela Grande Caixa para clientes customizados que estariam distribuídos pelo globo.

A visão de Longstaff sugere que haverá uma consolidação no futuro, no entanto a “turbulência” que atinge o setor hoje não diminuiria. Para ela, essa turbulência continuaria, apesar da existência de alguns pontos de estabilidade, isto por causa do grau

acelerado de desenvolvimento tecnológico cuja tendência seria manter um ritmo constante de transformações tecnológicas. Portanto, haveria uma consolidação marcada pelo surgimento de um padrão que se repetirá constantemente nos próximos anos. No entanto, esse padrão constante é uma *dinâmica de transformação*, ou seja, a repetição de uma “constante mudança” a qual se replicará indefinidamente. Uma repetição eterna da mudança, uma dinâmica cujo equilíbrio está na relação de ordem e desordem.

Hanrahan corrobora e ao mesmo tempo complementa as idéias de Cunha e Longstaff, de forma a confirmar a transformação midiática trazida pelo fenômeno da convergência. Para ele, a convergência é um processo em pleno andamento, portanto inacabado ou em aberto. Esse autor concorda com Simpson (2005) ao afirmar que o desenvolvimento tecnológico abriu oportunidades econômicas para que atores privados que atuavam nos setores de difusão de rádio e televisão, informática e, principalmente, telecomunicações, se aventurassem em novos mercados, por meio da oferta de uma enorme variedade de novos serviços. Hanrahan, como Cunha e Longstaff, também alega que esses novos serviços incorporariam combinações diversas de aplicações de voz, dados, texto e vídeo que, por intermédio de meios de transporte e recepção eletrônicos de alta velocidade, permitiriam a existência de um ambiente interativo cujas aplicações seriam infinitas.

Hanrahan, também entende que a convergência é um processo caracterizado por aproximar entidades diversas, como as telecomunicações, a Internet, a tecnologia da informação, a difusão de sons e imagens (*broadcasting*<sup>2</sup>), de forma a permitir a oferta de serviços em uma mesma plataforma de rede ou de fornecer o mesmo serviço em mais de um meio de comunicação. Ela corrobora com as idéias de Longstaff de *dinâmica de transformação* ao descrever a convergência como um processo evolucionário em aberto. Mas, ele vai além ao enfatizar a questão da *convergência de mídia* a qual trata das transformações relacionadas à manipulação e ao consumo do conteúdo midiático. As observações de Hanrahan trazem um pouco de luz sobre as implicações desse fenômeno para a economia indústria cultural e a organização do setor de comunicação.

---

<sup>2</sup> De acordo com Costa (2007), as transmissões *broadcasting* ocorrem quando se estabelece uma ligação ponto-multiponto, em que todos os *hosts* da rede recebem os dados transmitidos simultaneamente – este processo de *broadcast* é conhecido por difusão.

Hanrahan diz que a convergência de conteúdo influi nos processos essenciais de uma empresa de comunicação. Para entender como isso ocorre, ele apresenta um exemplo de uma agência de notícias onde a informação é recolhida por diferentes profissionais (repórteres, *cameramen* e pesquisadores) capturadas em diferentes formatos (voz, imagens estáticas, em movimento, texto e dados). Segundo ele, toda essa informação é utilizada no processo editorial, produzindo assim, variadas formas de produtos noticiosos.

O processo produtivo de uma firma está demonstrado na Figura 1, onde a voz e o vídeo são gravados digitalmente e armazenados em um “Repositório de conteúdo”, junto a imagens, textos e dados codificados digitalmente. O material seria indexado de maneira que permitisse sua imediata restauração para uso. O repositório comum de conteúdo suporta um processo editorial no qual a distribuição é preparada. Múltiplos canais de distribuição são utilizados até os destinatários finais (*end users*) em tempo real, seja pela radiodifusão de TV aberta ou fechada (*broadcasting*), por textos impressos em grandes jornais ou na internet. Além disso, os usuários ou assinantes de serviços poderiam receber previamente um aviso ou “alerta” sobre informações que foram depositadas no “repositório de conteúdo”.

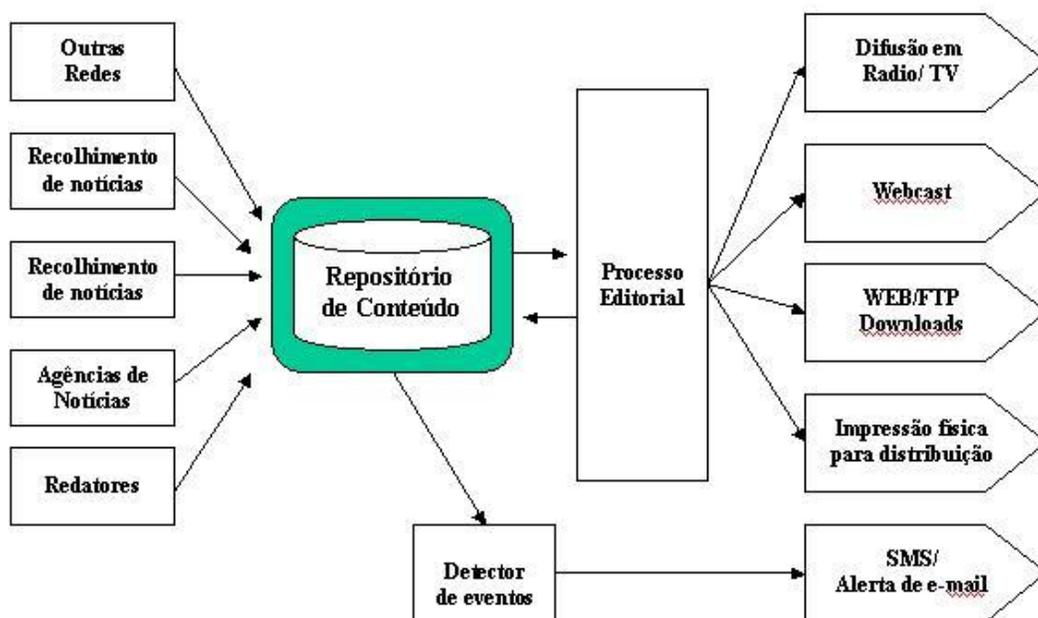


Figura 1 - Novos serviços sob a “convergência de conteúdo” (Reconstrução, HANRAHAN, 2007: 37).

Esse exemplo dado por Hanrahan demonstra como a convergência possui impactos na produção, distribuição e consumo de conteúdo. Isso significa uma reconfiguração na cadeia de valor dos meios de comunicação. Tal reconfiguração pode implicar reestruturações no modo de operação das indústrias culturais, fato que merece atenção especial, pois denota mudanças na produção e no consumo de informações de modo geral pela sociedade. Transformações que conseqüentemente podem apresentar implicações para os meios de comunicação e na forma de regulá-los. Destaca-se que essas transformações estão ocorrendo em nível mundial, pois outra particularidade da convergência, segundo Simpson (2005), está ligada a internacionalização dos mercados nacionais de comunicações, relacionada ao fenômeno da globalização.

### *3) Dimensão Social*

As transformações midiáticas discutidas por Cunha, Hanrahan e Longstaff não exaurem as dimensões da convergência, mas oferecem uma ponte para outra face desse fenômeno. Como foi visto, a dimensão tecnológica está historicamente ligada ao fenômeno da convergência, mas não o determina completamente, já que a dinâmica deste fenômeno depende das interações econômicas e midiáticas que estiverem relacionadas com o desenvolvimento tecnológico. Mas, surge a pergunta: o que está por traz dessas transformações midiáticas? O que liga o desenvolvimento tecnológico com tais transformações, qual é o impulso desse ciclo evolutivo tecnologia/reorganização midiática? Nesse ponto surge uma nova dimensão da convergência, o lado sociológico desse fenômeno. Essa dimensão social está ligada às interações humanas e a apropriação que os indivíduos fazem da técnica, este seria o ponto chave para compreender o impacto da convergência no setor de comunicações.

Pode-se, a primeira vista, vislumbrar uma relação direta entre as mudanças tecnológicas e as transformações midiáticas. No entanto, tal relação pode não ser tão direta ou unidirecional como aparenta, isto porque a tecnologia por si só não significa muita coisa para as transformações dos meios de comunicações. A tecnologia não age no mundo sem a

intermediação humana e as estruturas político-econômicas. Assim, a compreensão das dimensões tecnológicas e midiáticas inerentes ao fenômeno da convergência somente estaria completa a partir do entendimento de uma outra dimensão: a social. Essa dimensão social seria uma espécie de força motriz por traz do desenvolvimento tecnológico e midiático do setor de comunicação. Uma força que ao mesmo tempo molda e é moldada pelo avanço tecnológico e pela organização do consumo, produção e da oferta de conteúdo e serviços de comunicação.

Assim, a convergência deve ser pensada a luz das relações subentendidas na relação tecnologia/transformação social. Portanto, a pergunta mais próxima do entendimento da realidade seria: qual a relação entre desenvolvimento tecnológico e sua relação com a sociedade? Para responder a esta pergunta, escolheu-se trabalhar as transformações sociais à luz da abordagem social desenvolvida por Manuel Castells. Tal escolha se deve à abrangência da idéia de Sociedade Informacional que Castells utiliza no entendimento do fator tecnologia para a comunicação humana e conseqüentemente para as transformações sociais da atualidade. Nesse sentido, elegem-se também as ponderações de Gustavo Cardoso sobre a relação entre as transformações sociais, abordadas por Castells, e as transformações no *sistema de mídia*<sup>3 4</sup> contemporâneo, de maneira a entender as relações entre a dimensão social e dimensão midiática da convergência.

Segundo Castells (2005), é impossível estudar qualquer tipo de comunicações sem se referir à tecnologia. No entanto, para ele, também é necessário entender como as pessoas interagem com a tecnologia para compreender o mundo convergente de hoje. Essa visão de que a tecnologia em si mesma não quer dizer nada é compartilhada por Ilharco, que considera a tecnologia como “*um meio para um fim, um instrumento, um aparelho para preencher, para construir, para organizar*” (ILHARCO, 2002: 188)<sup>5</sup>. Ele entende que

---

<sup>3</sup> Gustavo Cardoso adota a definição de “sistema de mídia” formulada por Ortoleva P. descrito na obra *Un mondo di suoni. La radio e il resto*, In: MENDUNI, E. *La radio*. Bologna: Baskerville, 2002. De acordo com Cardoso, o sistema de mídia compreende “*o quadro das interligações entre tecnologias e organizações que guiam as diversas formas de comunicação. Trata-se de uma categoria de origem essencialmente institucional e econômica, que nos ajuda a explicar, por um lado, a dinâmica evolutiva dos meios de comunicação e, por outro, como cada sociedade se estabelece, entre as diversas mídias, uma divisão das funções, que nasce dos processos socioculturais complexos, mas que encontra a posteriori a sua legitimação nas empresas e quadros legislativos*”. (CARDOSO, 2007:15)

<sup>4</sup> Gustavo Cardoso emprega o termo *mídia*, o qual se refere ao termo em inglês *media*, outros autores adotam o termo “meios de comunicação”, portanto, quando for empregado o termo *mídia* neste trabalho, faz-se referência aos meios de comunicação.

<sup>5</sup> Tradução própria.

a tecnologia da informação pode ser concebida como uma ferramenta desenhada para cumprir determinadas tarefas, por exemplo: o computador é um aparelho que escreve, calcula e comunica. Essa visão instrumentalista percebe a tecnologia como algo que depende da ação humana e com esta interage.

Ilharco ainda vai além dessa visão instrumentalista, ele afirma que o papel da técnica na sociedade atual é preponderante em relação a outras sociedades. O autor cita Heidegger, o qual pensa a tecnologia não apenas como uma ferramenta, mas como parte da essência da sociedade contemporânea. Ou seja, ao mesmo tempo em que a tecnologia molda a sociedade e os indivíduos, ela é moldada por eles. Nesse sentido, Castells, parafraseando a famosa expressão de McLuhan – “O meio é a mensagem”, crê que a materialidade da organização do processo comunicacional molda de forma profunda a maneira na qual a mensagem irá ser recebida. Ou seja, se a mensagem é o meio, isto significa que o conteúdo presente nela organiza o processo comunicacional. A partir desse princípio, a convergência será abordada, neste trabalho de forma a admitir o rápido desenvolvimento tecnológico da segunda metade do século XX como pré-condição fundamental para a existência desse fenômeno que atualmente domina a cena das comunicações no mundo todo.

A influência de Castells para o campo da comunicação provém de seu modelo de redes (*network model*). Esse modelo considera que a comunicação não tem apenas uma corrente unidirecional cujo início estaria no ente emissor e o elo final seria o receptor. Ao invés disso, sugere a existência de múltiplos *nós* com múltiplos papéis, de modo que não há uma distinção clara entre emissores e receptores. Castells não acredita em uma teoria ajuizada para entender as comunicações atuais que não articule a questão da organização em redes. Para ele, a teoria das redes é “*o coração da teoria da comunicação, porque ela abre a possibilidade de enxergar, por exemplo, a convergência, a multimodalidade, a interatividade*” (CASTELLS, 2005: 143).

O modelo de comunicação em rede elaborado por Castells constitui a base para sua teoria da sociedade em rede (*network society*). Seus postulados teóricos fundamentais estão sistematizados em uma trilogia chamada: *A Sociedade em Rede*, na qual se destaca, para fins deste estudo, o livro *A Era da Informação* cujo objetivo central é analisar os efeitos essenciais da tecnologia da informação no mundo contemporâneo. Nele, Castells

aborda a revolução tecnológica que está modificando os pilares da sociedade nesse início do XXI. O pesquisador analisa os efeitos e as implicações das transformações tecnológicas em relação à cultura dos meios de comunicação.

Castells (2008) estabelece uma distinção entre as noções de *sociedade da informação* e *sociedade informacional*. Essa diferenciação ocorre porque o primeiro termo relaciona-se com o papel da informação na sociedade, e o segundo indica a atribuição fundamental da informação como fonte produtiva e de poder na sociedade. De acordo com Castells, a informação sempre foi fundamental em todas as sociedades, no entanto, ela só se torna fonte essencial da produtividade no período histórico atual, isso por causa das novas condições tecnológicas existentes. Para esclarecer as implicações de suas preposições para a sociedade atual, Castells faz um paralelo entre informação/informacional e indústria/industrial. Segundo ele, uma sociedade industrial não se constitui somente de uma sociedade que possui indústrias, mas é aquela na qual as formas sociais e tecnológicas estão estruturadas para atender à organização industrial, o que inclui todas as esferas de atividade, como hábitos do cotidiano e relações de poder. O mesmo acontece com a “sociedade informacional”, a qual não apenas possui informação, mas aquela que se fundamenta e organiza por meio da informação.

A visão de Castells de um modelo comunicacional baseado em redes pode ser considerada radical em relação aos tradicionais modelos de comunicação utilizados pelos pesquisadores, mas fornece um referencial teórico consistente para entender as comunicações em tempos de convergência. Tal abordagem pode ser utilizada como uma ferramenta pertinente para o estudo dos novos meios de comunicação inerentes ao fenômeno da convergência que tem como expoente principal a Internet, cuja linguagem comum é o hipertexto. Essa nova linguagem transforma qualquer determinação de sentido em algo obsoleto, já que reprocessa tais sentidos de forma a construir um conjunto de diferentes significados e códigos alternativos. Castells afirma que o hipertexto tem conseqüências transformadoras para a comunicação e conseqüentemente para a sociedade. Em suas palavras:

“A fragmentação da cultura é uma recorrente circularidade característica do hipertexto e tem como conseqüência a individualização do significado cultural nas comunicações em rede. Segundo ele, a produção em rede, a diferenciação do consumo, a descentralização do poder e a

individualização da experiência são refletidos, amplificados e codificados pela fragmentação do significado no espelho quebrado do hipertexto eletrônico, onde apenas o significado compartilhado é o significado de uma rede compartilhada.” (CASTELLS, 2005:144, tradução própria).

As análises de Castells (2005) sobre a internet revelaram que os usuários da tecnologia também são produtores de tecnologia. De acordo com esse pesquisador, a grande maioria dos softwares de comunicação constituinte da internet foi desenvolvida pelos próprios usuários. Na sua obra *Galáxia da Internet*, Castells aborda a questão da cultura de liberdade inerente à rede mundial. Essa liberdade permite um constante intercâmbio entre as pessoas cuja conseqüência se traduz no “embaralhamento” entre o mundo dos produtores e o mundo dos usuários, transformando-os em um ambiente novo onde predominam as redes interativas. Tais fenômenos estão por traz dos apontamentos de Hanrahan sobre as alterações na produção, distribuição e consumo de serviços de comunicações, que não só impactam na cadeia de valor dos meios de comunicação, como na própria organização do setor.

Gustavo Cardoso (2008) entende que as pesquisas de Castells são capazes de revelar duas importantes dimensões para a compreensão do atual sistema de mídia inserido em um contexto de organização social em rede (Sociedade em Rede) e para o processo de *auto-mass communications*<sup>6</sup>. Cardoso expressa em seu trabalho a necessidade de ir além das revelações de Castells de modo a introduzir uma questão fundamental para as teorias de comunicação: o sistema de mídia na atualidade. De acordo com o pesquisador, o sistema de mídia que vigorou durante quase a totalidade do século XX, dado os limites da tecnologia, estava baseado no conceito de “comunicação em massa”. No entanto, esse quadro está em plena transformação, ou seja, estaria surgindo um novo sistema baseado em uma “comunicação em rede”. Nas páginas adiante serão aprofundados os argumentos de Cardoso, os quais se fundamentam na seguinte premissa: a maneira que as pessoas utilizam a tecnologia é mais importante do que o simples desenvolvimento tecnológico; quer dizer, a forma de apropriação da tecnologia realizada pelos indivíduos e pelo mercado está moldando o novo sistema de mídia.

---

<sup>6</sup> O processo de *auto-mass communications* implica uma comunicação individual de muitos para muitos, diferente de uma comunicação de massa cujo fundamento está da emissão de mensagens de um para muitos

Cardoso, através de uma extensiva pesquisa de 8 anos, analisou o contexto da tecnologia e a evolução do papel da mídia na sociedade em rede. Sua abordagem focalizou a forma de organização do sistema de mídia. Ele aborda a questão de como os usos que os indivíduos fazem da tecnologia podem vir a configurar e modelar o sistema de mídia. Segundo o pesquisador: “*Na sociedade em rede a organização do sistema de mídias e a sua evolução estão em grande parte dependentes do modo como nos apoderamos socialmente delas*” (CARDOSO, 2007: 16).

Da mesma forma que Castells acredita que a informação sempre foi fundamental para a sociedade, Cardoso entende que a mídia acompanha o ser humano desde a organização sistematizada dos códigos de comunicação. No entanto, segundo Cardoso, apenas nesse momento histórico atual, o sistema de mídia se organiza baseando-se na forma de interligação de rede. A causa dessa mudança estaria no surgimento da internet que permitiu a migração da tradicional mídia de massa para o mundo digital *online*, de forma a criar pontes entre a velha e a nova mídia. Tal processo remete ao fenômeno da convergência, abordada por Fidler (1997), Simposon (2005), Hanrahan (2007) e Longstaff (2001), cuja lógica fundamental de hibridação e coexistência de diversos meios já havia sido profetizada por McLuhan (2007) no final dos anos 60. De acordo com Cardoso, a Internet induz e estabelece um número cada vez maior de interligações entre todas as mídias, não importa se são digitais, ou analógicas. A Internet aparenta ser a concretização, pelo menos parcial, das profecias de McLuhan.

Apesar das interligações entre mídias somente serem possíveis por causa do desenvolvimento tecnológico, Cardoso (2007) afirma que o sistema de mídia atual não é caracterizado pela convergência tecnológica, mas pela sua organização em rede. Para ele, a organização em rede ocorre não somente em nível tecnológico, mas também devido a aspectos econômicos e à apropriação social. O trabalho aqui desenvolvido, como já foi dito, procura entender a convergência não apenas como um fenômeno tecnológico, mas como algo mais abrangente que considere outros fatores, tais como os descritos por Cardoso. Portanto, a abordagem proposta nesse trabalho considera a apropriação social da tecnologia, além de questões de fundo político-econômico. Não se deve esquecer que a tecnologia, apesar de por si só não determinar a convergência e suas implicações sociais, configura-se como pré-condição desse fenômeno, pois sem a técnica nada do que ocorre

atualmente nas comunicações seria possível, como afirma Fidler (1997), Simposon (2005), Hanrahan (2007) e Catells (2003).

A hipótese de Cardoso (2007) é que o sistema de mídia se constitui cada vez mais em torno de duas redes principais, as quais se comunicam através de diferentes tecnologias de comunicação e de informação. Tais redes se articulam ao redor da televisão e da Internet estabelecendo nós (ligações) com outras tecnologias como rádio, imprensa escrita, telefonia. Segundo Cardoso, o porquê dessa articulação em torno de duas principais redes está relacionado com as dimensões da interatividade, por sua vez possibilitada pelo recente desenvolvimento tecnológico e pela forma que os indivíduos valorizam socialmente essas dimensões.

Cardoso ao analisar as práticas de uso da tecnologia, compreende que não podemos estudar de forma isolada o rádio, jornais ou a internet, pois os seres sociais não utilizam apenas uma única mídia como fonte de informação ou de comunicação. Neste ponto, o autor retoma o conceito de *matriz de mídia* cuja hipótese refere-se ao fato dos indivíduos tenderem subjetivamente a estabelecer uma hierarquia mental entre diversos tipos de mídia e o lugar que estas ocupam em suas vidas. Trata-se de escolhas individuais, embora sejam partilhadas socialmente. Ele entende que o sistema de mídia é produto das matrizes de mídia individuais, portanto estaria relacionado a certa autonomia do indivíduo.

A televisão ainda possui um papel central na sociedade atual, apesar de suas constatações sobre diminuição do tempo que as pessoas gastam assistindo a TV em relação ao aumento do uso da Internet. Cardoso, apesar de reconhecer isso, entende que a Internet pode por em xeque o poder da mídia tradicional, criando um novo espaço de *mediação*. Nesse novo espaço estariam articulados o rádio, a TV e os jornais impressos, assumindo, cada um, especificidades próprias no processo de mediação<sup>7</sup>, o que vai ao encontro das idéias de hibridação e coexistências expressas por McLuhan (2007) e Fidler (1997). Portanto, não estaria acontecendo uma substituição das velhas mídias pela Internet, mas novos usos daquelas em torno desta. Ou seja, a Internet permite usos inteiramente novos das antigas formas de mídia.

---

<sup>7</sup> Segundo Longstaff (2001), existem dois grandes tipos de comunicação humana: 1) Comunicação interpessoal (*interpersonal communication*) – entre duas pessoas; 2) Comunicação mediada (*mediated communication*) – na qual um constructo social ou técnico permite o envio de mensagens para receptores que estão longe do emissor. A mediação técnica pode ser caracterizada como redes ponto-a-ponto (*point-to-point networks*) ou como redes ponto-multiponto (*point-to-multipoint networks*).

O desenvolvimento das novas tecnologias de mídia depende das necessidades sociais. Fidler entende que tais necessidades seriam trabalhadas na interface entre sociedade e tecnologia. Ele desenvolveu uma maneira de pensar as transformações dos meios de comunicação denominada *mediamorphosis*. Não se pode considerá-la como uma teoria, mas sim como uma abordagem unificada para pensar o desenvolvimento tecnológico em relação às comunicações. Sua visão encoraja o exame de todas as formas de comunicação como membros de um sistema interdependente, cujas interações existem em relação ao presente, ao passado, e ao futuro. Fidler acredita que, estudando o sistema de comunicação como um todo, pode-se enxergar as novas mídias não como algo espontâneo e independente, mas como uma metamorfose das antigas formas de mídia. Segundo ele, quando surgem novas formas de mídia, as antigas não desaparecem, pelo contrário, se adaptam e continuam a evoluir.

Essa evolução das mídias (*mediamorphosis*) preconizadas por Fidler, na qual os antigos meios de comunicação não desaparecem, mas apenas se adaptariam, estaria relacionada à questão da autonomia dos indivíduos diante do uso dos meios. Cardoso trabalha com o conceito de *autonomia comunicativa*, elaborado por Castells, para analisar as práticas de uso combinado da Internet e outras mídias. Tal autonomia seria “*a capacidade de um indivíduo gerir um projeto individual ou coletivo por ele definido. Esse projeto pode conter objetivos de afirmação individual ou de pertencer a um conjunto que se define em função da afirmação de identidades de legitimação, projeto e resistência*” (CARDOSO, 2007:18). Para Cardoso o reposicionamento dos meios de comunicação ocorre em um contexto de mudança exterior a mídia, no qual trabalha a autonomia comunicativa do indivíduo. Tal reposicionamento refere-se ao tipo de conteúdos produzidos e da articulação entre as diferentes redes de acesso que compõem o sistema de mídia. Por meio da noção de autonomia entende-se o porquê do crescimento da utilização da internet como meio de acesso principal ao sistema.

A autonomia dos indivíduos teria moldado a forma que a internet se configura, explicando o porquê de ser um meio de sucesso cujo crescimento tem aumentado de forma vertiginosa, a ponto de transformá-la no coração do novo sistema de mídia. Fidler acredita na capacidade humana de assimilar novas idéias, produtos e serviços desde que estes sejam percebidos de modo a encaixar em suas definições pessoais e culturais da realidade.

Segundo Castells (2003), as pessoas, as empresas e as instituições transformam a tecnologia, apropriando-se dela de forma a experimentá-la e modificá-la. A Internet, de acordo com Castells, é um exemplo desta dinâmica de apropriação. A rede mundial foi fruto de tecnologias concebidas inicialmente para uso militar, mas que desde seu nascimento foram apropriadas pelos seus usuários e criadores, cuja cultura da liberdade dos anos 1960 dominou este meio a ponto de transformá-la em uma tecnologia da comunicação totalmente livre, característica que perdura até os dias de hoje. De acordo com a visão de Castells, a cultura da Internet não é fruto apenas de sua tecnologia, mas da prática social e de um contexto histórico particular. Seria um meio moldado pelo próprio público, ou seja, atende efetivamente as necessidades de comunicação deste. Assim, a internet seria um meio de sucesso porque responde de modo bastante concreto as necessidades dos indivíduos em relação às diversas formas de comunicação, seja rádio, texto ou TV.

Outra característica importante do sistema de mídia na ‘sociedade em rede’ está relacionada ao fato dessa coletividade não apresentar mais limites físicos ou territoriais como seus antecedentes. O que quer dizer que os sistemas de mídia nacionais não se detêm mais a um único país, pois estão interligados por meio de suas instituições, empresas, organizações e cidadãos às diversas redes de poder. Por sua vez, tais redes de poder fazem com que seus atores atuem em um *espaço de fluxos*, ou seja, um espaço não-territorial e não-temporal. Portanto, para entender os fenômenos pertencentes à comunicação hoje, deve-se atentar para o fato desses fenômenos não estarem limitados às fronteiras nacionais dos Estados.

A questão da centralidade das comunicações em nossa sociedade é um fenômeno que surge no final do século XIX e toma maior importância no início do século XXI. Para Cardoso, a idéia de comunicação e informação torna-se, além de uma idéia central da vida social, um objetivo em termos de desenvolvimento econômico para o século XXI. Castells (2008) entende que houve uma mudança do paradigma econômico da sociedade atual, o qual passou a ser baseado na informação, em vez de ter a energia como elemento central da produção. Esse novo modo de produção necessita do livre fluxo da informação para existir e expandir e, desta forma, a comunicação se torna a força motriz central dessa nova fase do capitalismo. A reestruturação do capitalismo impulsiona a

adoção e diversificação da mídia, a articulação de redes e a convergência entre as tecnologias da informação e comunicação em termos globais.

Diante o novo paradigma econômico, Cardoso (2008) entende as tecnologias de informação e comunicação como elementos fundamentais para a esfera de tomada de decisões e de construção da vida do indivíduo. Mas ele não relaciona o desenvolvimento tecnológico diretamente com as mudanças para a comunicação, de forma que ele não seria o único agente transformador da sociedade. Para ele, tais mudanças não são unidirecionais, mas bi-direcionais. Ou seja, são bi-direcionais porque de um lado as tecnologias de comunicações facilitam a organização social, por outro, a sociedade fomenta outras formas de comunicação, alterando a própria tecnologia. Portanto, ao analisar o fenômeno da convergência deve-se atentar para a existência de uma interdependência entre a tecnologia e a sociedade, pois se trata de um processo reflexivo entre os meios de comunicação e as mudanças sociais.

Esse trabalho parte da premissa de que para compreender a abrangência completa do fenômeno da convergência<sup>8</sup>, não se pode prender-se ao seu aspecto

---

<sup>8</sup> Deve-se atentar aos excessos e interpretações confusas ou pouco esclarecedoras sobre a convergência. Por exemplo, que a convergência irá acabar com os livros, jornais impressos ou a Televisão. Segundo Roger Fidler (1997), muitas pessoas afirmam que a convergência levaria a um futuro onde existiriam poucas formas de comunicação, portanto significando a extinção das formas tradicionais. No entanto, para ele não existe evidência histórica que indique isso, pelo contrário, a história prova que os meios de comunicação não se extinguem, mas aumentam em número, além de possuírem a capacidade de coexistirem durante um longo período de tempo. Um exemplo seria o caso do *videotape* que, nos anos 1980, supostamente acabaria com o cinema, fato não concretizado até hoje, mesmo com o advento do DVD. Outro excesso, apontado por Fidler, seria a crença de que a “convergência” representaria algo novo. Segundo ele, isto não condiz com a realidade, já que o processo de evolução dos meios de comunicação sempre foi de fusão. Quanto a isto vale lembrar que McLuhan, em seus trabalhos dos anos 1960 e 1970, já afirmava a coexistência e hibridação, além da constante e veloz evolução dos meios de comunicação. As idéias preconizadas por McLuhan são muito parecidas com as que Fidler utiliza para entender as transformações tecnológicas ocorridas no final dos anos 1990. Longstaff (2001), também aborda a questão das previsões, além de classificar os tipos de posturas adotadas pelas pessoas em relação a convergência, os quais são classificadas como os Crentes (*Belivers*), os Agnósticos (*Agnostics*) e os Ateus (*Atheists*). Ou seja, ela relata as expectativas otimistas e pessimistas sobre a convergência. Para ela, tais visões estanques dificultam uma abordagem parcial sobre o tema. Tais visões podem descambar em um “futurologismo” cujo resultado estaria descolado da realidade. Apesar dos perigos do “futurologismo”, a convergência, hoje, é uma realidade bastante concreta – plataformas digitais e produtos como telefones celulares com acesso a Internet, câmeras de vídeo ou outras facilidades já fazem parte do dia-a-dia social e de mercado. Portanto, pensar nessa realidade é pensar em suas implicações econômicas, sociais e políticas. A convergência apresenta uma série de características observáveis na evolução das comunicações eletrônicas e em suas aplicações, fazendo parte de um processo de transformação social pautado pela apropriação e usos que os indivíduos fazem das novas tecnologias. Deve-se pensar essa realidade convergente como um processo em aberto, mas que já apresenta algumas características consolidadas, tais como hibridação e coexistência dos meios, ou seja, uma dinâmica pautada pelo constante desenvolvimento tecnológico.

tecnológico, ou seja, na determinação da técnica sobre a sociedade. Deve-se atentar para o fato da convergência ser um indutor das transformações sociais e comunicacionais, ao mesmo tempo em que é moldada por tais transformações. A convergência, como afirmaram Longstaff e Hanrahan, pode ser entendida como um processo em evolução, o qual ainda não se pode vislumbrar uma definição a longo prazo, pelo menos não até esse momento. Um processo complexo e reflexível que vai se configurando conforme a sociedade e o sistema de mídia se organizam. Compreender esta dinâmica e o contexto da sociedade atual pode ser útil para compreender os impactos desse fenômeno para as políticas de comunicação, mas antes deve-se considerar uma quarta dimensão: a política-econômica.

#### *4) Dimensão Político-Econômica*

Para abordar a convergência com um olhar abrangente faz-se necessário não apenas considerar as mudanças da sociedade - como as descritas por Castells (2008) - e as mudanças no sistema de mídia - como descrito por Cardoso (2007) -, mas também as questões estruturais do capitalismo, ou seja, analisar a dimensão político-econômica do fenômeno. Essa dimensão, por sua vez, explica o que está por trás da indústria que movimenta o desenvolvimento tecnológico e do jogo político que influenciam as políticas públicas para o setor.

A nova economia compreende negócios eletrônicos como a comercialização *online* e transações financeiras globais, cujos atores principais são empresas inovadoras dependentes da informação como insumo principal de sua produção e os seres humanos imersos em um contexto cultural particularmente complexo. Segundo Castells (2003), a nova economia se funda em um potencial de crescimento sem precedentes na história, grande parte disso seria por causa do avanço da internet, cuja utilização engloba todo tipo de empresa ou operação de negócios. Sobre a nova economia, Castells completa:

“Um mundo que não cancela ciclos comerciais nem substitui leis econômicas, mas transforma suas modalidades e suas conseqüências ao mesmo tempo em que acrescenta novas regras ao jogo. Por um lado, a nova economia é a economia da indústria da internet. Em outra abordagem, observamos o crescimento de uma nova economia a partir de dentro da velha economia, como

um resultado do uso da internet pelas empresas, para o próprio objetivo e em contextos específicos” (CASTELLS, 2003: 10).

As transformações dos meios de comunicações geralmente são fruto de um jogo interativo complexo de necessidades percebidas, de competitividade, de pressões políticas e inovações tecnológicas. Por exemplo, tal jogo envolve expectativas das empresas, as quais, segundo Longstaff (2001), apostam e investem em um “futuro convergente”, apesar das dificuldades técnicas de se integrar serviços de voz, de dados e vídeo. Envolve também, como afirma Castells (2005), as expectativas do público o qual está se comunicando de forma diferente e está disposto a pagar por isso. O futuro do setor de comunicações passa pelo resultado desse jogo de expectativas. Esse jogo além de ser influenciado pelo fator tecnologia, também é em parte determinado pela questão estrutural. Segundo ele:

“O processo histórico em que esse desenvolvimento de forças produtivas ocorre assinala as características da tecnologia e seus entrelaçamentos com as relações sociais. Não é diferente no caso da revolução tecnológica atual. Ela originou-se e difundiu-se, não por acaso, em um período histórico da reestruturação global do capitalismo, para o qual foi uma ferramenta básica. Portanto, a nova sociedade emergente desse processo de transformação é capitalista e também informacional, embora apresente variação histórica considerável nos diferentes países, conforme sua história, cultura, instituições e relação específica com o capitalismo global e a tecnologia informacional” (CASTELLS, 2008: 50)

O surgimento e aperfeiçoamento dos aparatos tecnológicos de comunicação, segundo Lacerda (2004), está diretamente relacionado ao desenvolvimento da cultura de massa. Pode-se inferir que a convergência como fenômeno de caráter tecnológico traria implicações para os meios de comunicação, conseqüentemente para o universo da cultura. Porém, algo estaria por trás do desenvolvimento tecnológico? Lacerda (2004), parafraseando Edgar Morin<sup>9</sup>, diz que é o “vento do lucro capitalista” que propulsiona o desenvolvimento técnico ao encontro com a cultura. Em função do lucro se desenvolvem novas tecnologias, fator inerente à indústria cultural. Vale ressaltar, que esse movimento de aprimoramento tecnológico, não é exclusividade do capitalismo, mas também de outras

---

<sup>9</sup> A frase utilizada por Lacerda foi retirada de: MORIN, Edgar. Cultura de massas no século XX: neurose (O espírito do tempo I). Tradução de Maura Ribeiro Sardinha. 9a ed., Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1997. Primeira parte: “A integração cultural”. pp. 13-84

formas culturais. O objetivo dos meios de comunicação é atingir o maior público possível, independentemente do sistema econômico vigente. No entanto, no capitalismo esse objetivo é pautado pela lógica do lucro, ou seja, atingir o consumo máximo.

Bolaño (2007) afirma que a lógica do capitalismo prevalece em um cenário de convergência. Para ele, o fenômeno de bases tecnológicas que vivenciamos hoje não é o surgimento de uma nova sociedade, mas apenas o “velho capitalismo” reorganizado. Desta forma, será mantida a lógica da busca pelo lucro inerente ao mercado dos meios de comunicação. Dialogando com o desenvolvimento da Internet, Bolaño se pergunta: o que farão os meios de comunicação? Nas palavras do autor: “*O que farão nela (Internet) os grandes jornais? A resposta é simples e imediata: procurarão lucros. Ao lado, por motivos óbvios, das companhias telefônicas e operadoras de sistemas de TV a cabo.*” (BOLAÑO, 2007: 44)

A convergência cria uma tensão na indústria cultural, forçando uma reestruturação de seu sistema. Para entender essa tensão, deve-se voltar ao que diz Lacerda: “... *a indústria cultural é um sistema complexo, que tende ao conformismo, à estabilidade, mas precisa da “invenção”, do novo, para se aperfeiçoar e evoluir.*” (LACERDA, 2004:7).

A digitalização permite novos modelos de comunicações menos centralizados do que anteriormente reinavam na indústria cultural, como o modelo televisivo. Meios novos como a Internet, de acordo com Lacerda (2004), caracterizam-se por uma emissão descentralizada e menos hierárquica, portanto menor tendência à homogeneização. Essa descentralização tem reflexos na produção e no consumo de conteúdo. A Internet, por exemplo, permite novas fontes de produção e irradiação, que segundo Lacerda criam uma espécie de “contracultura” à padronização mercadológica. Isso gera uma tensão entre o sistema centralizado da cultura de massa e a pulverização dos novos meios. Desta forma, tenderá a ocorrer uma nova reestruturação da indústria cultural, que é marcada por um processo constante de equilíbrio-desequilíbrio: “*entre concentração-descentralização e entre concentração-concorrência, em busca desse consumo cultural individualizado*” (LACERDA, 2004:7).

As novas tecnologias que configuram a convergência influem nos processos essenciais de uma empresa de comunicação, o que também foi observado por Hanrahan (2007). Elas tenderão segundo Lacerda, a se adaptar ao novo tipo de consumo

proporcionado pela digitalização. A indústria cultural tende a criar uma produção de massa que será consumida de maneira individualizada, por meio de diferentes terminais de acesso e distribuída por diferentes plataformas de rede. Piccinin (2006) diz que os meios de comunicação na era da convergência buscam uma diversificação de seus modelos de negócio, de suas modalidades de tarifação e na segmentação de produtos ofertados para seus usuários.

Quando se afirma que o avanço tecnológico modifica ou rearranja a estrutura da indústria cultural, deve-se ter cuidado para não cair em um determinismo tecnológico deslumbrado. Sem querer entrar em uma discussão sobre pessimistas e otimistas<sup>10</sup> em relação à tecnologia deve-se estar atento para as “promessas ilusionistas” da convergência. É preciso assumir, como afirma Castells (2000), que a tecnologia é a grande responsável pelas mudanças atuais na sociedade e na economia, no entanto outros fatores não podem ser desconsiderados.

Segundo Suzy Santos (2004), não se pode desprezar a intensa disputa política e econômica que está por trás das escolhas de novos padrões tecnológicos, indicando que a tecnologia não estaria no foco principal da questão. Há uma reformulação cíclica de produtos e, conseqüentemente de hábitos de consumo. Tal processo pertencente à essência do capitalismo cuja complexidade vai além do determinismo tecnológico. Dentro desses fatores estaria a decisão política sobre o campo econômico, a qual seria de fato o elemento determinante.

## **1.2 As dimensões da convergência e as políticas de comunicação**

Considerando a observação crucial de Suzy Santos, sobre a característica estrutural da indústria cultural, esse trabalho visualiza um ponto de interseção entre fatores tecnológicos, midiáticos, sociais e econômicos. Trabalha-se aqui com a premissa de que a

---

<sup>10</sup> A discussão entre “pessimistas e otimistas” se refere aos que não acreditam na possibilidade da tecnologia de mudar a estrutura do capitalismo, portanto sua natureza repressiva e desigual, e os que vêem a tecnologia como possibilidade de transformações profundas, democráticas. A visão positiva sobre a tecnologia pode incluir desde Brecht, com seu otimismo com a invenção do rádio (ORTIZ, 1986), passando por Lazarfeld até Pierre Levy, Fukuyama (SANTOS, 2004) e Negroponte, (LACERDA, 2004). A negativista, inclui Adorno, e outros que seriam melhor enquadrados como céticos, entre eles Sérgio Capparelli, Mosco (SANTOS, 2004), Dominique Wolton (MONTARDO, 2002).

política seria esse ponto de interseção onde todas as variáveis determinantes entrariam em conflito, posteriormente atingindo-se o consenso. Entendendo que nem a estrutura da indústria cultural, nem a tecnologia, nem a apropriação social, nem a economia são determinantes por si só, pois elas podem ser consideradas elementos de grande influência no processo político. Esse processo político caminharia para o consenso, para o fim de uma disputa que terminaria no Estado. O produto final desse consenso estaria expresso em criações normativas e institucionais. A intervenção estatal, apesar de sozinha também não ser determinante, seria crucial para o desenvolvimento tecnológico e social. Na verdade, as interações entre tecnologia, sociedade, economia e Estado formariam um jogo complexo cujo resultado configuraria os meios de comunicação - considerando evidentemente a questão da característica cíclica da estrutura da indústria cultural, observado em seu processo constante de equilíbrio-desequilíbrio. Sobre isso, Castells (2004: 44) afirma:

“Embora não determine a tecnologia, a sociedade pode sufocar seu desenvolvimento principalmente por intermédio do Estado. Ou então, também principalmente pela intervenção estatal, a sociedade pode entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, do poder militar e do bem-estar social em poucos anos. Sem dúvida, a habilidade ou inabilidade de as sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer que, embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico.”

A questão da adoção pelo Estado de certo tipo de modelo regulatório<sup>11</sup> setorial seria uma escolha política, fruto de interações complexas entre sociedade (incluindo atores econômicos) e tecnologia, cujos fatores determinantes não estariam presentes apenas na própria estrutura do sistema capitalista, mas também na influência do desenvolvimento tecnológico e suas interações com a sociedade, características inerentes ao fenômeno da convergência.

---

<sup>11</sup> Entende-se “modelo regulatório” composto pelos marcos normativos e as autoridades reguladoras estabelecidas por eles.

A busca estratégica de novos modos de regulação da organização social se dá no campo da política e da administração, onde são desenvolvidos projetos e obras que possibilitam a constituição das redes de comunicação. A disputa política em torno da regulação das comunicações considerará o desenvolvimento tecnológico, além de envolver uma gama complexa de atores e interesses.

De acordo com Ferguson (1998), a política de comunicação se refere à luta do poder sobre os meios de comunicação, sobre o curso de seu desenvolvimento e de suas definições normativas. Ele diz que a política normativa dos meios de comunicação se refere a qualquer tipo de controle social, intervenção ou supervisão para sustentar benefícios dirigidos a uma parte da sociedade ou ao “interesse público geral”. As políticas normativas se aplicam tanto à estrutura legal e econômica dos meios de comunicação, quanto à natureza do conteúdo que eles produzem e distribuem. Ferguson argumenta que as políticas normativas tendem a responder às mudanças tecnológicas, às circunstâncias políticas e econômicas.

A escolha de um modelo regulatório setorial surge do embate político travado nessas esferas. Ferguson (1998: 101) levanta uma questão que merece reflexão, ele afirma que:

“... os meios de comunicação se tornaram uma atividade econômica muito mais importante – muito mais próxima dos negócios do que da cultura – baseadas em tecnologias cada vez mais complexas e organizadas em escala global.”<sup>12</sup>.

Nesse contexto descrito por Ferguson a convergência entra como fator importante de influência no debate de políticas de comunicação. Vários autores relatam sobre a necessidade de adaptação da regulação provocada pelo fenômeno da convergência, entre eles: Wild (2008), Simpson (2005), Geradin (2005), Garcia-Murillo (2005), Shin (2006). A opinião deles pode até ser considerada como meramente discursiva, apesar de cada um apresentar argumentos científicos bastante convincentes. No entanto, só o fato deles dizerem que a convergência, ou seja, a tecnologia influencia na necessidade de adaptar a regulação, já sinaliza que o debate político da escolha de um modelo regulatório está permeado pela discussão tecnológica.

---

<sup>12</sup> Tradução própria .

Garcia-Murillo defende uma tese, baseada no Institucionalismo Econômico, sobre como um modelo regulatório pode mudar por causa do fenômeno da convergência. De acordo com a tese, o desenvolvimento tecnológico implica aumento dos custos de transação do setor de comunicações tornando suas normas e instituições obsoletas.<sup>13</sup> A análise feita pela autora diz que os formuladores de políticas públicas acreditam que uma nova regulação, adaptada ao fenômeno da convergência, diminuiria os custos de transação. Segundo ela, quando as normas e as instituições reguladoras causam esse tipo de pressão, as empresas do setor de comunicação se engajam em convencer os formuladores de políticas a mudar as regras. Portanto, a tecnologia seria o catalisador que iniciaria o processo de discussão político de escolha de um novo modelo regulatório.

A tese apresentada por Garcia-Murillo vai ao encontro dos pressupostos estruturais da indústria cultural. Isso porque todo setor do sistema capitalista busca o lucro, e tende a recorrer ao Estado para que isso seja garantido.<sup>14</sup> Desta forma é possível avaliar que o determinismo como parte de um ideário técnico, muito próximo às ciências econômicas atuais, precisa ser rechaçado. Isso desde que a importância do fator tecnologia nas questões econômicas, políticas e normativas da indústria cultural seja levada em consideração.

Toda essa discussão apresentada até aqui sobre as dimensões do fenômeno da convergência visa compreender a formulação e a implementação de políticas públicas para as comunicações nos tempos atuais. Entender como a influência do desenvolvimento tecnológico na escolha de um modelo de regulação para as comunicações eletrônicas se relaciona ou se confronta com a lógica dos interesses comerciais e com a lógica dos valores

---

<sup>13</sup> Custos de Transação - quando as leis e a regulação criam tensões, os custos de transação se elevam. Eles sobem porque as empresas mostram-se incapazes de se engajar em certas atividades; assim, de maneira paliativa, tentam fazer com que seus novos serviços se encaixem nas antigas regras existentes. As empresas podem ser levadas a atuar de forma economicamente ineficiente ao tentar cumprir as regras anacrônicas e inadequadas para o provimento de novos serviços – o que aumenta os seus custos de transação. (GARCÍA-MURILLO, 2005).

<sup>14</sup> Bolaño fala sobre dois conjuntos de funções do Estado, relacionando os dois aspectos de sua ação, o de política econômica e o de política social. “*O primeiro caso, trata-se da ação do Estado sobre a atividade dos capitais individuais e, no segundo, sobre as relações entre a classe dos capitalistas e a classe dos trabalhadores assalariados (mediante políticas macrossociais de regulação) e a própria relação capital/trabalho no interior do processo produtivo (mediante uma série de regulamentações sobre a jornada de trabalho, condições de salubridade, etc). Em todos os casos, há evidentemente uma intervenção do Estado que altera as condições objetivas do processo de acumulação de capital.*” (BOLAÑO, 2000: 76). “*A Indústria Cultural, forma específica da produção cultural sob o capitalismo monopolista, é cada vez mais o elemento que articula grande capital, Estado e massas.*” (BOLAÑO, 2000: 270).

dos interesses democráticos, é fundamental nesse processo de investigação. Torna-se, então, necessário saber até que ponto a influência da tecnologia está presente nos interesses microeconômicos das empresas e no ideário democrático de parte da sociedade no momento que esses se chocam para produzir um consenso em torno de normas e instituições novas, cujo resultado seria um modelo regulatório convergente. Como esses atores se organizam e como eles produzem modelos regulatórios ideais para os meios de comunicação ainda continua sem resposta. Adotar um posicionamento crítico sobre a força que a tecnologia irrompe sobre as políticas de comunicações é basilar. Contudo, mais importante ainda seria formar um elo consistente entre a teoria da comunicação e a pesquisa sobre políticas públicas no sentido de construir um modelo analítico capaz de abordar a influência da convergência nas escolhas de políticas de comunicação.

## **Capítulo II – Modelos Regulatórios na era da Convergência**

### **2.1 Impacto da Convergência na quebra de Paradigmas da Regulação Setorial de Comunicações Eletrônicas**

O setor de comunicação vive mudanças provocadas pelo rápido desenvolvimento tecnológico e transformações estruturais da sociedade e do capitalismo. Tais mudanças, cujo aprofundamento ocorre desde o fim da década 1990, afetam diretamente as tradicionais estratégias empregadas pelas políticas de comunicação, assim surge a questão: como o fenômeno da convergência afeta a regulação setorial para as comunicações eletrônicas? Esse trabalho visa entender como a convergência, compreendida como um fenômeno cuja pré-condição de existência está no incremento tecnológico, implica mudanças normativas e institucionais que configurariam formalmente os modelos regulatórios setoriais. A idéia aqui não é prover uma resposta definitiva para o questionamento proposto, mas sim argumentar a extensão dos desafios que a convergência impõe para a regulação de forma a entender as mudanças regulatórias ocorridas nos últimos anos.

As novas tecnologias estão desafiando os velhos modelos regulatórios. A convergência provoca os formuladores de políticas públicas a adaptarem os modelos regulatórios, incluindo suas autoridades reguladoras, à nova realidade tecnológica e econômica. Bezzina (2008) afirma que o modelo tradicional de regulação, baseado na separação de serviços de acordo como sua tecnologia de transmissão, atrasa o desenvolvimento do setor. Por causa disso, surge a necessidade de uma mudança de paradigma nas políticas de comunicação.

O impacto da convergência na regulação setorial de comunicações eletrônicas pode ser discutido a luz dos fundamentos históricos e conceituais sobre regulação. De acordo com diversos autores, como Laffont (2001), Geradin (2005), García-Murillo (2005), Bezzina (2005), Simpson (2005) e Dromi (2007), as raízes da regulação setorial encontram-se na intervenção nas indústrias de rede (*network industries*), como nas de energia elétrica,

gás, ferroviária, de água-esgoto e de telecomunicação, as quais estão embasadas nas teorias sobre monopólio natural. Na medida em que uma indústria é considerada como *monopólio natural*, a introdução de competição não se evidencia lucrativa em termos de mercado, como também não é desejada socialmente. O mesmo ocorria nas telecomunicações, pois a competição não era a configuração de mercado ideal para o setor. Pelo contrário, tratava-se de um setor em que, devido à sua estrutura de redes, os custos dos serviços eram minimizados quando o fornecimento estava concentrado em um único provedor monopolista capaz de aproveitar-se das economias de escala. Os benefícios das economias de escala não seriam possíveis em um ambiente competitivo, pois haveria duplicidade de redes, pois o alto custo de implementação (*sunk costs*) seria dividido entre duas firmas distintas, implicando em menor eficiência do capital aplicado.

Segundo Bezzina (2005), embora o setor de telecomunicações fosse considerado um monopólio natural, ele possui uma peculiaridade em relação às outras indústrias de rede: uma dinâmica de rápido desenvolvimento tecnológico. Tal dinâmica é a chave para compreender a evolução da regulação setorial em comunicações eletrônicas ocorridas nos últimos 30 anos.

Antes dos anos 1980, o monopólio era legitimado socialmente pela obrigação do serviço universal. De acordo com Simpson (2005), esse tipo de serviço universal era considerado o paradigma ideológico predominante na época. As tarifas eram estabelecidas segundo parâmetros políticos e sociais, e não a partir de princípios econômicos puros, como o subsídio cruzado que financiava as chamadas locais por meio das chamadas internacionais.

Os monopólios também serviam para fins de políticas industriais nacionalistas. Simpson afirma que as empresas estatais de telefonia da Europa sustentavam indústrias nacionais oligopolistas que produziam equipamentos eletrônicos de comunicações. Tais indústrias eram protegidas e impulsionadas por meio de investimentos estatais em pesquisa e desenvolvimento, ou por barreiras que impediam a efetiva concorrência. Essas barreiras eram fundamentadas em processos de certificação, como, por exemplo, pela padronização de equipamentos e tecnologias utilizados pelo setor de comunicações eletrônicas de determinado país. Comumente, justificava-se esse protecionismo alegando que as telecomunicações envolviam questões relacionadas à segurança nacional. O resultado era a

atuação de um pequeno e restrito mercado internacional de comércio de equipamentos, pois a maioria dos países protegia seus mercados, e a Europa era um dos mais fechados.

O setor de telecomunicações estruturava-se de maneira similar na maioria dos países capitalistas, sendo o alto grau de intervenção estatal sua característica central, exceto nos EUA cujo monopólio natural era encabeçado por empresas privadas. As políticas públicas para esse setor, segundo Simpson, orientavam-se a partir de duas prerrogativas principais: 1) a da prestação de serviço público, que se fundamentava no provimento de serviço universal a um preço reduzido, que era garantido pelo subsídio cruzado – ou seja, a partir de baixas tarifas locais sustentadas por altas tarifas internacionais. É importante observar que a transmissão de rádio e televisão, pela modalidade *broadcasting*<sup>15</sup>, envolvia mais fatores além do acesso ao serviço público; 2) a da política industrial nacional, pela qual eram fornecidos subsídios ao desenvolvimento tecnológico, de modo a escolher alguns operadores de serviços e produtores de equipamentos nacionais como “empresas líderes” do setor.

Entretanto, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, a história das telecomunicações começou a mudar. Segundo Simpson, formou-se um novo consenso, que pregava um conjunto de reformas que incluíam: 1) a liberalização do setor, com a abolição do monopólio estatal e a remoção de barreiras de entrada para outras empresas interessadas na prestação de serviços de comunicações; 2) o estabelecimento de uma autoridade reguladora independente para promover a competição; e 3) a privatização das empresas prestadoras de serviços estatais.

De acordo com Simpson, os maiores estímulos para a mudança de paradigma foram as transformações tecnológicas, o impacto global das reformas estadunidenses, o aumento da competição internacional - que inclui a competição entre ambientes regulatórios mais atrativos e a difusão das idéias neoliberais provenientes dos países anglo-saxões, notadamente os EUA e Reino Unido.

---

<sup>15</sup> De acordo com Costa (2007), as transmissões *broadcasting* ocorrem quando se estabelece uma ligação ponto-multiponto, em que todos os *hosts* da rede recebem os dados transmitidos simultaneamente – este processo de *broadcast* é conhecido por difusão. O *broadcast* configura-se geralmente como difusão de sons e imagens, cujos serviços centrais são transmissão de rádio e de televisão, que no Brasil são denominados como o setor de radiodifusão.

A partir dos anos 1980, a concepção que considerava o setor de telecomunicações como um monopólio natural foi se enfraquecendo. As mudanças tecnológicas que ocorriam na época desestruturaram as características fundamentais que marcaram o setor durante quase um século. Segundo Dromi (2008), Laffont (2001), Geradin (2005), Simpson (2005), o fator primordial para a mudança no setor foi a sucessão de evoluções tecnológicas, as quais causaram uma revolução nas comunicações da época, pois permitiam, pela primeira vez, a utilização conjunta e em larga escala da tecnologia de satélites, telecomunicações e computadores. Essa transformação se devia a digitalização que, basicamente, mesclava o processamento digital de dados com as tecnologias de comunicações. Segundo o autor, nesse contexto, a distinção entre serviços básicos e avançados de telecomunicações, assim como entre comunicações “individuais” e “de massa” (difusão de sons e imagens), começou a erodir.

Em relação ao fim do monopólio natural, Drake (2000), afirma que, no final dos anos 1960, um número crescente de economistas e analistas de mercado questionava a antiga racionalidade cuja lógica protegia as tradicionais operadoras contra qualquer tipo de competição. Questionava-se, portanto, a aplicabilidade da teoria do monopólio natural das telecomunicações. As transformações tecnológicas do setor implicavam o desenvolvimento de tecnologias alternativas de rede, como cabos de fibra óptica, telefonia celular e sistemas mais robustos de satélites. Tais avanços permitiram que a competição entre redes fosse possível, o que, conseqüentemente, abolia a idéia de monopólio natural. No final do século XX, a competição entre redes era uma realidade crescente, apesar de algumas características de monopólio natural ainda subsistirem em certas áreas. Tal situação ocorre por que o espectro ainda continuava a ser um recurso escasso e o acesso à última milha (*local loop*) permanecia como uma barreira de entrada para novos competidores. Tais características remanescentes do monopólio natural explicam-se pelo fato de que duplicar os cabos telefônicos, os quais interligavam a central telefônica mais próxima à casa do usuário, era economicamente ineficiente.

Nos anos 1980, a implementação de novas tecnologias provocou transformações no mundo dos negócios globais de comunicação. Os novos serviços foram desenvolvidos para saciar as demandas provenientes dos grandes usuários de serviços de comunicações. Os usuários corporativos, como grandes empresas multinacionais, buscavam

melhores escolhas e preços baixos, e começaram, então, a pleitear maior liberdade no intuito de abrir o mercado para novas alternativas de prestação de serviços. Além disso, empresas que não estavam necessariamente relacionadas com o setor de telecomunicações, como, por exemplo, produtoras de computadores como a IBM, começaram a se interessar em produzir equipamentos que mesclavam telecomunicações com processamento de dados, chegando, inclusive, a se aventurar na prestação de serviços de telecomunicações (SIMPSON, 2005).

As novas possibilidades tecnológicas, provenientes do processamento de dados, desencadearam um processo de redefinição dos antigos conceitos relacionados às telecomunicações, principalmente no que tange à idéia de competição. Segundo Drake, os usuários corporativos de serviços de telecomunicações, como companhias aéreas, agentes do mercado financeiro, petrolífero e da indústria automobilística, começaram a perceber que essa possibilidade de competição na transmissão de dados poderia ser uma boa oportunidade de expandir e aprimorar seus negócios, tanto nacional, quanto internacionalmente.

O processo de maior liberalização do setor de comunicações teve início quando os usuários corporativos começaram a demandar ao governo estadunidense, mais especificamente à da *Federal Communications Commission* (FCC), maior flexibilidade do monopólio de telecomunicações da AT&T, que é a operadora dominante nos EUA – causa que a IBM apoiou prontamente.

Essa demanda dos usuários corporativos foi denominada por Simpson como uma “coalizão do mundo dos negócios”. Essa “coalizão” pleiteava mudanças no setor de telecomunicações, e se tornou bastante ativa e forte, tanto na esfera nacional quanto na internacional. Assim, os Governos começaram a enfrentar um dilema: por um lado, buscavam proteger seu mercado nacional e promover o crescimento global de suas empresas – que envolviam tanto produtores de equipamentos quanto prestadores de serviços – além de objetivarem reter os lucros das empresas estatais que atuavam no setor; por outro lado, os Governos eram pressionados, pela coalizão do mundo dos negócios para promover mudanças. Era evidente que as lideranças político-administrativas almejavam usufruir dos benefícios econômicos gerais que a liberalização poderia acarretar, uma vez

que as novas tecnologias implicariam menores preços e melhores escolhas, tornando os mercados de infra-estrutura de comunicações atrativos internacionalmente para outros negócios.

A pressão do mundo dos negócios por mudanças, por fim, prevaleceu. De acordo com Simpson (2005), a influência da globalização foi crucial para este resultado. O autor divide o fenômeno global em dois componentes: o primeiro refere-se às demandas por serviços de comunicações feitas ao setor de comunicações, que emanavam tanto da estrutura do mercado financeiro global quanto das empresas multinacionais e transnacionais, as quais necessitavam se comunicar em um mundo cada vez mais caracterizado pela globalização do comércio; o segundo componente está relacionado ao incremento da oferta, em decorrência direta do surgimento de novas tecnologias.

Segundo Drake (2000), a pressão relacionada à influência da globalização foi institucionalizada na Rodada Uruguaia de Negociações Comerciais Multilaterais, quando a Organização Mundial do Comércio (OMC) apoiou a liberalização dos serviços de telecomunicações, e o tema passou a integrar a agenda global, e a tendência liberalizante propagou-se pelo mundo rapidamente.

A primeira fase do processo de liberalização, ocorrida nos anos 1980 e 1990, pode ser considerada a primeira consequência do fenômeno da convergência. Tal fase, como foi descrita, caracterizou-se principalmente pela erosão do monopólio natural e pela hibridação dos setores de informática (processamento de dados) e o setor de telecomunicações, além da globalização de suas consequências. No entanto, o processo de convergência não parou, pois ele está em constante evolução, como disse Hanrahan (2007). Aparentemente, como afirma Simpson, o processo de liberalização abriu maiores oportunidades para o desenvolvimento tecnológico, este por sua vez se acelerou de forma a entrar em uma segunda fase: a hibridação ampla dos setores de comunicação em geral, caracterizada pela convergência entre os setores de telecomunicações com o de *broadcast* e pela materialização da internet.

O processo de liberalização e a consolidação do Estado como ente regulador, e não mais prestador direto dos serviços de telecomunicação, é fruto do fenômeno de convergência. No entanto, esse fenômeno parece estar sendo realimentado pela

liberalização, de forma a dar continuidade ao que foi iniciado pela digitalização e pela apropriação social da tecnologia. Já foi dito que a convergência entre o processamento de dados (Informática), uma área tradicionalmente livre e privada, e as telecomunicações, conhecida pela intervenção estatal, foi a causa de uma transformação paradigmática na estrutura de governança do setor de telecomunicações. Segundo Simpson (2005) e Laffont (2001), o antigo paradigma de telecomunicações, caracterizado pela existência de empresas estatais provedoras de serviço, entrara em decadência. Tal paradigma foi substituído por um fundamentado na idéia de “estado regulador”, no qual a regulação está organizada em um modelo composto por normas e instituições, cujo objetivo central é prover um ambiente pró-competição. Tudo isso dentro de um mercado de serviços de telecomunicações liberalizado e flexível.

Durante os anos 1990, segundo Simpson (2005) e Shin (2006), o setor de *broadcasting* começa a convergir com o de telecomunicações, uma outra consequência da digitalização a qual permite a transmissão de sons e imagens em outras plataformas de rede. Essa convergência entre os setores de informática, telecomunicações e *broadcasting* trouxe novas questões para a regulação setorial, que agora não será mais conhecida apenas como regulação de telecomunicações, mas de todo o setor de comunicações eletrônicas. De acordo com Simpson, a preocupação estratégica dos formuladores de políticas públicas concentra-se agora em criar uma infra-estrutura nacional de comunicações que seja competitiva globalmente<sup>16</sup>. As políticas de comunicação passaram a se preocupar com a neutralidade tecnológica<sup>17</sup> e com a competição no “mundo digital”, de forma a fomentar a expansão das infra-estruturas e dos serviços de comunicações eletrônicas que garantisse o desenvolvimento econômico na “Era da Informação”.

A hibridação entre *broadcasting*, novas mídias, informática e telecomunicações não justifica mais a manutenção de modelos regulatórios específicos para cada um desses

---

<sup>16</sup> O crescimento da internet nos EUA, segundo Simpson (2005), transformou a perspectiva da importância das comunicações eletrônicas para o resto do mundo, principalmente para a União Européia. O processo de liberalização foi pautado pela competição entre os países, principalmente entre a Europa e os EUA, cujo princípio era fornecer uma infra-estrutura melhor do que o concorrente, no sentido de liderar o desenvolvimento econômico na nova fase do capitalismo.

<sup>17</sup> O termo ‘neutralidade tecnológica’ é empregado no sentido de afirmar que a prestação de serviços não estejam vinculadas a nenhuma tecnologia específica. Por exemplo, o serviço de telefonia de voz pode ser prestado por tecnologias fixas (par metálico, FTTH) ou tecnologias móveis (GSM, CDMA, WIMAX), por este ponto de vista, não cabe a regulamentação decidir qual tecnologia utilizar, as empresas são livres para escolher os meios empregados na prestação de serviços de voz.

setores. Este é o entendimento adotado por Simpson (2005), Shin (2006) e García-Murillo (2005). Segundo eles, o desenvolvimento tecnológico permite que todo tipo de serviço de comunicação eletrônica seja provido por uma mesma rede (seja cabo coaxial, fibra óptica ou sem fio), o que torna a regulação por tecnologia de transmissão anacrônica, de forma a criar a necessidade de um “modelo regulatório convergente”.

Assim, regular serviços de comunicações tratando de maneira diferenciada suas tecnologias de transmissão torna-se ultrapassado na era digital. Conseqüentemente, as normas que regulam o setor de *broadcasting* poderiam ser substituídas por uma regulação horizontalmente neutra, ou seja, que independesse da rede na qual o conteúdo (imagens, sons e dados) estivesse sendo transmitido. Por outro lado, de acordo com Simpson, o *broadcasting* continua muito distinto do setor de telecomunicações, pois seria fundamentado na transmissão de massa, diferentemente da transmissão ponto-a-ponto, portanto ainda exige certo grau de regulação de conteúdo voltada para o interesse público. Vale lembrar que, de acordo com Cardoso (2007), o novo sistema de mídia se caracterizaria por uma comunicação interpessoal de massa, portanto um híbrido entre as modalidades ponto-a-ponto e ponto-multiponto, tornando-se um desafio para a regulação convergente.

A convergência cria uma tensão entre os interesses individuais (privados) e os interesses coletivos (público). Segundo Simpson, as empresas e usuários de telecomunicações e TI (Tecnologias da Informação) expressam suporte a uma política regulatória liberalizante e menos intervencionista possível, para eles a liberdade nesse ambiente seria fundamental para seu desenvolvimento, fato também constatado por Castells (2003). Por outro lado, o setor de *broadcasting* sempre foi sensível a preocupações de ordem moral e política, necessitando de uma proteção maior ao interesse público. Tal choque de objetivos somado a hibridação entre os dois setores tornou-se uma questão relevante para a regulação de comunicações eletrônicas. Questiona-se como tal hibridação seria tratada em normas e instituições componentes de um modelo regulatório convergente.

García-Murillo pressupõe que mudanças tecnológicas podem implicar em transformações institucionais. Segundo ela, as mudanças tecnológicas envolvem a necessidade de mudança de normas obsoletas as quais geram aumento dos custos de transação. Isto teria ocorrido com o setor de comunicações eletrônicas, onde o fenômeno da convergência estaria criando uma tensão entre marcos legais e autoridades reguladoras de

forma a aumentar o custo de transação do setor. Tal fato fez com que os formuladores de políticas de comunicação acreditassem em uma solução capaz de adaptar a regulação às implicações da convergência.

Esclarecendo, a hibridação dos meios de comunicação criaria um anacronismo nas normas e instituições reguladoras, o que, por sua vez, aumentaria os custos de transação. Esse anacronismo regulatório, segundo García-Murilo, dificulta a operação das empresas do setor de comunicação, pois cria restrições e incertezas no mercado. Para ela, são geradas três tensões importantes: 1) as empresas não têm permissão para prover certos serviços, como exemplo pode-se citar o fato de as empresas de *broadcasting* não poderem prestar serviços de telefonia, e vice-versa; 2) certos serviços, apesar de serem permitidos, deixarão de ser lucrativos, como, por exemplo, a transmissão de serviços de Telégrafo; 3) certas atividades e serviços sofrem de incertezas regulatórias, por exemplo, o uso de VoIP (Telefonia de Voz via Internet). Quando a regulação gera tais tensões, os custos de transação aumentam, pois, as empresas são impedidas de incrementar suas atividades e os usuários de terem suas demandas atendidas, o que torna o modelo regulatório ineficiente. Essa ineficiência levaria a uma pressão por mudanças, a qual seria encabeçada pelos *lobbies* políticos. Assim, os grupos de interesses entrariam em uma disputa cujo resultado seria um novo modelo adaptado à atual realidade tecnológica, social e de mercado. Portanto, o fenômeno da convergência poderia implicar em uma pressão por mudanças nas políticas de comunicação, de forma a alterar as normas e instituições formadoras de um modelo regulatório.

Simpson e García-Murillo abordaram a questão da necessidade de adaptação do modelo regulatório à convergência, tal visão é complementada pelas observações sobre o interesse público trazidas por Shin (2006). Este entende que o interesse público norteava o antigo modelo regulatório atendendo ao princípio da verticalização, cujo fundamento estava em que cada serviço era prestado separadamente por meio de diferentes provedores. Para ele, tal modelo regulatório não atende às demandas da convergência. Aplicar mecanismos de defesa do interesse público de maneira verticalizada, ou seja, endereçado separadamente para cada serviço de telecomunicações, deixa de ser eficiente porque a configuração do setor não se organiza mais de forma vertical. Shin afirma que um modelo regulatório concebido horizontalmente seria capaz de regular serviços independentemente da rede onde

estes seriam prestados. A convergência exige, segundo ele, uma *regulação por camadas*, ou seja, cada camada como acesso, transporte, aplicativos e conteúdo seria regulada diante de suas especificidades. Por exemplo, a camada de conteúdo, anteriormente atrelada exclusivamente ao *broadcasting*, poderia conter exigências de proteção à infância (como classificação indicativa), que valeriam para todos os serviços de distribuição ponto-multiponto, independentemente da rede em que estivesse sendo transmitido. Regular por camadas reduziria a confusão imposta pela hibridação dos meios de comunicação, a qual é o grande desafio que a convergência impõe ao atendimento do interesse público. Para Shin, um modelo capaz de lidar eficientemente com a hibridação poderia reduzir a tensão entre necessidade de liberdade e a necessidade de proteger os interesses da coletividade.

De acordo com Shin (2006), Garcia-Murillo (2005) e Longstaff (2001), com desenvolvimento tecnológico inerente ao fenômeno da convergência existe uma tendência de ampliação ou unificação das atribuições da regulação setorial de comunicações em uma única autoridade reguladora. Ou seja, as antigas atribuições das agências reguladoras de telecomunicações seriam ampliadas com o intuito de formar uma autoridade reguladora unificada para todo o setor de comunicações eletrônicas. Essas “agências unificadas” teriam todas as tradicionais atribuições de uma agência de telecomunicações, como o estabelecimento de regras de interconexão ou utilização do espectro radioelétrico, somadas a novas competências como estabelecimento de regras relativas a transmissão de conteúdo, como por exemplo, cotas de programação ou classificação indicativa.

Além da tendência de uma agência unificada, a convergência implica em outras mudanças na regulação setorial de comunicações. As autoridades reguladoras de telecomunicações procuram promover a competição e conter o abuso de poder de mercado pela operadora histórica (*incumbent*). Tal função de pro-competição e contra o abuso de poder de mercado é muito similar a de um órgão de defesa da concorrência, no entanto, uma agência setorial deve considerar outros problemas relacionados a fatores redistributivos além das preocupações concorrenciais. Além disso, uma agência tende a regular um pequeno número de empresas, enquanto um órgão de defesa da concorrência possui uma enorme quantidade de agentes de mercado para cuidar. Por último, a autoridade setorial geralmente atua *ex ante*, ao contrário do órgão de defesa da concorrência, cuja atuação ocorre basicamente de forma *ex post*.

Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o setor de telecomunicações passou por várias transformações mercadológicas, tecnológicas, sociais e políticas. Tais transformações são consideradas conseqüências de um processo de desenvolvimento tecnológico, que fez erodir a antiga classificação de monopólio natural que prevalecia nesse setor. O fim do monopólio natural possibilitou a competição, que, associada ao fenômeno da globalização e à ideologia neoliberal dos anos 1980, provocou um processo de liberalização. Por conseqüência, as antigas políticas públicas para o setor de comunicação, que predominavam na maioria dos países, e que eram fundamentalmente nacionalistas e protecionistas, passaram a se basear no liberalismo e na regulação econômica.

O fenômeno da convergência ao mesmo tempo em que aparenta ser um catalisador desse processo de liberalização, conseqüentemente de mudança na regulação setorial, pode ser considerado também resultado desse processo. Ou seja, a convergência aparenta ser ao mesmo tempo um *input* (entrada) das transformações na regulação setorial, como um também um *output* (saída, resultado) delas. Trata-se de um processo de retroalimentação, no qual a convergência só continua seu processo de evolução e consolidação, na medida em que ela reconfigura a regulação setorial. A nova configuração da regulação setorial, por sua vez, abre espaço para a continuidade do processo de evolução tecnológica, cuja conseqüência principal é o avanço da hibridação dos diversos setores de comunicação.

Segundo Simpson, o processo de liberalização dos anos 1980 e 1990 foi marcado por uma retórica, pautada pelo ideário neoliberal, de “desregulação” do setor de comunicação. O ideário político neoliberal prega uma menor intervenção do Estado no mercado, portanto, a “desregulação” seria basicamente retirar a regulação existente e substituí-la pelos mecanismos disciplinadores e auto-reguladores do mercado. No entanto, para Simpson, a “desregulação” não está ocorrendo de fato, pois o processo em andamento no contexto da convergência seria, na verdade, uma “re-regulação liberalizante”, caracterizada por novos tipos de mecanismos intervencionistas adotados por um modelo de “Estado regulador”. Tal idéia vai ao encontro das de Bar (2000), cujo trabalho supõe que a criação de novos serviços e novos mercados inerentes ao fenômeno da convergência exige o estabelecimento de mais regras, portanto, há na verdade um processo de redefinição da regulação.

Esse processo de “re-regulação” aparenta ser o resultado das mudanças no setor, as quais são *outputs* de um jogo complexo envolvendo atores de todos os tipos, empresas, governos e usuários. Para Bar (2000), as “batalhas políticas” em torno da convergência provocam um processo de revisão das normas e instituições regulatórias. Trata-se de um jogo político cuja influência dos aspectos econômicos, sociais e tecnológicos se misturam de tal forma que fica difícil mensurar a relevância de cada ator para o resultado final, ou seja, para a configuração de um “modelo convergente”. Além disso, tal jogo, não foi jogado no espaço tradicional do “território nacional”, mas no campo internacional. Desta forma, vem se desenhando uma política onde o “Estado regulador” seria visto mais como um fomentador da competição e garantidor do livre mercado, do que como um prestador de serviços públicos, isso tudo sem deixar de mirar objetivos sociais como a universalização dos serviços ou proteção da privacidade do indivíduo. Um modelo regulatório capaz de lidar com o fenômeno da convergência seria resultado desse jogo político.

As políticas de comunicação refletem os objetivos políticos de cada ator envolvido com o setor, dado o contexto do sistema de mídia e o estágio do desenvolvimento tecnológico de determinada época. De acordo com Bar (2000), tais políticas englobam normas, regulamentos, a “lógica” de intervenção governamental e autoridades reguladoras. Segundo ele, essas políticas possuem três características fundamentais: 1) elas adquirem certa inércia, pois geram grandes benefícios para os atores em geral; 2) elas tendem a ser formuladas em relação a uma determinada conjuntura tecnológica; 3) elas são altamente dependentes do contexto político exógeno ao setor de comunicações.

As políticas de comunicação sempre trataram isoladamente os setores de telecomunicações e o de *broadcasting*, porque o contexto tecnológico, social e econômico as configuraram desta forma. No entanto, para Bar, esse quadro tem mudado, e a tendência seria o tratamento conjunto de todas as comunicações eletrônicas. Isso porque, como já foi visto aqui, as três características que fundamentam as políticas de comunicação em cada época estão sendo modificadas. Primeiro, a inércia que impedia o surgimento de um “modelo regulatório convergente” devido aos benefícios gerados pelo “modelo de isolamento” foi quebrada, como foi apontado por García-Murillo, Simpson e Geradin

(2005). Segundo, a conjuntura tecnológica mudou drasticamente devido a digitalização e o aprofundamento da hibridação dos meios, como já foi demonstrado por diversos autores, Castells (2003), Fidler (1997), Hanrahan (2007), Longstaff (2001). E por último, a ideologia liberalizante que dominou o cenário político nos últimos 20 anos. A idéia de re-regulação não aparenta estar enfraquecida, mesmo que aja uma maior propensão a intervir na economia do setor. Segundo Simpson (2005), o ideário do “Estado Regulador” modificou a forma de intervenção estatal, portanto ele ainda pautará o modelo regulatório capaz de lidar como o fenômeno da convergência.

Como foi visto, existem vários fatores que indicam a incapacidade de se sustentar um modelo regulatório que trate isoladamente dos diversos meios de comunicação. O fenômeno da convergência, considerando seus aspectos sociais, tecnológicos e estruturais, parece impor uma necessidade de reformulação das políticas de comunicação. Tal mudança não implicaria uma total descontinuidade das políticas de comunicação do passado, mas uma reconfiguração de suas normas e instituições de forma a abrigar objetivos como o acesso universal às plataformas de comunicação e proteção aos interesses individuais e coletivos. Tal reconfiguração possivelmente seguiria o ideário de “Estado regulador”, no entanto ela tende, cada vez mais, a regular de forma conjunta todas as comunicações eletrônicas, ou seja, sob um marco regulatório e uma autoridade reguladora unificado.

## **2.2 Pressupostos teóricos para o Modelo Regulatório em tempos de convergência**

Os modelos regulatórios para as comunicações foram desenhados originalmente para controlar os monopólios privados, tal desenho tinha como justificativa fundamental a teoria do monopólio natural. Segundo Laffont (2001), Geradin (2005) e Simpson (2005), o setor de telecomunicações foi organizado em diversos países com o objetivo de controlar uma empresa dominante ou monopolista. A regulação econômica pregaria, portanto, a eficiência econômica, a qual ocorreria de três formas diferentes: produtiva, distributiva e alocativa.

A eficiência produtiva está relacionada ao uso eficiente da rede instalada, ou seja, atingir o máximo rendimento ao mínimo custo. Já a eficiência distributiva diz respeito à concorrência, logo, refere-se à distribuição de rendimentos dos monopólios e dos agentes individuais por meio da competição entre eles. Por fim, a teoria econômica parte da prerrogativa que apenas em um mercado de concorrência perfeita seria possível alcançar a eficiência alocativa (preço igual a custo marginal). Assim, as autoridades reguladoras por meio de instrumentos regulatórios devem perseguir esse equilíbrio alocativo e aproximá-lo o máximo possível da situação de concorrência perfeita.

Segundo Ponde, Possas e Fagundes (1997), o objetivo central da regulação de atividades econômicas seria aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes. O aumento da eficiência pode ser atingido pela concorrência, no entanto, ela nem sempre é mais eficiente em alocar os recursos econômicos. Para os autores, o monopólio natural é um exemplo de que a concorrência nem sempre é bem vinda, pois esta possui uma eficiência relacionada com as economias de escala. Desta forma, qualquer tentativa de ampliar o número de prestadores de serviços em monopólios naturais, poderia significar uma utilização subótima da rede de telecomunicações. Portanto, estaria-se abrindo mão de uma estrutura de mercado mais competitiva, em troca de uma eficiência econômica que se expressaria teoricamente em preços mais baixos. De acordo com os autores, a regulação econômica estaria ligada aos *trade offs* entre concorrência e eficiência.

Além do equilíbrio entre concorrência e eficiência existiria outro *trade-off*: entre os interesses do consumidor e os interesses dos investidores. O modelo regulatório, que é composto pelas regras definidas pelo marco regulatório e pelas autoridades reguladoras, é desenhado de forma a tentar garantir um equilíbrio entre esses diversos interesses. As autoridades reguladoras, segundo Ponde, Possas e Fagundes (1997) e Geradin (2005), devem procurar um equilíbrio entre esses interesses de forma a proteger os usuários dos abusos de poder econômico e, ao mesmo tempo, garantir uma estabilidade para os investimentos privados. Já o marco regulatório garantiria regras capazes de assegurar essa estabilidade no mercado, portanto garantiria uma governança do setor que considerasse os interesses empresariais e o interesse político.

Tanto Geradin como Simpson entendem que o desenvolvimento tecnológico provoca uma erosão do monopólio natural. Tal fato acaba por retirar o tradicional

argumento da literatura sobre economia industrial: o monopólio natural cria uma estrutura de mercado capaz de justificar teoricamente a regulação estatal. Na opinião de Ponde, Possas e Fagundes (1997), o monopólio natural era a razão da intervenção pública, porque criaria uma expectativa de ganhos de custos associados à instalação e operação de uma rede única para telecomunicações que contrabalanceasse os custos e riscos de ineficiência inerentes a sua regulação. Para os autores, a regulação é defendida como a solução para se evitar três alternativas consideradas inferiores do ponto de vista do bem-estar social: 1) a operação livre de um único operador acabaria por restringir a quantidade ofertada, assim praticando preços de monopólio; 2) a atuação de várias empresas privadas com escalas sub-ótimas implicaria preços e custos elevados, devido a situação de monopólio natural, apesar de possibilitar uma redução das margens de lucro. 3) a intervenção estatal direta (o Estado prestar diretamente os serviços de comunicações), a qual estaria sujeita a ineficiências oriundas de uma gestão que corre o risco de ser muito politizada e ter poucos incentivos ao aumento da produtividade.

Ponde, Possas e Fagundes (1997) entendem que a regulação consiste em manter a produção capitalista de forma a preservar os incentivos inerentes ao sistema de mercado, substituindo a busca do lucro por regras administrativas na determinação do comportamento das empresas. Para eles, a atuação do regulador torna-se difícil em um cenário “desordenado”, onde ocorre a transformação de monopólio natural por meio do surgimento de novos produtos ou modificação de suas características ou de sua funcionalidade. Para eles, ocorre um aumento da pressão competitiva em conjunto a uma diluição das fronteiras entre mercados e uma maior diversificação dos serviços ofertados. Esse movimento tem como consequência a complexificação das opções de ação e decisão de uma autoridade reguladora.

Essa ‘desordem’ indicada por Ponde, Possas e Fagundes foi classificada como “turbulência” por Longstaff. Essa turbulência traz consequências para a regulação, pois dificulta sua ação sobre o mercado regulado já que esse não se comporta mais como antes. Por isso o fenômeno da convergência cria um ambiente de transformação do setor de comunicações eletrônicas de forma a colocar em cheque as premissas teóricas anteriores, as quais justificavam o desenho do modelo regulatório cuja base principal era a teoria do monopólio natural.

A erosão do monopólio natural implica discussões sobre a forma de intervenção estatal no setor de telecomunicações. De acordo com Ponde, Possas e Fagundes (1997), a intervenção regulatória se justificava por causa das características estruturais do setor, as quais impunham obstáculos significativos a efetivação da concorrência. O enfraquecimento da situação de monopólio natural tende a aumentar devido ao avanço tecnológico que viabiliza a instalação de mais de uma rede eficiente. A construção de novas redes possibilita o crescimento do número de operadores, abrindo assim, oportunidades para o aumento da competição.

Economides (2004) considera a regulação econômica como o “último recurso” para setores onde está evidenciado que os resultados provenientes da competição não podem ser atingidos somente pela atuação das forças de mercado. Nestes casos, existe a necessidade de intervenção para que a eficiência econômica atinja aquilo que é socialmente desejável. O setor de telecomunicações se enquadraria na lista de mercados onde existe a necessidade de algum tipo de intervenção para garantir a competição. Portanto, a regulação econômica das comunicações seria socialmente desejável já que os resultados benéficos da competição não poderia ser atingidos somente pela livre atuação das forças de mercados existentes nesse setor.

O enfraquecimento do argumento tradicional do monopólio natural, o qual justificava a necessidade de regulação no setor de comunicações, foi trocado pela necessidade de intervenção pública para assegurar a competição no mercado de telecomunicações. Segundo Geradin, a viabilidade de se instalar mais de uma rede de telecomunicações possibilitaria a competição, no entanto a concorrência deveria ser garantida pela atuação do Estado. Desta forma, a regulação em um ambiente convergente passar a se preocupar não apenas em controlar o monopólio natural, mas em garantir a concorrência por meio da intervenção estatal. A eficiência econômica buscada pela teoria da regulação seria, portanto, alcançada através dos ganhos de produtividade e qualidade provenientes da competição que, de acordo com Geradin, poderia ser implementada pelo marco regulatório e pelas autoridades reguladoras. São exemplos de instrumentos garantidores da competição:

- 1) *Reestruturação do mercado de forma a promover a competição.* Por exemplo, eliminação de barreiras de entrada como licenças exclusivas ou portadoras

de direitos especiais. Tais barreiras também podem ser reduzidas por meio da diminuição dos riscos atrelados à práticas anti-competitivas ou a facilitação do acesso as *essential facilities*<sup>18</sup>. As novas entrantes, em um primeiro momento, devem ter acesso à rede das operadoras históricas (*incumbents*<sup>19</sup>) para que no futuro possam ter capacidade de construir suas próprias redes.

2) Os competidores devem ter *acesso não-discriminado* a todos recursos escassos, tais como espectro radioelétrico e numeração telefônica.

3) *Eliminação dos subsídios cruzados* – em um ambiente competitivo as *incumbents* tendem a utilizar de subsídios cruzados de forma a retirar recursos de segmentos de mercados mais lucrativos para competir de forma desleal com as novas operadoras em ambientes menos rentáveis, portanto distorcendo a competição.

4) Mesmo com uma regulação pró-competitiva, *alguns segmentos ainda remanecem dominados por algum operador* capaz de exercer poder de mercado significativo superior a outras empresas. Esse seria o caso de segmentos onde ainda prevalece o monopólio natural, por exemplo, o mercado de telefonia fixa local. A autoridade reguladora deve evitar abusos de mercado e utilizar, quando for necessário, instrumentos de controle capazes de elevar o nível de eficiência econômica, tais como imposição de preços e padrões de qualidade.

Segundo Ponde, Possas e Fagundes (1997) e Geradin (2005), as normas e instituições reguladoras, as quais podem ser utilizadas para promover a competição e exercer controle sobre o comportamento dos operadores, podem ser divididas em dois grandes grupos: 1) Regras específicas para o setor de comunicações; 2) Regras de defesa da concorrência. Essas regras são utilizadas para facilitar e manter a competição no setor de

---

<sup>18</sup> Uma *essential facility* é uma infra-estrutura ou instalação que não pode ser replicada por uma nova entrante, mas que é essencial para um novo operador que queira entrar para competir com um operador histórico (*incumbent*). Quando um operador histórico compete em um mercado onde existe outros competidores, ele tende a restringir o acesso a sua infra-estrutura essencial, assim adquirindo uma vantagem em relação as outras empresas (GERADIN, 2005: 9).

<sup>19</sup> *Incumbent* é o termo geralmente utilizado para denominar os operadores históricos de redes de comunicações. Muito frequentemente é empregado para designar as operadoras estatais que foram privatizadas, e cujas redes construídas ainda são dominantes.

telecomunicações, além de prevenir o abuso de poder de mercado por parte de algum operador dominante. Tais regras possuem características e organização legal distintas, variando de país para país.

A convergência pode implicar uma reorganização ou reformulação das regras setoriais e de defesa da concorrência, consequentemente uma reestruturação do modelo regulatório de um país. Esse fenômeno, como foi visto, causaria uma turbulência criando assim uma necessidade de uma resposta política a nova configuração setorial. Segundo Foster (2006), os formuladores, ou legisladores, de políticas públicas devem decidir em continuar a regular da maneira tradicional - quer dizer, mantendo a separação entre marcos regulatórios e licenças diferenciadas para cada serviço de forma a contabilizar as restrições que estas impõem à convergência tecnológica - ou reformular suas estruturas legislativas de modo a lidar com o novo fenômeno. Em seu trabalho, Foster identifica algumas tendências apontadas por diversos especialistas que provavelmente estariam presentes em uma nova abordagem regulatória para o setor:

- 1) *Mudança na natureza da regulação econômica* - tradicionalmente a regulação econômica no setor de comunicações, de acordo com Foster, focou-se na atenuação dos monopólios, ou, quando isto não fosse possível, na “*tentativa de replicar os efeitos da competição através de pressões sobre preços e custos*” (FOSTER, 2006: 30)<sup>20</sup>. Ele afirma que, na maioria dos países, a regulação *ex ante*<sup>21</sup> é aplicada em uma operadora de rede que exerce uma dominância em determinado serviço. Sob a luz da convergência, tal aplicação perde sua efetividade, já que as

---

<sup>20</sup> Tradução própria .

<sup>21</sup> Regulação *ex ante* é uma intervenção antecipada no mercado, ela é usada para prevenir ações indesejáveis socialmente, ou direcionar o mercado para os objetivos socialmente desejáveis. A regulação *ex ante* está geralmente preocupada com a estrutura de mercado, ou seja, com o número de firmas existentes, com o nível de concentração, com as condições de entrada e o nível de diversidade de produtos. Existe também a regulação *ex post* voltada para o comportamento anti-competitivo e o abuso de mercado. A regulação *ex post* objetiva corrigir condutas prejudiciais a concorrência, de forma a punir determinados comportamentos por meio de multas ou outras obrigações como separação de empresas e acesso a infra-estruturas essenciais. De acordo com Streeck (2003), a aquisição e fusão de empresas que ofereçam riscos de prejuízo a concorrência ou de abuso de poder de mercado são usualmente controladas pelas políticas de defesa da concorrência. Isso ocorre geralmente de maneira preventiva (*ex ante*) quando as firmas juntam-se ou se fundem de forma a aumentar a concentração de mercado, ou de maneira repressiva (*ex post*) quando um abuso anti-competitivo é cometido. Não obstante, o controle antitruste pode ser ineficiente em certas estruturas de mercado ou para certos tipos de poder de mercado. Conseqüentemente, um controle *ex ante* pode vir a ser necessário, tal controle na maioria das vezes é exercido pela autoridade reguladora setorial, a qual se preocupa com o direcionamento prévio do funcionamento do mercado regulado.

fronteiras que dividem serviços e mercados tendem a se confundir, devido ao aparecimento de novas formas de prestação de serviços convencionais. Por exemplo, a telefonia móvel adquiriu nos últimos anos características de interatividade típicas do setor de difusão de rádio e televisão. Portanto, o problema não é mais regular uma empresa monopolista, mas regular os mercados onde não existe competição, sendo estes dominados pela operadora histórica ou por outra prestadora de serviço. Quer dizer: passaria-se a regular os mercados propriamente ditos, ou seja, que não são determinados por tecnologias específicas ou, mesmo, baseados nas antigas definições de mercados que não consideravam a interposição de serviços convergentes.

Foster afirma que isso provavelmente afeta as conhecidas definições de mercado que balizavam a regulação *ex ante* até o fortalecimento do fenômeno da convergência. Segundo ele, novos mercados irão aparecer ou antigos mercados irão se unificar. Nesse sentido, constata-se o surgimento de mercados ditos *multi-play*, ou seja, a oferta ao consumidor de variados serviços em um pacote único que poderia conter telefonia de voz, fixa ou móvel, banda larga e transmissão de vídeo. Portanto, o autor afirma que “*a convergência irá inevitavelmente impor novas definições de mercado, assim as atuais análises terão que ser revistas*” (FOSTER, 2006: 30)<sup>22</sup>.

2) *Abordagem dinâmica* - Foster afirma que muitos reguladores no mundo estão apostando mais em uma dinâmica regulatória cujos benefícios decorreriam cada vez mais do processo competitivo. Conforme o autor, a regulação, progressivamente, concentra-se mais na competição e menos na tentativa de criar o resultado hipotético (ou artificial) que imitaria a competição perfeita, quer dizer menos regulação técnico-econômica.

Essa tendência significa que uma abordagem diferente da regulação demonstraria mais consideração com os riscos inerentes às decisões regulatórias, ou seja, preocupar-se-ia mais com os riscos que a intervenção regulatória representa

---

<sup>22</sup> Tradução própria .

como desincentivo a inovação ou como distorção no funcionamento do mercado. Foster diz que menos regulação é uma opção que deve ser considerada, especialmente em períodos de rápido desenvolvimento tecnológico. Afirma também que se deve confiar às forças de mercado a escolha da tecnologia que melhor satisfaça as necessidades dos consumidores, e que o regulador deve intervir o menos possível nesta escolha.

### **2.3 O Estudo do Modelo Regulatório Convergente**

As transformações tecnológica, social e política no setor de comunicações das últimas três décadas do século XX provocaram uma mudança no modelo regulatório baseado no monopólio natural. Tal mudança estimulou mais do que ajustes pontuais nas regras anteriores, pautou-se pela reorganização dessas dentro dos regimes legais que governam o setor de forma a indicar uma mudança de paradigma.

A abordagem regulatória, na maioria dos países, caracterizou-se historicamente pela existência de diferentes regras desenhadas especificamente para cada setor das comunicações, uma divisão evidente entre os serviços de telecomunicações (voz e dados) e os de transmissão de rádio e televisão. Além disso, essa abordagem pregava que cada plataforma tecnológica fosse regulada separadamente, como também os serviços transmitidos por meio delas. Assim, por exemplo, existia uma regulação específica para telefonia fixa, uma para celular, uma para transmissão de dados, uma para TV por assinatura e assim por diante. No entanto, essa fórmula tradicional de regulação enfrenta dificuldades para lidar com um ambiente cada vez mais convergente.

O fenômeno da convergência está relacionado com as transformações tecnológicas, sociais e políticas nas últimas décadas. Tais transformações têm implicações na configuração no setor de comunicações eletrônicas cujo impacto na regulação setorial exige uma resposta política, ou seja, a constituição consensual de um novo tipo de modelo constituído de novas regras e um rearranjo institucional para governá-las. Diferentes países encontraram diferentes respostas para tal situação. A intensão deste trabalho foi analisar e comparar duas respostas: a dos EUA e a do Reino Unido, as quais foram objetos de estudo dessa pesquisa.

Verificou-se que a resposta encontrada pelo Reino Unido de implantar um novo modelo regulatório, a primeira vista, pode ser considerada como a expressão concreta de uma regulação convergente. No entanto, ainda restam dúvidas se este não é o único referencial de modelo convergente, pois alguns pesquisadores e especialistas consideram que o modelo estadunidense também pode ser classificado como tal (UIT, 2007). Identificou-se, então, a necessidade de se esclarecer o que é um “modelo convergente”, ou seja, um modelo constituído por regras e instituições desenhadas para lidar com o fenômeno da convergência.

Assim, realizou-se um trabalho que delimitasse as diferenças e as semelhanças entre o modelo britânico e o estadunidense, isso com o intuito de saber se eles realmente pertencem ao mesmo paradigma regulatório. O problema é que não havia trabalho definindo cientificamente quais seriam os parâmetros mínimos para classificar um modelo como convergente e nem como esse modelo se difere de seus antecessores. Desta forma, essa dificuldade conceitual impedia verificar se a respostas políticas encontradas pelos dois países representa algo de novo, ou seja, outro paradigma da regulação setorial.

Portanto, foi necessário investigar se as regras constantes nos marcos regulatórios e o desenho institucional das autoridades reguladoras que compõem o modelo britânico se diferenciam suficientemente das contidas no estadunidense. A intenção era saber se o modelo britânico não seria apenas uma derivação do que já existe nos EUA, ou se ele representa algo novo em termos regulatórios frente ao fenômeno da convergência. A pesquisa deste trabalho se propôs, então, a responder o seguinte problema de pesquisa: Quais são os parâmetros normativos e institucionais que caracterizam um modelo regulatório convergente, a partir de uma análise dos modelos do Reino Unido e dos EUA que possam oferecer parâmetros de referência que permitiriam construir uma definição de “modelo regulatório convergente para as comunicações eletrônicas” capaz de revelar o impacto da convergência na regulação setorial.

O objeto de pesquisa desse trabalho são as respostas políticas encontradas pelo EUA e pelo Reino Unido para lidar com a convergência. Tais respostas resultaram em uma nova política pública para as comunicações eletrônicas, cuja materialidade está expressa em uma nova organização de regras que governam esse setor. Esse objeto delimita-se pelas

implicações do fenômeno da convergência nas normas e instituições reguladoras expressas no marcos regulatórios desses países.

Já o objetivo dessa pesquisa foi analisar os parâmetros normativos e institucionais que caracterizam um modelo regulatório convergente, a partir de uma análise comparativa dos modelos do Reino Unido e dos EUA. Para alcançar esse objetivo se mapeou as principais características normativas e institucionais dos modelos regulatórios britânico e estadunidense, de forma a delimitar suas características normativas e institucionais. Realizou-se um estudo comparado visando apontar tanto suas similaridades quanto suas diferenças, por meio da identificação das regras que governam cada modelo. Comparou-se as diversas categorias de regras setoriais e de defesa da concorrência aplicadas aos países escolhidos de maneira a construir uma abordagem analítica baseada em considerações teóricas sobre a convergência e sobre a regulação econômica. Além disso, foram traçados parâmetros comuns que caracterizassem o modelo regulatório desenhado para responder os desafios das transformações setoriais cujas raízes estariam relacionadas ao fenômeno da convergência.

Quanto a esses parâmetros comuns, a pesquisa foi realizada utilizando-se de categorias de análise divididas em dois grupos principais: 1) regras setoriais específicas e; 2) regras de defesa da concorrência. As categorias permitiram analisar as características fundamentais de cada modelo, considerando os contextos políticos dos EUA e do Reino Unido. A proposta não foi descrever exaustivamente todas as regras específicas para o setor de comunicações e de defesa da concorrência existentes nesses países, mas realizar uma análise detalhada em algumas regras chaves (ex: Regras de acesso a redes, regime de licenciamento, estruturação das agências reguladoras, regras sobre conteúdo audiovisual, etc), cuja organização legal permitiu descrever a essência desses dois modelos, inclusive identificar a abordagem regulatória por trás de cada um. A identificação dessas regras, em conjunto com a análise histórica compreensiva, possibilitou examinar uma suposta racionalidade política e econômica inerentes à modelos regulatórios, assim permitindo sua comparação diante um perspectiva focada na convergência. Discutiu-se como o fenômeno da convergência estaria sendo tratado por esses modelos regulatórios, avaliando a configuração dessas regras na estrutura de cada marco regulatório.

## 2.4 Abordagem Metodológica

A pesquisa foi realizada utilizando-se da classificação de regras da regulação expostas por Ponde, Possas e Fagundes (1997) e Geradin (2005). Segundo esses autores normas e instituições reguladoras, as quais podem ser utilizadas para promover a competição e exercer controle sobre o comportamento dos operadores, podem ser divididas em dois grandes grupos: 1) Regras específicas para o setor de comunicações eletrônicas 2) Regras de defesa da concorrência. Essas regras são utilizadas para facilitar e manter a competição no setor de telecomunicações, além de prevenir o abuso de poder de mercado por parte de algum operador dominante, ou controlar uma firma monopólista. Tais regras possuem características distintas, variando de país para país.

A idéia foi elaborar uma descrição dessas duas principais categorias de maneira a analisar as características fundamentais dos modelos regulatórios escolhidos, considerando os contextos dos EUA e do Reino Unido. A proposta não foi descrever exaustivamente todas as regras específicas de comunicações e de defesa da concorrência existentes nesses países, mas realizar uma análise detalhada em algumas regras chaves as quais permitiriam descrever a essência desses dois modelos regulatórios. A identificação dessas regras permitiu desenhar um quadro analítico para modelos regulatórios, possibilitando assim, sua comparação diante de uma perspectiva focada no fenômeno da convergência. O objetivo foi discutir como o fenômeno da convergência estaria sendo tratado por esses modelos regulatórios, avaliando a configuração dessas regras chaves como, por exemplo, o sistema de licenciamento, de tratamento do espectro radioelétrico, de recursos escassos e outros.

Além das características e regras norteadoras à regulação de telecomunicações, foram analisadas as regras que dizem respeito à difusão de rádio e televisão, e à regulação de conteúdo audiovisual presentes nesses dois modelos. Deste modo, foi composto uma visão geral do que seria um modelo regulatório para todo o setor de comunicações eletrônicas. Essas regras voltadas para o sistema de mídia foram tratadas em subunidades distintas devido sua natureza específica, integrando a unidade de análise composta pelas regras setoriais.

### **a) Regras Específicas para setor de comunicações**

Segundo Geradin (2005), a maioria dos países adotam leis e regulamentos visando o controle do poder de mercado no setor de comunicações. Em sua opinião, essas regras são relativamente precisas e pouco discricionárias. Trata-se de regras desenhadas geralmente para promover e manter a competição no mercado de telecomunicações, seus objetivos são:

- 1) Identificar os segmentos do mercado de telecomunicações onde a entrada de novos operadores é permitida;
- 2) Estabelecer regras de entrada para os novos operadores de serviço;
- 3) Estabelecer condicionamentos técnicos, processuais e tarifários relativos à interconexão de redes, no sentido de garantir a todos os competidores acessos as infra-estruturas essenciais (*essential facilities*).
- 4) Estabelecer algum tipo de separação entre as empresas controladoras do acesso a uma *essential facility* e as empresas que atuam em mercados competitivos, as quais querem esse acesso. O objetivo é eliminar incentivos àqueles que controlam o acesso de forma a não discriminar outros operadores.
- 5) Estabelecer regras referentes ao uso de recursos escassos, como a alocação de frequências do espectro radioelétrico e procedimentos quanto à numeração;
- 6) Impedir a transferência de recursos públicos ou outras vantagens a determinadas empresas que distorcerão a igualdade de competição no mercado de telecomunicações;

Além de regras voltadas para o controle do poder de mercado e para a manutenção da competição, existem ainda, segundo Dromi (2008), Geradin (2005) e Intven (2000), regras que visam assegurar o cumprimento das obrigações de serviço universal. Tais obrigações objetivam oferecer serviços de comunicações essenciais à população, de

forma a garantir a mínima cobertura geográfica em conjunto com a oferta de preços acessíveis à toda a população. Incluem-se também obrigações quanto o acesso à números de emergência e outros serviços de utilidade pública.

Deve-se também destacar que existem regras específicas para a regulação de conteúdo, que tradicionalmente não está ligada a regulação setorial de telecomunicações, mas vinculada pericialmente a difusão aberta de sinais de rádio e televisão (*broadcasting*). A regulação de conteúdo, no contexto do presente estudo, refere-se ao controle ou não do material audiovisual transmitido por um serviço de infra-estrutura de comunicações, portanto relacionada à regulação da transmissão de áudio e vídeo, na modalidade *broadcasting*.

Segundo Hooper (2005), a regulação de conteúdo é mais “sensível” e “complexa” do que a regulação de telecomunicações. A regulação de conteúdo, não envolve simplesmente a regulação de mercado ou a universalização de serviços públicos, como o acesso a serviços essenciais de telefonia. A regulação de conteúdo, que estaria voltada para o sistema de mídia, envolve mais fatores de interesse do cidadão e da sociedade como um todo, sendo muito mais subjetiva e especializada do que as regras dirigidas para as infra-estruturas de rede.

De acordo com Walden (2007), regular conteúdo não se confunde com regular infra-estrutura, pois ela não está ligada a teoria do monopólio natural, mas aos interesses atrelados a distribuição da informação na sociedade. Na visão de Hooper (2005), a regulação de conteúdo preocupa-se em proteger os interesses da sociedade como um todo. Ela busca promover a pluralidade da informação e garantir o acesso abrangente aos conteúdos através de múltiplas plataformas, o que é essencial para a formação da identidade cultural de determinado povo ou nação. As preocupações da regulação de conteúdo vão desde de temas como a veracidade e padrões de decência à proteção das crianças ou pluralidade de opiniões em programas jornalísticos.

Existem também as regras que regulam a propriedade dos meios de comunicação, as quais envolvem disposições sobre propriedade cruzada e sobre investimentos, inclusive estrangeiros. De acordo com Stirling (2004), quando o controle de uma difusora de rádio ou televisão muda de proprietário, por meio da compra da licença por outra companhia, existe uma necessidade de se avaliar a possibilidade da nova entidade

poder deter tal licença sem prejudicar os interesses públicos. O poder estatal, portanto, tem responsabilidade de determinar novas condições ou obrigações a serem introduzidas ao novo controlador, ou mesmo impedir que este detenha outro meio de comunicação.

A regulação de propriedade dos meios de comunicação desvia um pouco desta abordagem puramente concorrencial devido a existência de aspectos peculiares ao setor de mídia os quais devem ser tratados de forma especial. Desse modo, algumas regras em relação à concorrência para o setor de mídia encontram-se mais fortemente vinculadas à regulação setorial do que às regras específicas sobre defesa da concorrência. Entretanto, as autoridades de defesa da concorrência podem deter poder regulatório sobre a propriedade de mídia.

#### **b) Regras de Defesa da Concorrência**

A política de defesa da concorrência é concretizada em ações e normas regulatórias que visam a preservação de ambientes competitivos, de forma a desencorajar condutas anticompetitivas e controlar o poder de mercado de certas empresas (PONDE, POSSAS E FAGUNDES 1997). O objetivo da defesa da concorrência seria preservar o funcionamento eficiente dos mercados em geral.

Vários países adotam regras de defesa da concorrência aplicáveis de forma generalizada a diversos segmentos da economia, incluindo o setor de comunicações eletrônicas. Na opinião de Geradin (2005), esse tipo de regra tende a proibir uma série de categorias de comportamentos e oferecem um alto grau de discricionariedade as autoridades de defesa da concorrência. No entanto, essas regras estariam focadas em um objetivo específico: garantir a eficiência econômica e maximizar o ganho do consumidor por meio da promoção da concorrência.

Geradin (2005) identifica três grandes tipos de regras de defesa da concorrência:

1) *Regras que previnem acordos entre operadores* cujos efeitos são anticompetitivos, como por exemplo: preços acordados, controle da produção ou de investimentos. Deve-se atentar que tais regras reconhecem acordos benéficos como

os que visam desenvolvimento de novos produtos ou geram eficiências econômicas na prestação dos serviços.

2) *Regras que visem lidar com o poder de mercado significativo* de alguns operadores. Os objetivos de tais regras são prevenir o abuso de poder de mercado da operadora dominante que possa prejudicar o consumidor. Tais abusos podem ser: controle da produção, prática de preços de monopólio ou controle das vendas.

3) *Regras que proíbem a fusão de empresas* cujos efeitos podem prejudicar a competição.

As regras de defesa da concorrência objetivam atuar sobre as condições de operação dos mercados. De acordo com Possas e Fagundes (1997), sua atuação ocorre de duas formas: 1) por meio da influência direta sobre as condutas dos agentes; 2) por meio de ações que afetem os parâmetros estruturais os quais condicionam as condutas dos agentes. Influenciar a conduta dos atores consistira, segundo os autores, em desestimular e coibir comportamentos ou ações anticompetitivas de empresas que possuem poder de mercado. Tais empresas seriam capazes de criar situações nas quais a concorrência poderia ser inibida, o que, por sua vez, prejudicaria direta ou indiretamente os consumidores. Assim sendo, as regras de defesa da concorrência objetivam evitar, por meio da ameaça de punição, condutas empresariais que possam limitar a competição de alguma forma.

### **c) Instituições reguladoras e órgãos de defesa da concorrência**

As regras específicas para o setor de comunicações e as regras de defesa da concorrência necessitam de instituições para que possam ser interpretadas e aplicadas. Segundo Geradin (2005), vários países adotam instituições especializadas nessas funções que podem ser divididas em dois grupos: autoridades reguladoras setoriais e autoridades de defesa da concorrência, esta de caráter geral, ou seja, única para todos os setores da economia.

O desenho e a forma de atuação dessas autoridades variam de país a país, portanto deve-se atentar para as funções que cada instituição assume, não apenas em relação à sua denominação oficial (GERADIN, 2005). Por exemplo, uma autoridade reguladora específica para o setor elétrico pode assumir algumas funções relativas ao controle de poder de mercado ou quanto a autorização de fusões entre empresas, desta forma, ela estaria exercendo atividades de um órgão de defesa da concorrência apesar de não ser oficialmente denominada como tal.

De acordo com Economides (2004), Possas e Fagundes (1997) os órgãos de defesa da concorrência são instituídos para promover a competição e o controle do abuso do poder de mercado em qualquer setor da economia. A missão desses órgãos seria a implementação das regras de defesa da concorrência, apesar de poderem, em alguns casos, impor certas regras setoriais, como pode ocorrer em determinadas imposições às empresas de serviços de comunicações eletrônicas. As principais responsabilidades dos órgãos de defesa da concorrência podem ser listadas da seguinte forma:

- 1) Rever ou iniciar investigações sobre potenciais condutas ou transações anti-competitivas;
- 2) Processar condutas ou transações anti-competitivas;
- 3) Decidir sobre fusões e aquisições entre operadoras;
- 4) Em certos casos julgar e impor sanções para as partes condenadas por ações anti-competitivas, ou estabelecer restrições a processos de fusão e aquisição;

Os órgãos de defesa da concorrência tendem a atuar de forma a analisar “caso-a-caso”, em vez de regular as empresas de forma geral e permanente. Uma forma de atuação diferente das autoridades reguladoras setoriais, que tendem a ter regras mais permanentes como as de acesso às infra-estruturas essenciais ou o monitoramento de preços. As agências reguladoras de comunicações, como outras autoridade setoriais, têm como função implementar as regras setoriais específicas para esse determinado mercado. Suas responsabilidades principais são:

- a) Selecionar novas operadoras para entrar no mercado;

- b) Organizar e garantir licenças de operação;
- c) Regular preços e tarifas;
- d) Estabelecer padrões técnicos e de qualidade;
- e) Estabelecer e administrar regras de uso de recursos escassos como numeração e espectro radioelétrico;
- f) Estabelecer um regime de interconexão;
- g) Resolver disputas entre operadores ou entre operadores e usuários;
- h) Estabelecer um regime de serviços universal;
- i) Monitorar as atividades dos operadores no sentido de verificar o cumprimento das regras estabelecidas;
- j) Em certos casos, impor sanções as operadoras;
- k) Em certos casos, anuir sobre fusões e aquisições entre operadoras;
- l) Prover auxílio aos governos sobre assuntos e políticas do setor;
- m) Em certos casos, implementar regras de defesa da concorrência.

As autoridades reguladoras de telecomunicações podem ter competências apenas em relação ao setor de telecomunicações, no entanto, existem agências cujas responsabilidades se estendem a outros setores. Segundo Geradin (2005), existem as chamadas “*utilities regulatory agencies*” as quais possuem competências sobre toda a indústria de comunicação (telecomunicações, radiodifusão, serviço postal) ou, ainda, estendem suas atribuições a outros setores marcados por monopólios naturais (saneamento e energia elétrica).

O marco regulatório das comunicações eletrônicas é formado tanto pelas regras setoriais como pelas regras de defesa da concorrência. A aplicação de tais regras depende da atuação cada vez mais sinérgica entre as autoridades reguladoras setoriais e

os órgãos de defesa da concorrência. Como já foi visto nesse trabalho, as instituições econômicas tendem a se adaptar ao fenômeno da convergência de forma a diluir as tradicionais fronteiras setoriais. O desenvolvimento tecnológico traz a possibilidade de competição em setor marcado pelo monopólio natural, tal mudança aprofunda cada vez mais a regulação da competição e não o simples controle do monopólio. Esse fato aproxima as atribuições das agências reguladoras e dos órgãos de defesa da concorrência.

O estudo de modelo regulatório adaptado para o fenômeno da convergência deve considerar essa aproximação de atribuições em relação a concorrência, além de, evidentemente, analisar a tendência de unificação das autoridades reguladoras setoriais. Um “modelo regulatório convergente” aparenta estar sustentado por marcos legais que aproximem a regulação setorial das políticas de defesa da concorrência, cuja aplicabilidade depende de uma agência setorial unificada que trabalhe em sinergia com a autoridade anti-truste. A intenção desse trabalho é analisar esse conjunto de regras e instituições a luz das transformações trazidas pelo fenômeno da convergência.

A seguir segue o quadro das unidades de análise e suas subunidades:

**Tabela 1 – Unidades de Análise**

Análise do Modelo Regulatório	
Unidades de Análise	Subunidades de Análise
Regras de Defesa da Concorrência	Regras sobre Poder Significativo de Mercado (PMS) Regras sobre Fusões e Aquisições Regras sobre Comportamentos Anticompetitivos Estrutura e Competências do Órgão de Defesa da Concorrência
Regras Setoriais	Regras de Acesso a Redes (infra-estruturas essenciais) Regime de Licenciamento Gerenciamento do Espectro Radioelétrico Regulação de Conteúdo Regras de Propriedade de Meios de Comunicação Regras sobre Serviços Universais Estrutura e Competências da Autoridade Reguladora Setorial

#### **2.4.2 A seleção dos casos estudados**

A seleção dos casos estudados obedeceu a três critérios principais: o grau de relevância de seus modelos como referência internacional, o grau de semelhança dos sistemas jurídicos e de desenvolvimento econômico-social.

Em primeiro lugar, os EUA e o Reino Unido são referências importantes para a regulação setorial de comunicações. São países considerados paradigmas históricos da regulação de comunicações. Os EUA considerados como berço da regulação de comunicações, que nasceu na década de 1930, e o Reino Unido como representante emblemático do período de liberalização e privatização das telecomunicações no resto do mundo ocorrido a partir da década de 1980. Os dois modelos são referenciais, tendo sido estudados ou citados por diversos autores, como Shin (2006), Simpson (2005), García-Murillo (2005), Geradin (2005), UIT (2007), Doyle (2005), Drake (2000), Laffont e Tirole (2001), Longstaff (2001), etc.

Segundo, o grau de semelhança político-social desses países apresentam pontos de convergências significativos. Tratam-se de dois países capitalistas ocidentais com afinidades culturais, históricas e lingüística. Além de possuírem um elevado grau de desenvolvimento econômico e social. Claro que também deve-se considerar que há grandes diferenças entre esses países, no entanto, suas afinidades são maiores que suas diferenças.

Os sistemas jurídicos dos EUA e do Reino Unido também são semelhantes. A comparação entre modelos regulatórios deve estar atenta para o funcionamento e a dinâmica legal de cada país. A classificação de acordo com o sistema jurídico de um país ocupa um lugar importante em uma pesquisa comparativa. Parece evidente a necessidade de se comparar modelos regulatórios de forma a considerar o contexto de seu sistema legal. Assim, escolheu-se comparar modelos que se enquadrassem em um sistema jurídico parecido, diminuindo, assim, o risco de apresentar comparações cuja variável jurídica interferisse no resultado.

Os EUA e o Reino Unido apresentam uma tradição jurídica muito parecida, a qual está arraigada no substrato social e cultural daquelas nações. Esses dois países

apresentam uma formação histórica do direito ligada a família do *Common Law*. Portanto, os modelos regulatórios aqui pesquisados funcionam em sistemas jurídicos cuja dinâmica legal apresenta compatibilidades significantes a ponto de se evitar distorções na comparação de seus marcos legais para as comunicações eletrônicas.

Por último, o grau de desenvolvimento nesses países também é parecido. Castells (2008), apresenta pesquisas que enquadram os EUA e o Reino Unido naqueles países que atingiram um grau de desenvolvimento da sociedade informacional elevado. São países cuja produtividade e competitividade da economia dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar eficientemente a informação. São, também, sociedades globais, ou seja, suas principais atividades produtivas, de consumo, e de circulação estão organizadas em escala global. Além disso, os EUA e o Reino Unido são sociedades em rede, porque suas atuais condições históricas fazem com que sua produtividade e sua concorrência ocorram em uma rede global de interações empresariais. Portanto, os EUA e o Reino Unido, segundo Castells, estão no grupo de países que atingiram primeiro o patamar de “nova economia”, a qual surge no último quarto do século XX. Conseqüentemente, países onde a revolução da tecnologia da informação está em um dos estágios mais avançados.

A semelhança histórica entre a organização em rede e a revolução da tecnologia da informação entre as economias dos EUA e do Reino Unido facilita uma comparação entre seus modelos regulatórios. Isso porque ao se analisar sociedades parecidas evita-se variáveis ou distorções que não estariam diretamente ligadas à forma de regulação, mas à diferenças em relação ao nível de desenvolvimento econômico-social.

Esclarecendo um pouco mais, comparar sociedades semelhantes permite uma análise que corra menos riscos de ser distorcida por fatores exógenos a regulação setorial. As diversas semelhanças entre os EUA e Reino Unido possibilitam focar os esforços de pesquisa nas questões relativas à regulação do que a outros fatores contextuais.

### **2.4.3 A escolha do método de Estudo de Caso comparado**

Nesta pesquisa escolheu-se adotar o método de Estudo de Caso Comparado, o qual mais se adequava a natureza do objeto de pesquisa e o problema a ele relacionado. A

opção por esse método visou desenvolver uma estratégia de pesquisa capaz de apresentar um caminho analítico que identificasse os parâmetros normativos e institucionais característicos de um modelo regulatório convergente, diante de uma comparação entre os casos britânico e estadunidense. A técnica de estudo de caso permitiu um aprofundamento das peculiaridades individuais de cada um desses modelos regulatórios, por outro lado a análise comparada permitiu extrair as similaridades de cada caso. O estudo de caso comparado possibilita um diálogo entre as semelhanças e diferenças existentes entre cada modelo regulatório, desta forma pode-se encontrar prováveis respostas relativas à questão de pesquisa.

Segundo Yin (2005), o método do estudo de caso melhor se aplica a questões explanatórias, ou seja, pesquisas que visem contextualizar historicamente os dados e as evidências. Além disso, para ele, esse tipo de método torna-se muito pertinente quando se aplica a fatos contemporâneos cujos comportamentos não se encontram sobre o controle do pesquisador. O objeto de pesquisa exposto nesse trabalho se encaixa fielmente nesse perfil, ou seja, trata-se de fatos contemporâneos contextualizados historicamente, cuja questão possui uma natureza explanatória, além disso, caracteriza-se por uma complexidade que desafia o controle do pesquisador.

Os modelos regulatórios dos países analisados são construídos de seu tempo, pois refletem um contexto político, social e tecnológico específico. O estudo de modelos regulatórios necessitou de um método capaz de analisar aspectos específicos de cada situação, portanto capaz de considerar o contexto histórico, político e econômico de cada um desses países. E ainda, deve-se considerar a impossibilidade do pesquisador de controlar o comportamento de um objeto de pesquisa tão complexo quanto dois modelos regulatórios, os quais são compostos por normas e instituições construídas por duas sociedades nacionais específicas e estariam sob influência de um fenômeno cujas variáveis extrapolam o entendimento unidisciplinar.

O método de estudo de caso pode ser mais adequado para um objeto contemporâneo, como é o caso dos modelos regulatórios do Reino Unido e dos EUA. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso utiliza-se de técnicas pertencentes à pesquisa histórica acrescidas de fontes de evidências provenientes da observação direta dos acontecimentos. Para ele:

“o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional.” (YIN, 2005: 26 e 27)

A flexibilidade apresentada pelo estudo de caso na análise de cada situação em particular e pela sua capacidade de se utilizar de diferentes evidências empíricas se casa muito bem com o marco teórico apresentado nesse trabalho. A abordagem teórica aqui proposta, além de olhar para a convergência como um fenômeno complexo (composto por fatores sociais, políticos, econômicos e tecnológicos), considera teoricamente o marco regulatório como um composto de normas e instituições criados para entrar em ação dentro de um determinado contexto nacional. Diante dessa perspectiva teórica escolhida, o estudo de caso foi um método que permitiu a análise pormenorizada de cada caso, ou seja, de cada modelo regulatório. O método escolhido foi flexível o suficiente para se utilizar de técnicas diversas, as quais foram capazes de identificar características individuais de cada modelo regulatório, de forma a considerar as condições peculiares aos diferentes contextos nacionais, sem, no entanto, deixar de enxergá-los de forma global diante o fenômeno da convergência.

O método de estudo de caso acrescido de uma perspectiva comparativa casou muito bem com objetivo de pesquisa estabelecido: analisar dois casos peculiares, dois modelos regulatórios diferentes, e compará-los analiticamente sobre a luz do fenômeno da convergência e sob a perspectiva teórica da regulação econômica. Para isso, foi necessário estabelecer uma mesma metodologia de análise para os dois casos estudados. Lembrando que Yin considera que as pesquisas de caso único e de casos múltiplos são variantes dentro da mesma estrutura metodológica, cada caso deve servir a um propósito específico diante o escopo global da pesquisa. Nas palavras de YIN: “*deve-se considerar os casos múltiplos como se considera experimentos múltiplos*” (YIN, 2005:68). Trata-se de uma lógica de replicação, utilizada em estudos de casos múltiplos, visa selecionar cada caso de forma a prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes que sejam baseados em razões previsíveis (respaldadas por uma perspectiva teórica replicada). Esse trabalho utilizou-se dessa lógica de replicação para estudar cada caso. Por isso, o modelo regulatório

do Reino Unido foi estudado obedecendo aos mesmos procedimentos e às mesmas categorias de análise utilizadas no caso dos EUA.

Yin também diz que os “*procedimentos de replicação é o desenvolvimento de uma rica estrutura teórica*” (YIN, 2005: 69). Tal estrutura precisaria expor as condições sob as quais é provável que se encontre um fenômeno em particular. Segundo ele, a estrutura teórica aplicada poderia, mais tarde, tornar-se um instrumento utilizado para generalizar outros casos. Trabalharia-se, assim, da mesma forma que a ciência experimental, na qual quando se detecta um não funcionamento de certo casos empírico – aquele que não correspondessem aos casos previstos teoricamente-, realiza-se uma revisão da teoria. O que se pretendeu nesse trabalho é exatamente isso: comparou-se dois casos únicos, o modelo regulatório do Reino Unido e o dos EUA, por meio da replicação dos parâmetros trazidos da teoria da regulação econômica analisados sob a luz do fenômeno da convergência. Dessa forma, foi analisado o impacto desse fenômeno nos dois casos estudados. Isso possibilitou apurar que esses modelos regulatórios apresentam sinais de um novo paradigma na regulação de comunicações eletrônicas, pois a partir de seu estudo identificou-se parâmetros que podem caracterizar um futuro “modelo regulatório convergente”, ou seja, normas e instituições reguladoras criadas como resposta ao fenômeno da convergência.

#### **2.4.4 Fontes de evidências e procedimentos de coleta**

No desenho da estratégia dessa pesquisa procurou-se desenvolver unidades de análise que permitissem comparar as principais normas e instituições dos dois modelos regulatórios escolhidos. Neste sentido, as fontes de evidências e os procedimentos de análises são harmonizadas a fim de se encaixarem nas perspectivas teóricas que formularam as unidades de análise escolhidas. Além disso, a coleta de evidências tem como princípio a multiplicidade de fontes de forma a ampliar a validade do estudo. Os procedimentos de pesquisa, em acordo com a perspectiva teórica escolhida, foram equacionados em duas tipos de análise: 1) análise bibliográfica; 2) análise documental.

Os dois tipos de análise são aplicados simetricamente ao caso britânico e estadunidense. A seleção e análise de documentos e da bibliografia relacionada aos modelos regulatórios desses países seguem a procedimentos iguais. Desta forma, as evidências apontadas em cada país, sejam elas semelhantes ou diferenciadas, passam a ser comparadas em relação às características efetivamente observadas, diminuindo o risco de que o resultado da comparação sofra de algum viés.

Procedimentos de análise de evidências documentais serão submetidos a uma análise temática. Procurou-se desenvolver uma categorização das evidências em função de uma estrutura temática previamente definida. Essa estrutura temática fundamenta-se no referencial teórico sobre a convergência e postulados da regulação econômica e setorial.

Deve-se destacar que além da análise das unidades escolhidas, foi realizada uma análise-compreensiva de cada caso estudado. Desta forma pretende-se abranger as influências históricas, ideológicas e políticas por traz das normas e instituições regulatórias de cada país escolhido.

A abordagem analítica empregada nesta pesquisa visou comparar os dois modelos regulatórios escolhidos baseando-se na lógica de replicação exposta por YIN (2005). A intenção foi submeter as unidades de análise a uma avaliação balizada pela estrutura teórica exposta neste trabalho. Portanto, baseando-se na lógica de replicação, analisou-se os dois casos de estudo propostos a partir do exame da organização legal das unidades de análise escolhidas, a fim de poder comparar os resultados obtidos individualmente em cada caso. A replicação visou selecionar cada caso, ou seja, cada modelo regulatório, de forma a extrair resultados semelhantes ou produtos contrastantes que sejam baseados em pressupostos expostos pelos pressupostos teóricos sobre a convergência e sobre a regulação setorial.

A abordagem da replicação aqui aplicada segue as orientações metodológicas do estudo de casos múltiplos. Baseando-se no modelo proposto por YIN (2005), seguiu-se um roteiro de pesquisa onde a etapa inicial do estudo consistiu no desenvolvimento da abordagem teórica sobre a convergência e sobre a regulação setorial. Logo em seguida, demonstra-se a seleção dos casos a serem estudados (os modelos regulatórios do Reino Unido e dos EUA) e a definição das unidades de análise a foram aplicadas a cada um deles. Depois, foi realizada uma coleta de dados utilizados na composição individual de cada caso

em particular. Posteriormente, procurou-se evidências a respeito dos fatos e as conclusões relativos aos diferentes modelos regulatórios examinados.

O intuito foi encontrar evidências e conclusões que possam revelar informações contrastantes ou semelhantes que serviram para uma replicação generalizável, ou seja, que foram utilizadas na análise geral dos modelos regulatórios desenhados para lidar com os desafios da convergência. Foi também construído um resumo de cada caso individual indicando como e por que se demonstrou, ou não, uma determinada preposição relativa ao impacto do fenômeno da convergência nos modelos regulatórios para as comunicações eletrônicas.

Deve-se destacar que uma importante etapa na pesquisa foi a reavaliação das definições das unidades de análise. Essa reavaliação visou comportar descobertas que ocorreram no decorrer da pesquisa. Tentou-se assim evitar distorções ou conclusões pré-concebidas sobre os resultados dos estudos de cada modelo regulatório. Por exemplo, na reavaliação realizada nesse trabalho escolheu-se construir uma subunidade de análise específica para as regras de regulação de conteúdo, além de outra subunidade referente as regras sobre Poder Significativo de Mercado (PMS).

## Capítulo III - Estudo de caso dos EUA

### 3.1 História do modelo regulatório dos EUA

O modelo regulatório para as comunicações eletrônicas nos EUA é um sistema complexo composto de normas e instituições de difícil entendimento. Esse sistema é um emaranhado heterogêneo de regras e órgãos de governo, marcado pela coexistência de legislações diversas e por uma sobreposição de competências difícil de limitar. Trata-se de um admirável produto de quase cem anos de construção, cuja história se confunde com a própria história da regulação setorial. Desta forma, o caminho para compreender esse modelo passa por uma análise de sua evolução histórica, que tem como resultado não só leis e instituições, mas uma abordagem regulatória resultado de interesses e visões políticas que pouco variaram durante o tempo.

As origens primordiais do modelo regulatório estadunidense remontam a mais de cem anos e suas raízes estão calçadas na questão do monopólio natural. As primeiras normas e leis que regulam o setor de comunicações nos EUA surgiram no início do século XX. As regras primordiais da regulação de telefonia e telegrafia foram governadas pelas *Public Utility Commissions* (PUCs), autoridades reguladoras multissetoriais de âmbito estadual cujo foco principal era as atividades de transporte ferroviário e rodoviário (CAMERON, 2001). Posteriormente, a atividade regulatória começa a chamar atenção do governo federal, assim, em 1910 aparece o primeiro *Radio Act*, que será revisado em 1912. O *Radio Act* de 1910 e de 1912, inicia a atividade reguladora federal nos EUA, submetendo o setor de *broadcast* (difusão aberta de rádio) à jurisdição da *Secretary of Commerce*, ligado ao *Department of Commerce*<sup>23</sup>. Já o setor de telefonia e telegrafia ficou a cargo da *Interstate Commerce Commission* (ICC)<sup>24</sup> que recebeu essa incumbência por meio do *Mann-Elkins Act* de 1910.

---

<sup>23</sup> O *Department of Commerce* (Departamento de Comércio) é o órgão responsável pelo desenvolvimento econômico dos EUA, equivale, no Brasil, ao Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

<sup>24</sup> *Interstate Commerce Commission* era uma autoridade independente, criada em 1887, cuja função era regular o setor de transporte (estradas, ferrovias, oleodutos, etc) nos EUA, suas funções foram transferidas para o *Department of Transportation*, equivalente ao Ministério dos Transportes no Brasil.

Ressalta-se que *Mann-Elkins Act 1910* não delegava à ICC autoridade sobre a aprovação de fusões ou aquisições de empresas de telecomunicações. Segundo Cameron (2001), tal fato permitiu um crescimento agressivo da AT&T, que comprou seus competidores e iniciou um processo de monopolização do mercado de telefonia. O *Department of Justice* (DoJ) começa a atuar nos caso de fusões e aquisições com a entrada em vigor do *Kinsbury Commitment* em 1913. No entanto, em 1921, o ICC ganha poderes sobre esses casos, permitindo a maior concentração do mercado nas mãos da AT&T.

Essa primeira fase da regulação das comunicações nos EUA foi uma resposta a um período onde a livre competição, supostamente, provocava uma desorganização do setor que não beneficiava nem aos cidadãos, nem as empresas. De acordo com Cameron, nesse momento a tese de que a competição em telecomunicações não era socialmente desejável, assim vigorava a idéia de um setor marcado pelo “monopólio natural”. Tal tese foi incorporada pelos especialistas, pelos líderes empresariais e pelos políticos, gerando um ambiente propício a uma maior regulação do setor.

Na década de 1920, começam a surgir demandas por maiores restrições ao uso do espectro eletromagnético. Isso devido ao enorme crescimento das estações de rádio, o qual estava provocando um congestionamento no espectro eletromagnético, causando confusão e desorganização neste setor. Então, surge o *Radio Act* de 1927, que cria a *Federal Radio Commission* (FRC) cuja função era limitar o número de licenças a serem expedidas e organizar o uso do espectro eletromagnético. O *Radio Act 1927* delega ao governo federal dos EUA o poder de regular as frequências de rádio baseando-se na premissa do “interesse público”. Essa premissa, por sua vez, fundamenta-se na idéia de que o Rádio é, em essência, um serviço público, portanto, as emissoras estariam passíveis de “responsabilidades especiais”. A tese baseia-se no entendimento de que o ar é um bem público, assim as frequências de rádio seriam um “recurso natural” emprestado ou concedido às emissoras.

Importante destacar que, no final dos anos 1920, surge a prerrogativa de não permitir transmissão de conteúdo audiovisual por um empresa de telefonia. Vale lembrar que, na época, apenas existia a difusão sonora, assim o *Radio Act 1927* proíbe a AT&T de entrar no mercado de *broadcasting*, ou seja, a AT&T estava proibida de transmitir conteúdo via rádio. Assim, criou-se a tradicional separação dos diversos setores de comunicações

eletrônicas, a qual distinguia aqueles que prestam serviços de telecomunicações daqueles que transmitem conteúdo. Segundo Cameron, essa legislação baseou-se em diferenças técnicas entre os setores de *broadcasting* e de telecomunicações. Então surge, nos EUA, a seguinte premissa regulatória: serviços de telefonia e telegrafia seriam regulados, enquanto serviços de transmissão de conteúdo via rádio (difusão aberta de sons e imagens) não seriam regulados.

Nesses primeiros anos do século XX, de acordo com Shelanski (2007), não havia motivos razoáveis para favorecer o monopólio, mas começaram a surgir razões bem fortes para se controlar o monopólio da AT&T. Segundo o autor, começou-se a notar que telecomunicações era um serviço muito importante para não ser controlado. Assim, surgiram três princípios que fundamentariam o modelo estadunidense até os anos 1990: 1) Regulação de preços – manter a razoabilidade do preço de monopólio; 2) Serviço Universal – garantir o acesso aos serviços essenciais de comunicação a todos os americanos, o que seria uma contrapartida ao monopólio; 3) Limitar o escopo do monopólio – controlar a AT&T. Foram esses princípios que deram a luz ao modelo regulatório estadunidense em 1934, com a criação de sua lei fundamental, o *Communications Act 1934*.

### **3.1.2 Communications Act 1934: Nascimento de um Modelo Regulatório**

Em 1933, época do *New Deal*, o governo do presidente Franklin D. Roosevelt faz um requerimento específico para o congresso estadunidense: criar um órgão de controle para os setores de telefonia, telegrafia e *broadcasting*. Surge então uma nova lei, o *Communications Act 1934*, que iria reger todo o setor de comunicações eletrônicas nos EUA. Essa lei, por sua vez, cria o *Federal Communications Commission* (FCC), uma autoridade federal responsável pela regulação setorial de telecomunicações e *broadcasting* naquele país.

A nova autoridade reguladora herdou e adaptou a antiga estrutura do FRC como uma solução permanente para a regulação das comunicações. Herdou também a missão do antigo órgão: “proteger o interesse público, a conveniência, e a necessidade”<sup>25</sup>. Segundo UIT (2001), o governo Roosevelt procurava um meio mais eficiente de regular as

---

<sup>25</sup> Tradução própria . Original em inglês: “to protect the public interest, convenience, and necessity”.

comunicações, o FCC foi uma resposta a esse anseio. Já Cameron diz que não havia uma racionalidade econômica ou tecnológica por trás do surgimento dessa famosa autoridade reguladora. Segundo ele, o motivo principal da criação do FCC foi meramente administrativo: substituir a velha estrutura composta pelo ICC e pelo FRC por uma única agência. Para o autor, a antiga estrutura administrativa não era eficiente em regular o setor de comunicação, dentre as justificativas estava o fato de que o ICC era especializado em regular o setor de transporte e não o de telecomunicações. Portanto decidiu-se passar as atribuições da FRC e da ICC para um novo órgão, desenhado especificamente para cuidar das comunicações.

O *Communications Act 1934* consolidou um princípio regulatório baseado na divisão de mercados de comunicação definidos de acordo com a tecnologia utilizadas em suas plataformas de rede. A divisão entre telecomunicações e *broadcasting* é um legado que ainda perdura até os dias de hoje, portanto o marco regulatório criado em 1934 estabeleceu as bases do modelo regulatório estadunidense atual.

Esse modelo regulatório, até o final dos anos 1950, caracteriza-se pela consolidação do FCC como regulador setorial das comunicações e o *Department of Justice* (DoJ) como um órgão de defesa da concorrência. Foi o chamado por Cameron de “período dos interesses nacionais”, marcado pela 2ª Guerra Mundial e pelo início da Guerra Fria, considerado com o auge da tese do monopólio natural. Nesta época o monopólio da AT&T era tratado como um “recurso nacional”, uma época “*pro-business*” que irar estabelecer uma tradição do FCC de defesa dos interesses das prestadoras de serviços de telecomunicações.

### **3.1.3 Desenvolvimento tecnológico e os primeiros impactos no setor de comunicações**

Os anos 1960 foram marcados pelo surgimento e o desenvolvimento de novas tecnologias como as comunicações por satélite, microondas, TV a cabo e a própria internet. Essa época também ficou conhecida pela massificação da televisão aberta nos EUA que ocorreu no final dos anos 1950. Essas novas tecnologias entraram na jurisdição do FCC, o qual assume naturalmente a regulação de todo o setor de comunicações eletrônicas. Fato

que, segundo Cameron (2001), foi aceito normalmente pelas forças políticas, apesar do *Communications Act 1934* não se manifestar explicitamente sobre tecnologias com satélite e transmissão de sinais de TV, dado que estas não haviam sido desenvolvidas até aquele momento.

Naquele momento, a abordagem regulatória se destacava pela propensão do FCC e do Congresso estadunidense em incentivar os “líderes do mercado”, tanto no setor de *broacasting* - marcados pelas grandes redes (NBC, CBS) -, como no de telecomunicações, caracterizado pelo monopólio da AT&T. De acordo com Cameron, os chamados *national network broadcasters* e a AT&T obtiveram vantagens regulatórias do FCC e do Congresso, no entanto, o *Department of Justice* já sinalizava uma posição diferente. Em 1959, uma decisão do DoJ, conhecida como *Above 890 Decision*, permitiu a outorga de licenças para serviços privados, os quais se utilizavam da tecnologia de microondas e, conjuntamente, obrigou as tradicionais empresas de telefonia a interconectarem sua redes com os novos sistemas. Essa medida do DoJ permitiu o nascimento da MCI, o primeiro grande competidor da AT&T (SHELANSKI, 2007).

Em 1962, o congresso aprova o *Communications Satellite Bill*, que abria o mercado de satélite. A partir dessa lei, investidores privados poderiam entrar no mercado de comunicações por satélite. Segundo Cameron, o interesse político por traz dessa medida compunha-se em uma estratégia de incentivar investimentos capazes de manter a superioridade tecnológica na Guerra Fria. Tal fato indicava que o governo estadunidense estava sempre preocupado em manter uma aliança com o setor privado para garantir o interesse público, no caso de segurança nacional.

Outro movimento importante foi a regulamentação realizada pelo congresso estadunidense que permitiu o desenvolvimento das televisões comunitárias. Criou-se, em 1970, um fundo para financiar a televisão e rádio educativa, viabilizando a famosa TV pública daquele país, denominada *Public Broadcasting Service* (PBS). Ou seja, adotava-se a mesma estratégia de aliança empregada no setor de telecomunicações: atendia-se o interesse público sem contrariar os interesses dos grandes grupos empresariais.

Essa tradição regulatória pautada pela aliança do governo com os “líderes do mercado” começa a sofrer questionamentos nos anos 1970. Segundo Gerandin e Kerf (2005) e Cameron (2001), surge nesse período, devido ao desenvolvimento tecnológico

proveniente dos anos 1960, um interesse em reformar as políticas para as comunicações eletrônicas nos EUA. Para eles, a tradicional tese de que o monopólio das telecomunicações era benéfico ao interesses público não mais era unanimidade entre os especialistas e estudiosos da área, além de começar a perder força entre os legisladores e os atores econômicos daquela sociedade. As demandas para mudanças regulatórias partem dos grupos de defesa do consumidor, de grandes empresas consumidoras de telecomunicações e de investidores interessados em entrar nesse negócio.

Naquele momento de pressões em favor de mudanças regulatórias, o *Department of Justice* começa a tomar uma postura mais agressiva em prol a uma maior abertura dos mercados de telecomunicações. Em 1974, o DoJ começa o famigerado processo contra a AT&T. O objeto da ação contra o maior monopólio do setor era o fato de que AT&T estaria oferecendo interconexão aos seus competidores de forma discriminatória, além disso, a empresa estava fazendo subsídios cruzados do seu monopólio das ligações locais para suas operações longa distância. Em 1984, a AT&T e o DoJ anunciaram um acordo que colocaria um fim ao litígio. Tal acordo ficou conhecido como *Modified Final Judgement* (MFJ) no qual a AT&T se comprometia em se dividir em oito grandes empresas. Foram criadas sete operadoras locais conhecidas como *Regional Bell Operating Companies* (RBOCs) ou como *Baby Bells*. A AT&T, propriamente dita, ficou com os serviços de telefonia longa distância e de transmissão de dados. Já as *Baby Bells* ficaram com o monopólio da telefonia local, mas não podiam entrar nos mercados da AT&T.

A racionalidade desse processo envolvendo a AT&T, segundo Cameron, continuava com a tradição regulatória da separação dos serviços de telecomunicações baseada nas características tecnológicas de cada plataforma de rede. Nesse sentido, vale lembrar que, em 1966, o FCC, por meio da decisão conhecida como *Computer I*, já determinava que os serviços de transmissão de dados não seriam objetos de regulação do órgão. Já na *Computer II*, em 1976, fez-se uma distinção entre serviços de telecomunicações (regulados) e serviços de dados (não regulados). O resultado foi o surgimento de duas categorias: 1) serviços básicos (*basic services*); 2) serviços avançados (*enhanced services*). Iniciou-se, então, uma tendência de não regular serviços avançados como de mensagens e publicações eletrônicas, com também o próprio acesso à Internet. De

acordo com UIT (2002), os inquéritos do *Computer I e II* do FCC, são importantes porque foi a primeira vez que a palavra “convergência” foi usada em um ato regulamentar para se referir à hibridação dos serviços de processamento de dados e telecomunicações.

O processo contra a AT&T e outras decisões mudou o rumo da regulação setorial nos EUA, em direção a uma abordagem regulatória mais propensa a abertura do mercado de telecomunicações e a uma maior competição. No entanto, a tradição de regular os diferentes setores de comunicação de forma separada tecnologicamente não só continuava como ganhava força. Isso devido à estratégia de controlar o monopólio da AT&T, proibindo-a de atuar em certos nichos de mercado. Apesar da tecnologia do final dos anos 1980 já permitir a integração de tecnologias, os mercados ainda continuavam separados tecnologicamente, por exemplo, a prestação de TV a cabo era feita separadamente das dos serviços de telefonia, e vice-versa.

### **3.1.4 Telecommunications Act 1996, um novo modelo?**

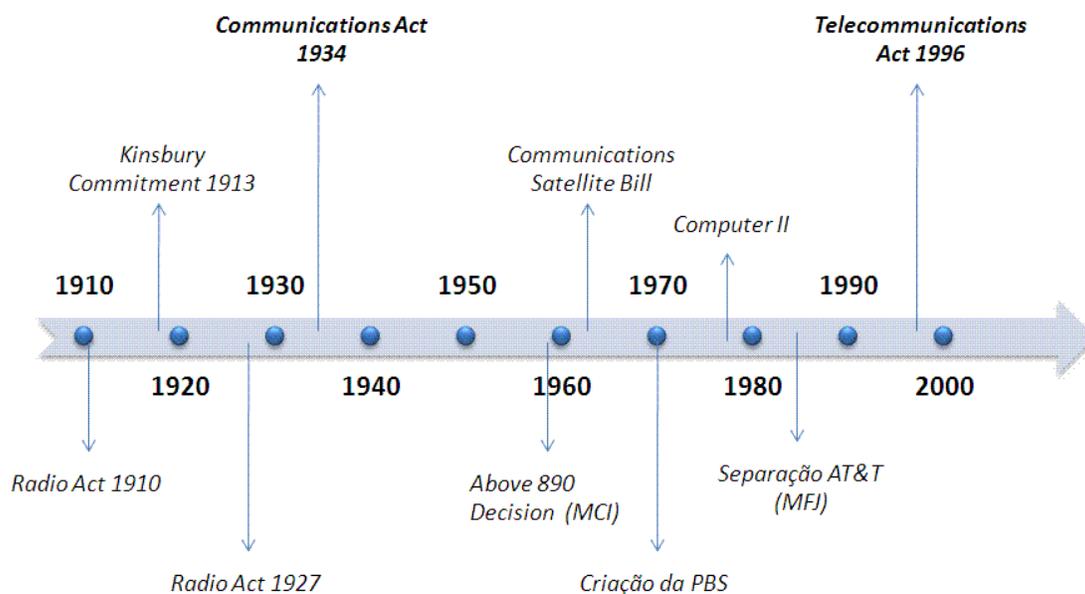
Nos anos 1990, após o processo da separação do AT&T e a aceleração das mudanças tecnológicas, começa um processo de reformulação do modelo regulatório estadunidense. Segundo Geradin e Kerf (2005) e UIT (2002), o congresso daquele país estava preocupado em aumentar o nível de competição nos serviços locais. Além disso, a crescente convergência dos serviços de comunicações eletrônicas encontrava inúmeras barreiras legais que impediam o pleno desenvolvimento de novos mercados de comunicação.

Em 1996, com a entrada em vigor do *Telecommunications and Deregulation Act of 1996*<sup>26</sup>, conhecido apenas como *Telecommunications Act 1996*, ocorre a primeira grande reforma do modelo regulatório estadunidense em mais de sessenta anos, ver Figura 2. Na época, o governo Clinton queria, como política pública de alta prioridade, a modernização da infra-estrutura de telecomunicações (CAMERON, 2001). Tal política era encabeçada pelo vice-presidente Al Gore, a qual foi popularizada pela expressão

---

<sup>26</sup> O projeto de lei do *Telecommunications Act* (Nº S.652) foi apresentado no Senado norte-americano em março de 1995, pelo senador Larry Pressier, a redação final passou nas duas casas do congresso com grande maioria de aprovação em 1 de fevereiro de 1996. Em 8 de fevereiro de 1996 a lei foi sancionada pelo presidente estadunidense da época, Bill Clinton.

*Information Superhighway*, e pelo *National Information Infrastructure* (NII), o qual utilizava financiamento público em conjunto com reformas normativas no sentido de incentivar maior participação do setor privado e maior competição no setor de comunicações eletrônicas.



**Figura 2 – Evolução Regulatória dos EUA (Construção Própria)**

Concomitantemente, o congresso norte-americano, que era majoritariamente republicano, apoiava uma reforma geral que incluísse todos os segmentos do setor de comunicações: telefonia, TV por assinatura, TV aberta e transmissão de dados. A premissa básica da nova lei era a “desregulação” do setor, ou seja, visava-se a retirada de barreiras regulatórias entre os setores já existentes. Queria-se, assim, atacar as antigas divisões, como por exemplo: entre a telefonia local e longa distância (resultante do processo da AT&T, acordo MPJ de 1982), entre telefonia e TV a cabo.

Assim, os objetivos gerais da nova lei, que na verdade não substituíam a *Communications Act 1934*, mas sim apenas veio emendá-la, eram: 1) a promoção da competição em todos os mercados, incluindo os mercados de telefonia local; 2) o desenvolvimento de redes avançadas de comunicações (“*enhanced networks*”); 3) racionalização e incremento dos serviços universais. O *Telecommunications Act 1996*, de

acordo com UIT (2001), estabelecia uma política explícita de promoção da competição, principalmente nos setores de telefonia local e longa distância.

A tese do monopólio natural estava enfraquecida, e não havia mais fortes argumentos tecnológicos para se continuar com um modelo baseado na proteção desse monopólio. Sustentava-se, agora, a tese de que era economicamente irracional um regime regulatório que não se abrisse para a competição, a qual naquele momento era possibilitada pelos recentes avanços tecnológicos. A premissa da nova abordagem regulatória do *Telecommunications Act 1996*, que começou a ser formada nos anos 1970, era baseada na competição, assumindo que esta promoveria a inovação e a queda de preço, portanto beneficiaria o consumidor.

O *Telecommunications Act 1996* representa uma reforma adaptativa do modelo regulatório estadunidense. Oficialmente é uma tentativa de estabelecer uma política nacional de comunicação voltada para a promoção da competição. A nova lei incentiva o crescimento da competição entre os setores de TV a Cabo, telecomunicações, e *broadcasting*, uma aposta na convergência dos serviços de comunicações. Segundo UIT (2002), os três principais objetivos da lei criada em 1996 são: 1) promover a competição em todos os mercados, incluindo os mercados locais; 2) o desenvolvimento de redes avançadas de comunicação; 3) a racionalização e o fortalecimento dos serviços universais.

No geral, o *Telecommunications Act 1996* aboliu algumas barreiras regulatórias entre os diferentes mercados de comunicação eletrônica, como telefonia, transmissão de dados e de conteúdo. Ele caminha em direção a uma abordagem regulatória voltada para a competição, portanto, mais consciente das implicações do desenvolvimento tecnológico e da convergência dos serviços. O *Telecommunications Act* aparenta não acreditar mais na separação de mercados ditada pela tecnologia e nem no argumento que as telecomunicações continuam constituindo um monopólio natural. No entanto, a lei de 1996 deve ser analisada com cuidado, porque ela não representa a criação de um novo modelo regulatório para os EUA, mas se caracteriza por uma reforma do antigo modelo. Deve-se lembrar que a base do modelo que é o *Communications Act 1934*, que continua praticamente intacta, como também o *Sherman Act 1890*, o *Clayton Act 1914* e suas tradicionais instituições reguladoras (FCC, *Public Utility Authorities*, DoJ e o FTC).

Ou seja, para responder as mudanças trazidas pelo fenômeno da convergência não houve a criação de um novo modelo regulatório nos EUA. Escolheu-se continuar com o modelo que foi construído durante quase cem anos, portanto esse modelo deve ser analisado como um conjunto de regras desenhadas temporalmente. Trata-se de um sistema de normas e instituições criadas em diversas etapas para lidar com problemas de épocas diferentes. A criação do *Telecommunications Act 1996* vem completar a grande colcha de retalhos que é o modelo estadunidense. Segundo UIT (2002), trata-se de um “*rococó system*”, ou seja, sistema confuso caracterizado pela existência de diferentes autoridades reguladoras, pela pluralidade de normas intercaladas e níveis jurisdicionais diferentes, além de estar marcado pelo tradicional federalismo daquele país.

A análise das principais características desse modelo permite verificar que houve uma tentativa de adaptação do antigo marco regulatório dos EUA por meio da criação de algumas novas regras setoriais, ou mesmo pelo simples reajuste das antigas normas dentro dessa organização legal. Nessa análise nota-se que o atual modelo estadunidense não é algo novo, mas uma emenda do velho modelo criado em 1934.

## **3.2 Principais características do modelo dos EUA**

### **3.2.1 Regras Setoriais**

As regras setoriais sobre comunicações eletrônicas são regidas por uma lei geral do setor chamada *Communications Act 1994*, que foi emendada pela *Telecommunications and Deregulation Act* em uma reforma ocorrida em 1996. Esse abrangente marco legal estabelece regras voltadas para a regulação *ex ante* que incidem sobre os setores de telefonia, *broadcasting* e transmissão de dados, tratando de assuntos que vão desde o acesso a infra-estruturas essenciais até os limites estabelecidos pela propriedade de mídia.

#### **3.2.1.1 Regras de Acesso a Redes (infra-estruturas essenciais)**

Um dos preceitos fundamentais do *Communications Act 1934* é a obrigação das operadoras de telefonia de prover interconexão em termos não-discriminatórios por meio de

preços e termos razoáveis. Além disso, as chamadas *common carriges* (empresas de rede dominantes) são obrigadas a dar publicidade às tarifas e aos termos de seus serviços de interconexão<sup>27</sup>. O *Telecommunications Act 1996* não altera esse princípio, mas ao emendar a lei de 1934 acaba por modificar algumas regras relativas ao acesso as infra-estruturas essenciais.

O *Title I*, do *Telecommunications Act 1996*, altera as condições de mercado proferidas pelo *Modification of Final Judgment* (MFJ), acordo que separou a AT&T em uma operadora de longa distância e outras sete operadoras de telefonia local conhecidas como *Regional Bell Operating Companies* (RBOCs)<sup>28</sup>. A lei de 1996 abre o mercado de telefonia local para a competição naqueles Estados norte-americanos que ainda não o haviam feito. Para facilitar o surgimento de novos competidores nesses mercados, atacou-se as barreiras de entrada inerentes ao acesso às redes das operadoras históricas (*incumbents*), as quais, como foi visto, teoricamente impedem o florescimento de novos competidores. Segundo os preceitos teóricos apresentados nesse trabalho, o remédio regulatório tradicionalmente usado para os casos onde existe a necessidade de garantir o acesso às redes de telecomunicações é a obrigação de interconexão. Nesse sentido, o *Telecommunications Act 1996* torna-se claro em atribuir ao FCC a responsabilidade por regulamentar a interconexão entre as operadoras. Adicionalmente, a lei de 1996 impõe um processo de negociação voluntária entre as entrantes e as detentoras do monopólio local.

O FCC, de acordo com a *Section 252* do *Telecommunications Act 1996*, teria o prazo de até 8 de agosto de 1996, para estabelecer regras de interconexão, tais como: compensação de tráfego; desagregação de rede (*unbundling*); revenda de elementos de rede; portabilidade numérica; além das relativas aos acessos à postes e dutos; assim com direitos de passagens dominados pelas operadoras históricas.

Essas novas regras de interconexão reconhecem o acesso à infra-estrutura como uma barreira de entrada, portanto um impedimento para o aumento do nível de competição. Tais regras seguem os preceitos clássicos da teoria econômica sobre regulação setorial, exposta neste trabalho, a qual identifica as dificuldades de entrada de novas operadoras como conseqüência dos custos referentes aos investimentos iniciais necessários à

---

<sup>27</sup> Ver *Sections 201 a 203, Communications Act 1934*, emendado por *Telecommunications Act 1996*.

<sup>28</sup> Ver nova redação das *Sections 101, 102, 103 e 104* do *Communications Act 1934*, emendado pelo *Telecommunications Act 1996*.

construção de infra-estruturas próprias. Os legisladores estadunidenses, aparentemente, tentaram facilitar a entrada de novos operadores, isso por meio de instrumentos que garantam o acesso às infra-estruturas essenciais (*essential facilities*), que geralmente são detidas pelos monopolistas locais. O objetivo maior dessas regras de acesso seria incentivar a competição nos mercados de telefonia regional.

O *Telecommunications Act 1996*, como foi visto, cujo objetivo é criar um ambiente propício à competição, permite que as RBOCs entrem no mercado de longa distância de serviços de telecomunicações. Por outro lado, cria instrumentos como o *unbundling* e imposições sobre interconexão de forma a abrir o mercado local para outros competidores, tocando no sagrado monopólio local que nunca fora ameaçado em quase um século. Além disso, numa tentativa de lidar com a crescente convergência de redes de comunicações, permite as RBOCs, por meio de uma subsidiária, proverem serviços de conteúdo eletrônico (*electronic publishing*).

### **3.2.1.2 Regime de Licenciamento**

O regime de licenciamento para prestar serviços de comunicações eletrônicas nos EUA é complexo e difuso, onde não existe uma licença simplificada e nem uma autoridade expedidora única. Ele se fundamenta nos tradicionais preceitos estabelecidos nos anos 1930s pelo *Communications Act 1934*, o qual dividia o mercado de comunicações de acordo com a tecnologia usada na prestação do serviço. Essa premissa permanece intacta mesmo depois da entrada em vigor do *Telecommunications Act 1996*, portanto o regime de licenciamento continua atrelado à lógica da divisão tecnológica e à separação dos diferentes mercados de comunicação: telefonia, *broadcasting* (difusão aberta de rádio e televisão), TV a cabo.

Marcado pelo federalismo norte-americano, o regime de licenciamento reflete uma estrutura regulatória descentralizada, onde as responsabilidades são divididas entre os entes federativos, os quais possuem agências reguladoras próprias. Tal difusão de poder ainda continua apesar de o *Telecommunications Act 1996* ter evoluído no sentido de uma maior centralização do poder no FCC. As autoridades reguladoras estaduais continuam responsáveis pelo licenciamento de prestadores de serviços de comunicações eletrônicas em

seus respectivos Estados. Assim sendo, as prestadoras de serviços de comunicações devem não apenas ter a aprovação em âmbito nacional pelo FCC, mas também passar por um processo de licenciamento estadual, que varia de acordo com cada ente federativo (UIT, 2002).

Os prestadores de serviços de comunicações eletrônicas dos EUA devem cumprir com todas as exigências impostas por cada autoridade reguladora, seja federal ou estadual, incluindo taxas e burocracias procedimentais. Tais exigências podem representar barreiras de entrada significantes em determinados mercados. Um exemplo desta dificuldade está explicitado na *Section 271 do Telecommunications Act 1996*, que prevê um complexo procedimento de expedição de licença para serviços de longa distância para as operadoras atuantes nos mercados locais. De acordo com esse procedimento, as RBOCs que queiram entrar no mercado de serviços nacionais, devem preencher uma longa lista de obrigações, composta de 14 exigências diferentes.

O nível de difusão do regime de licenciamento nos EUA chega a pontos extremos, é o caso de licenças expedidas por governos municipais e até representantes de pequenos condados. Por exemplo, as prefeituras têm o poder de conceder licenças para prestação de serviços de telecomunicações “sem fio” e autorizações para prestação de TV a Cabo. Nota-se que para se tornar um prestador de serviços de comunicações nos EUA pode-se enfrentar uma burocracia considerável.

Vale destacar que o *Telecommunications Act 1996* trouxe algumas inovações em relação ao regime de licenciamento anterior. Dentre elas, a própria possibilidade das RBOCs obterem autorização para prestação de serviços de longa distância, o que acaba com a proibição herdada do processo contra AT&T nos anos 1980. Além disso, de acordo com *Section 272 do Telecommunications Act 1996*, as RBOCs poderiam entrar no mercado interestadual de transmissão de dados, desde que abram uma empresa afiliada específica para esse fim. Outra novidade é a nova redação da *Section 274*, imposta pela lei de 1996, permite as RBOCs proverem serviços de conteúdo eletrônico como: noticiários, entretenimento, jogos interativos, etc.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> A nova *Section 274 do Communications Act 1934* emendada pelo *Telecommunications Act 1996*, prevê que as RBOC podem prestar os chamdos serviços conhecidos como “*electronic publishing*” termo que abrange uma enorme gama de conteúdo (noticiários, entreterimento, material literário, etc), exceto os certos serviços como programação em vídeo.

Outra importante modificação realizada em 1996, foi a retirada de certas exigências regulatórias para o licenciamento de TV a Cabo, pode-se dizer que houve, em certa medida, uma “desregulamentação” do setor. Por exemplo, pequenas empresas de cabo (com menos de 50.000 assinantes) não mais se sujeitariam às cotas de programação, assim ficam livres desse mecanismo relativo à regulação de conteúdo. Adicionalmente, as autoridades reguladoras estaduais e locais foram proibidas de exigir padrões técnicos às prestadoras de cabo, como a homologação de determinados equipamentos. Além disso, foi abolido o prazo de 120 dias para qualquer entidade licenciadora autorize a venda ou a transferência de uma licença de TV a Cabo<sup>30</sup>.

Pelas novas regras, as operadoras de cabo também poderiam pedir uma licença adicional para prover serviços de telecomunicações, portanto quebrando uma antiga barreira regulatória baseada em parâmetros tecnológicos. Segundo Emeritz 1996, o congresso estadunidense dava um claro sinal para que as operadoras de TV a Cabo se tornassem as principais competidoras das empresas de telefonia local.

### **3.2.1.3 Gerenciamento do Espectro Radioelétrico**

O *Telecommunications Act 1996* prega maior flexibilidade na alocação do Espectro Radioelétrico do que tradicionalmente vinha ocorrendo nos EUA desde 1934. Essa “flexibilização” aparenta estar relacionada ao recente desenvolvimento tecnológico, cuja principal consequência é a possibilidade de propiciar diferentes usos para as tradicionais faixas de espectro.

A regulamentação complementar sobre o uso do espectro fica a cargo do FCC. Este por sua vez, tem o poder de conceder licenças para o uso das faixas de espectro de forma a decidir seu destino e os termos de seu licenciamento<sup>31</sup>. O *Communications Act 1934* já tolerava uma certa flexibilidade por parte da autoridade reguladora nesse campo, a lei de 1996 veio reforçar esse caminho. As regras gerais contidas nessas duas leis permitem, por exemplo: a transferências de licenças; a criação de mercados secundários; o uso de

---

<sup>30</sup> Ver *Sections 203 e 204 do Telecommunications Act 1996*, e nova redação da *Section 307 do Communications Act 1934*, emendado por *Telecommunications Act 1996*.

<sup>31</sup> Ver *Section 303 do Communications Act 1934*, emendado pelo *Telecommunications Act 1934*.

qualquer tecnologia na alocação de determinadas faixas; além da possibilidade de remoção ou criação de regras para eliminar barreiras à entrada de novos competidores (ERMERITZ, 1996).

As maiores mudanças em relação ao uso do espectro dizem respeito ao espectro destinado ao *broadcasting*, ou seja, a difusão de rádio e TV. A *Section 201* do *Telecommunications Act 1996* adicionada à *Section 336* de 1934, que governam os “serviços avançados de TV”, permitem novas aplicações destinadas à televisão digital. Esses dispositivos concedem ao FCC a permissão de alocar uma quantidade extra de espectro para a TV digital (*Advanced Television*) e seus serviços auxiliares (*Ancillary services*). Além disso, as difusoras de rádio e TV tiveram seus prazos de concessão aumentados para oito anos, em vez dos cinco anos previstos anteriormente. Nesta data são revistos os termos de concessão, que, segundo Messere (2009) também foram alterados de forma a beneficiar as antigas concessões. Em outras palavras, facilitou-se a renovação de licença para as grandes redes de rádio e televisão por meio de uma “desregulação” de suas obrigações.

Desta forma, os tradicionais radiodifusores daquele país ganharam mais espectro sem ter que pagar por isso. Ganharam, também, uma diminuição da regulação em seus mercados por causa da flexibilização das regras de renovação de suas concessões. Agora, com uma porção adicional de espectro destinada a TV digital, eles podem oferecer novos serviços, portanto, entrar em novos mercados de comunicação sem ter novas obrigações a cumprir.

#### **3.2.1.4 Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação**

O *Telecommunications Act 1996* mantém algumas premissas da lei de 1934 quanto à propriedade de meios de comunicação, como, por exemplo, a proibição das empresas de Telecomunicações possuírem empresas de TV a Cabo. Por outro lado, traz novidades em relação às regras de co-propriedade envolvendo as operadoras de cabo e outras empresas de comunicação eletrônica.

Ao se analisar a *Section 202* do *Telecommunications 1996*, nota-se que essa lei elimina as restrições sobre as empresas de difusão aberta de Rádio e TV (*broadcasters*) de

serem proprietárias de operadores de TV a Cabo. Apesar disso, impõem alguns limites para impedir uma excessiva concentração no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual, tais como regras sobre distribuições de canais, acesso não-discriminatório das empresas não afiliadas à determinada programação. Além disso, existe a possibilidade do FCC impor restrições sobre a co-propriedade de cabo e TV aberta no mesmo mercado geográfico.

As regras de propriedade cruzada entre os grupos de *broadcasters* também foram alteradas com a lei de 1996. Um único grupo empresarial, agora, pode possuir estações de TV que cubram 35% da população estadunidense, o limite anterior era de 25%. Apesar disso, certas regras sobre propriedade cruzada foram mantidas, como as restrições contidas na *Section 202* do *Telecommunications Act 1996*, que proíbem as empresas de TV de possuírem estações de rádio na mesma área geográfica.

Tais regras de propriedade, segundo Emeritz (1996), seguem a tradição liberal dos EUA que visa proteger a pluralidade de informação. De acordo com Messere (2009), os limites de propriedade dos meios de comunicação naquele país tornaram-se menos rígidos, podendo acarretar em uma maior concentração da mídia e uma diminuição da diversidade de informação. Em resumo, as regras sobre a co-propriedade de meios de comunicação em determinados mercados locais foram relaxadas, mas não eliminadas.

No setor de transmissão aberta de rádio e televisão, a lei de 1996 realizou mudanças significativas nas regras sobre propriedade cruzada e licenciamento. As novas regras retiraram barreiras que impediam as emissoras de TV de possuírem empresas de TV a cabo, inclusive prestando serviço de telecomunicações como voz e transmissão de dados (ex: acesso a Internet). Além disso, o *Telecommunications Act 1996* manteve a tradição de proteger a pluralidade de opinião por meio de limites de propriedade cruzada. Portanto, continuar com a idéia de que um difusor aberto de TV não pode controlar mais de uma emissora do mesmo tipo no mesmo mercado (*Duopoly Rule*). Outra norma mantida diz que um *broadcaster* deve ser impedido de controlar mais de uma emissora de TV em VHF ou uma combinação de emissoras de rádio (*One-to-a-Market-Rule*). Adicionalmente, um radiodifusor seria proibido de controlar um jornal impresso na mesma área geográfica (*Cross-Ownership Rule*).

Apesar de praticamente manter todas as regras de propriedade de mídia, a lei de 1996 relaxou os antigos limites de controle, por exemplo, um único grupo empresarial pode

possuir estações de TV e rádio (*Multiple Ownership Rules*) que cubram 35% da população estadunidense, o percentual anterior era de 25%. Tais mudanças empregadas pelo *Telecommunications Act 1996* podem significar uma maior concentração dos meios de comunicação. Isso porque ocorreu um relaxamento de certas regras de propriedade e a retiradas de proibições para os emissores de rádio e TV. Estes, por sua vez, depois de 1996, podem não apenas entrar em mercados tradicionalmente dominados pelas empresas de telecomunicações e TV a cabo, como também podem aumentar sua participação no mercado de radiodifusão.

Importante destacar que a lei de 1996 também promove uma desregulação do setor de radiodifusão (*broadcasting*) ao flexibilizar a regulação de conteúdo e sinalizar que a Internet continuará sem controles significativos. Um caminho que aponta para uma confiança em uma “auto-regulação” do conteúdo, apesar da tradicional preocupação estadunidense com a moral e os “bons costumes”. Instrumentos como o V-Chip e a classificação indicativa apontam para a regulação do conteúdo realizada pelo próprio cidadão, ou seja, o consumidor de conteúdo se auto-regulará.

### **3.2.1.5 Regulação de Conteúdo**

Os difusores de rádio e televisão (*broadcasters*) tiveram seu regime de licenciamento e seus limites de propriedade relaxados pelo *Telecommunications Act 1996*, por outro lado essa lei trouxe novos instrumentos quanto à regulação de conteúdo áudio-visual. A partir de 1996, os difusores de conteúdo aberto teriam que desenvolver um sistema de classificação indicativa para identificar certos tipos de programação cujos padrões morais poderiam ser questionados. Tal sistema classificaria os programas de acordo com tipo de conteúdo transmitido, por exemplo: se um programa tiver como conteúdo cenas de violência ou de apelo sexual se sujeitará a um tipo de categorização indicada ao público adulto.

O *Communications Decency Act de 1996* (CDA), norma inserida como o *Title V* do *Telecommunications Act*, obriga os *broadcasters* a desenvolverem seu próprio sistema de classificação indicativa no prazo de um ano a partir de 1996, caso isso não ocorra o

próprio FCC deverá elaborar os parâmetros a serem adotados na categorização dos programas transmitidos. Um detalhe chama a atenção: apesar da construção de um sistema de classificação ser uma obrigação legal, sua adoção é voluntária. Assim os *broadcasters* devem elaborar um sistema de classificação, mas podem escolher aplicá-lo ou não.

Conjuntamente com o sistema de classificação indicativa, o *Telecommunications Act 1996* obriga os fabricantes de televisores a instalar um dispositivo bloqueador de conteúdo - conhecido como *V-Chip* - em todos aparelhos com mais de 13 polegadas. Este aparelho visa a proteção dos menores de idade contra a exposição a conteúdos considerados prejudiciais, como, por exemplo, cenas de sexo ou outros comportamentos questionáveis moralmente pela sociedade estadunidense.

Importante destacar que o *Communications Decency Act de 1996* (CDA) também contém regras sobre a transmissão de conteúdo pornográfico por meio da Internet. Na *Section 230* do Title V do *Telecommunications Act 1996*, encontra-se dispositivos sobre a regulação de conteúdo “indecente” ou “obsceno” distribuído no ciberespaço. A intenção desse dispositivo seria também proteger as crianças quanto a esse tipo de material ofensivo aos padrões morais daquele país. O CDA criminaliza qualquer pessoa que saiba ou participe de alguma transmissão ofensiva para menores de idade. Nessa norma foram estabelecidas penas e punições para pessoas que utilizem o computador para distribuir conteúdo pornográfico.

No caso do conteúdo transmitido por TV paga, inclusive pelas operadoras de telecomunicações locais, a lei de 1996 também prevê o controle dos pais por meio de dispositivos bloqueadores. Deve-se lembrar que os operadores de cabo já eram obrigados a oferecer esse tipo de dispositivo, no entanto, o *Telecommunications Act 1996* estende tal obrigação a todos prestadores de TV por assinatura, independentemente da tecnologia usada na transmissão de conteúdo.<sup>32</sup>

Segundo Emertz (1996), a idéia por trás desses dois dispositivos de controle, o sistema de classificação e o *V-Chip*, é reforçar a responsabilidade dos pais sobre o conteúdo assistido por seus filhos. No entanto, existe uma discussão nos EUA sobre a inconstitucionalidade de qualquer tipo de regulação de conteúdo. Os instrumentos

---

<sup>32</sup> Ver *Section 551* do *Telecommunications Act 1996*, e nova redação da *Section 640* do *Communications Act 1934*, emendado por *Telecommunications Act 1996*.

normativos trazidos pelo *Telecommunications Act 1996* contrariariam a famosa “primeira emenda” da constituição estadunidense, um dos pilares sagrados da fundação daqueles pais. Portanto, questões relacionadas às normas ou qualquer tipo de obrigação que vise controlar material ou informação transmitida naquele território seria alvo de polêmicas aos defensores da liberdade de expressão estadunidenses.

### **3.2.1.6 Regras sobre Serviços Universais**

Inicia-se um novo regime sobre serviços universais com a entrada em vigor do *Telecommunications Act 1996*. Anteriormente, segundo Emeritz, o regime de serviço universal era confuso e descentralizado, marcado pela enorme variedade de subsídios e pela atuação de diferentes níveis de governo, tanto federal como estadual.

A *Section 254*, do *Telecommunications Act 1996*, define “serviço universal” como algo dinâmico, portanto deve acompanhar a evolução tecnológica e as necessidades da sociedade. Além disso, impõe à autoridade federal o dever de implementar obrigações de atendimento, tais como: serviços avançados de telecomunicações em escolas, bibliotecas e centros de saúde. Já na *Section 706*, está expresso que o FCC deve encorajar a prestação de serviços avançados de telecomunicações à todos os cidadãos americanos. Neste sentido, a lei de 1996 visa reformular os mecanismos de universalização de telecomunicações nos EUA de forma a adaptá-los à realidade contemporânea.

A organização de um novo regime para universalização é esclarecida pela *Section 254*, que obriga o FCC fazer com que as antigas formas de subsídios (ex: subsídios cruzados entre as ligações locais e longa distância) sejam substituídas por formas de arrecadação centralizadas em fundos de universalização. Esses fundos receberiam contribuições de todas as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações interestaduais. Os subsídios financiadores de serviços universais são destinados à apenas algumas operadoras de telecomunicações, denominadas pelo *Telecommunications Act 1996* como “*eligible telecommunications carriers*”. A exceção são os serviços universais prestados em áreas rurais, onde mais de uma operadora poderia atuar.

A *section 254*, diz que as obrigações de serviço universal devem ser definidas por uma comissão, instituída pelo FCC, cujos membros devem ser indicados pelas autoridades reguladoras estaduais. Essa comissão, conhecida como *Federal-State Joint Board* foi obrigada a reformular as políticas de universalização em 15 meses após a entrada do *Telecommunications Act 1996*. Portanto, essa lei estabelece a criação de um novo regime de serviço universal.

**Tabela 2 – Principais Regras Setoriais dos EUA**

<b>Regras</b>	<b>Lei</b>	<b>Sections</b>	<b>Observações</b>
<b>Regras de Acesso a Redes</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i> .	201; 203	Provimento de acesso não discriminatório e obrigação de publicidade dos preços e serviços de interconexão.
		251; 252	Estabelece que o FCC deve regulamentar questões como compensação de tráfego, desagregação de rede, revenda e portabilidade numérica.
<b>Regime de Licenciamento</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i> .  Legislações Estaduais	271; 272	Estabelece procedimento de licenciamento para serviços de longa distância e de transmissão de dados (nacionais) prestados por operadores locais.
		-	Cada Estado estabelece seu regime de licenciamento prestado localmente.
<b>Gerenciamento do Espectro</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i>	201; 336	Alocação de faixas de frequência para TV Digital e serviços avançados de TV.
		303	O FCC tem poderes de gerenciar e decidir sobre o destino do espectro e suas faixas de frequências.
<b>Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i>	202	Permite que empresas de TV aberta sejam proprietárias de operadores de TV a cabo. Estabelece porcentagens sobre propriedade cruzada.
<b>Regulação de Conteúdo</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i>	230	Estabelece regras sobre privacidade e transmissão de material considerado indecente.
		551; 640	Estabelece dispositivos de controle dos pais sobre o

			conteúdo.
<b>Regras sobre Serviços Universais</b>	<i>Communications Act 1934</i> , emendado pelo <i>Telecommunications Act 1996</i>	254	Estabelece os principais parâmetros de prestação e aplicação dos serviços universais.
		706	Incentiva a prestação de serviços avançados de comunicações a toda população.

Fonte: Construção Própria

### 3.2.1.7 Estrutura e Competência da Autoridade Reguladora Setorial

A regulação setorial de comunicações eletrônicas dos EUA é marcada pelo federalismo, ou seja, há uma forte distribuição do poder regulador entre os entes federativos. Tal poder é dividido entre uma autoridade reguladora federal, o FCC, e autoridades estaduais, as conhecidas *State Utility Commissions*. O *Communications Act 1934* delega ao FCC o dever de regular os serviços de telecomunicações interestaduais e internacionais, além de governar o setor de *broadcasting*. No entanto, a lei de 1934 permite que parte da regulação sobre telecomunicações ocorra em nível local, portanto passa parte das responsabilidades do setor de comunicações para as leis estaduais e para as autoridades reguladoras regionais.

De acordo com UIT (2002), o problema desse federalismo é o fato de que os serviços de telecomunicações interestaduais e locais são, geralmente, prestados por meio das mesmas infra-estruturas de rede. Por exemplo, tanto as chamadas locais e interestaduais terminam e começam em alguma rede local e passam pela mesma rede nacional. Na visão do *Communications Act 1934*, a regulação é partilhada de forma harmônica entre as diversas autoridades. Essa divisão de responsabilidades acontece sem dificuldades apenas na teoria, na prática essa dupla jurisdição não ocorre com facilidade. O que acontece frequentemente é um problema de “dupla regulação”, ou seja, choques de políticas e questionamentos sobre os limites da atuação de cada órgão regulador.

O *Telecommunications Act 1996* é uma tentativa de harmonizar e esclarecer o papel das autoridades reguladoras de comunicação naquele país. Por exemplo, na *Section 251* e *252*, da lei de 1996, alguns dispositivos regulatórios, como os que tratam sobre

interconexão e acesso à redes locais, são claramente atribuídos às autoridades reguladoras estaduais. Já o FCC estabelece as regras gerais sobre a interconexão nacional e sobre tarifação dos serviços. A idéia era revitalizar e organizar o relacionamento entre o FCC e as *States Commissions* de forma a construir uma dinâmica na qual o regulador estadual fosse uma espécie de instrumento para implementar as políticas definidas no nível federal. Assim sendo, a lei de 1996 tenta corrigir algumas duplicidades ou sobreposição de responsabilidades criadas pelo *Communications Act 1934*.

Visto a existência dessa difusão dos poderes reguladores nos EUA, característico do federalismo adotado naquele país, será exposto abaixo as responsabilidades e o funcionamento de cada autoridade reguladora setorial daquele país:

#### *a. Autoridades Reguladoras Setoriais Estaduais*

As autoridades reguladoras (*State Utility Commissions*) estaduais são órgãos multissetoriais, visto que não apenas possuem responsabilidades sobre o setor de telecomunicações, mas regulam diversas outras áreas como energia, transporte e saneamento (água e esgoto). Esses órgãos estaduais complementam a regulação federal, mas sua organização e funcionamento são estabelecidos pelos dispositivos da legislação estadual. Seus membros são indicados pelos governadores e sua estrutura organizacional pode variar de estado para estado.

As *States Commissions* são órgãos pequenos, com estruturas simples e um reduzido número de funcionários, excetuando alguns poucos casos (GERADIN e KERF, 2005). Elas também, geralmente, concentram seus esforços de regulação para as questões tarifárias e a proteção dos consumidores. De acordo com UIT (2002), esses órgãos conhecem melhor a realidade local e são mais flexíveis em sua atuação, desta forma, na maioria das vezes são os precursores de novas técnicas e instrumentos regulatórios. Esses órgãos possuem uma agilidade maior do que o FCC, isto devido sua atuação local e sua estrutura mais leve.

#### *b. Autoridade Reguladora Setorial Federal*

O FCC foi criado em 1934 como uma autoridade federal incumbida de regular o setor de telecomunicações e de *broadcasting* (difusão de rádio e TV). Segundo o *Communications Act 1934*, o FCC é um órgão independente do governo executivo, cuja prestação de contas deve ser realizada ao congresso estadunidense. O congresso tem o poder de decidir o orçamento dessa autoridade reguladora, além de vigiar suas atividades políticas e operacionais.

Como já foi visto, esse órgão herdou do antigo *Federal Radio Commission* (FRC) sua estrutura organizacional e sua missão: “proteger o interesse público, a conveniência, e a necessidade”. Deve-se lembrar que o *Telecommunications Act 1996* não implica em grandes transformações na estrutura e no modo de atuação dessa agência. Até hoje a essência da estrutura do FCC reflete a visão regulatória sobre o setor de comunicações eletrônicas vigente em 1934. Como ocorria com o FRC, o congresso não pode comandar diretamente as decisões do FCC, as quais apenas podem ser revistas pelo sistema judiciário, mais especificamente pelos tribunais federais de apelação. Apesar disso, segundo a UIT (2002) e Cameron (2001), o congresso retém uma enorme influência sobre a atuação e as políticas daquela autoridade reguladora, isto por causa de seu poder legislador, sua habilidade de realizar inquéritos, do controle orçamentário e da aprovação das nomeações de seus dirigentes.

O FCC é governado pelos chamados *Commissioners*, que compõem uma espécie de colegiado formado por cinco membros cujas decisões são tomadas por votação majoritária. A composição desse colegiado obedece a uma regra simples: não mais de três de seus membros podem ser do mesmo partido, sendo que devem ser indicados pelo chefe do executivo e aprovados pelo congresso federal; o presidente também indica um desses membros para ser o *chairman* responsável por chefiar a agência. Além disso, cada *Commissioners* são nomeados por 5 anos que são intercalados por um ano, ou seja, só pode exonerar ou nomear um membro por ano.

Como um órgão independente, o FCC deve ser administrado por regras que visem à transparência e o controle social, portanto suas decisões são obrigatoriamente submetidas a consultas e audiências públicas. Outro ponto que diferencia essa autoridade reguladora dos demais órgãos do executivo estadunidenses é o fato de que suas decisões

têm força de lei. Assim, o FCC atua com se fosse uma espécie de tribunal de primeira instância cujas ordens se tornariam leis e só poderiam ser revistas por uma corte superior.

A autoridade reguladora setorial dos EUA é uma grande burocracia constituída de 2.100 empregados espalhados por um complexo corpo burocrático (GERADIN e KERF, 2005). O FCC está dividido em sete grandes estruturas executivas, chamadas *bureaus*, cada uma possui responsabilidades individuais sobre processos de licenciamento, análise de reclamações, abertura de investigações, implementação e desenvolvimento de regulamentos. Os *Bureaus* são quase órgãos separados devido a gama de procedimentos independes um do outro. Trata-se de silos distintos lidando separadamente com os setores de televisão, rádio e telecomunicações. O FCC também possui outros dez componentes de sua estrutura organizacional, os chamados *Offices*. Esses, por sua vez, foram criados para dar suporte aos *Bureaus*, apesar de também possuírem funções independentes. A figura 3 oferece uma visão da estrutura organizacional do órgão.

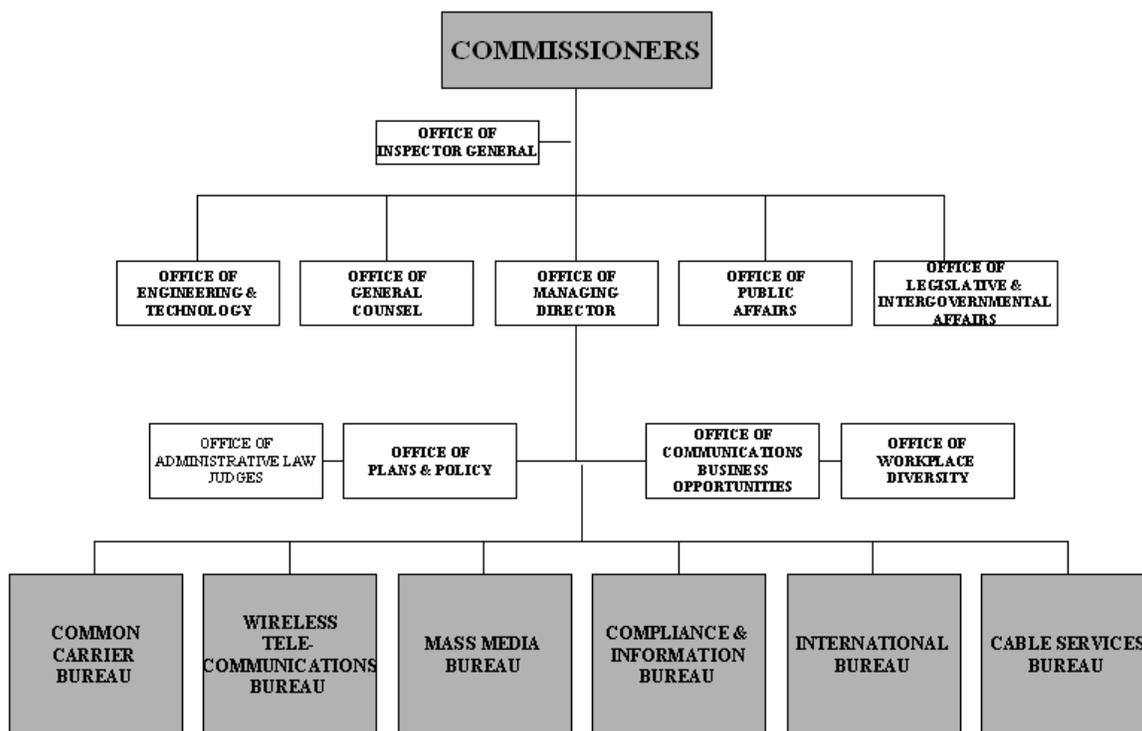


Figura 3 – Estrutura Organizacional FCC (construção própria)<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Estrutura organizacional do FCC disponível em: < <http://www.fcc.gov/ib/initiative/files/cg/french/appendix.pdf> >

A estrutura institucional do FCC não teve mudanças significativas desde 1934, no entanto sua abordagem regulatória sofreu transformações. A regulação setorial de comunicações eletrônicas nos EUA tem se modificado para uma abordagem mais voltada para a competição, principalmente depois do governo Reagan nos anos 1980. Nessa época, de acordo com UIT (2001), o FCC começou a aplicar um tratamento diferenciados às empresas de telecomunicações baseado-se no poder de mercado que estas exerciam no setor, mais precisamente em relação aos “gargalos” na rede de acesso local. Já com a entrada em vigor do *Telecommunications Act 1996* ocorreu uma formalização legal para uma abordagem pro-competitiva, o que implica uma mudança de postura mais profunda na atuação da autoridade reguladora estadunidense.

O FCC, desde o acordo final sobre o processo da AT&T (MFJ), utiliza-se da análise de poder de mercado para regular as operadoras dominantes. Desta forma, o órgão começou a calibrar sua regulação de acordo com a capacidade que cada empresa possui no sentido de prejudicar a competição no setor de telecomunicações (UIT, 2001). Ou seja, o FCC começou a atuar com uma visão muito próxima dos órgãos de defesa da concorrência. Todavia, diferentemente das autoridades de defesa da concorrência, as análises sobre competição da agência setorial consideram o resultado global de suas medidas regulatórias. Ou seja, o FCC não tem apenas o objetivo de aumentar a concorrência, mas de garantir o interesse público, mesmo se a medida tomada para atingí-lo contrarie a competição.

Portanto, ocorreram mudanças no FCC desde sua criação em 1934, mas essas mudanças foram mais em suas atitudes do que estruturais. A essência institucional do FCC continua a mesma, apesar do *Telecommunications Act 1996* trazer novidades e consolidar algumas mudanças na visão da regulação setorial de comunicações nos EUA. O fato é que o FCC pode ser considerado o pilar principal do modelo regulatório estadunidense e, aparentemente, qualquer grande reestruturação desse modelo deve necessariamente passar por transformações radicais nesse órgão.

A própria estrutura institucional da autoridade reguladora setorial dos EUA demonstra esse anacronismo diante a realidade de um ambiente convergente. Como foi analisado, a estrutura organizacional do FCC não foi modificada após a reforma do modelo regulatório em 1996, desta forma a dinâmica de funcionamento da agência continua a

mesma consolidada pelo *Communications Act* em 1934. Tal dinâmica reflete a antiga premissa de regular os serviços de telecomunicações de acordo com sua tecnologia. O arranjo organizacional do FCC reflete essa “divisão” por tecnologia, assim, por exemplo, o *Cable Services Bureau* regula os serviços de TV a Cabo e o *Wireless Telecommunications Bureau* cuida dos serviços de tecnologia sem-fio (ex: telefonia celular).

Segundo García-Murillo e Macinnes (2003), a estrutura organizacional do FCC funcionou aparentemente bem até a emergência do fenômeno da convergência porque havia pouca sobreposição de responsabilidades dos *Bureaus*. As tecnologias que suportavam os diferentes serviços eram limitadas e suas aplicações não ultrapassavam as fronteiras entre os diferentes mercados de comunicações. Com a digitalização aumentou a possibilidade de se oferecer múltiplos serviços usando a mesma plataforma tecnológica. Atualmente, as empresas de comunicação eletrônica podem oferecer mais de um serviço, no entanto, nos EUA a regulação ainda ocorre mediante a diferenciação das plataformas. Por exemplo, o *Wireless Telecommunications Bureau* não possuía competências em relação ao mercado de TV por assinatura, apesar de que com o advento da TV pelo celular isso pode mudar de forma que a estrutura administrativa responsável pela telefonia móvel irá sobrepor a regulação de conteúdo feita pelo *Cable Services Bureau*. De acordo com Garcia-Murillo (2005), essa sobreposição aumenta os custos de transação referentes a regulação setorial em um ambiente convergente. Portanto, a dinâmica de funcionamento do FCC não seria eficiente para lidar com as transformações inerentes ao fenômeno da convergência.

*Telecommunications Act 1996* parece continuar estar preso à idéia de uma única estrutura de rede pertencente a uma empresa monopolista. Não se trata ainda de um modelo regulatório voltado para o controle do poder de mercado de algumas empresas cuja capacidade de prejudicar a competição é eminente. Um modelo voltado para a competição não se preocupa em regular a estrutura de uma firma, mas permitir que a concorrência floresça. Nos mercados onde existe a possibilidade de competição, como no caso da indústria automobilística, a intervenção estatal ocorre sob a forma de controle do poder de mercado e da vigilância ativa dos comportamentos anticompetitivos, ou seja, regras voltadas mais para a defesa da concorrência do que para o comando do monopólio. Um modelo pro-competição se preocupa com a definição de mercados relevantes a fim de descobrir quais

são os entraves para a concorrência, dentre esses entraves estão os chamados “gargalos de rede”.

### **3.2.2. Regras de Defesa da Concorrência**

As regras sobre defesa da concorrência nos EUA são regidas fundamentalmente por duas leis federais: o *Sherman Act* de 1890 e o *Clayton Act* de 1914. Juntos essas duas normas operaram com o objetivo de repreender comportamentos que prejudiquem a competição no mercado, ou seja, previnem conluíus, proíbem monopólios ou qualquer atitude anticompetitiva.

#### **3.2.2.1 Regras sobre Poder Significativo de Mercado**

As regras sobre Poder Significativo de Mercado (PMS) aplicada nos EUA não se encontram diretamente expressas nas principais leis relacionadas ao setor de comunicações eletrônicas. No entanto, o FCC utiliza-se da análise de poder de mercado para regular as novas empresas que entram para competir com a AT&T. A autoridade setorial utiliza-se de duas classificações para distinguir as operadoras de serviços de telecomunicações: 1) operadora “dominante” (*dominant*), 2) operadora “não dominante” (*nondominant*) (UIT, 2005). A operadora será classificada como “dominante” se ela possuir a habilidade de aumentar preços e mantive-los acima do nível competitivo. O FCC poderá realizar análises de mercado a fim de avaliar a posição dos operadores de telecomunicações, se uma empresa for considerada “dominante” poderá receber novas obrigações. Na verdade, segundo UIT (2002), a classificação de empresa dominante recai quase inteiramente sobre a AT&T.

Portanto, não foi identificado um regime de PMS no modelo regulatório dos EUA que estivesse organizado sistematicamente em seu marco legal. O que se verifica é uma utilização do conceito de dominância de mercado observado na prática regulatória da autoridade reguladora setorial. Mas para fins desse trabalho escolheu-se analisar somente as

regras descritas nas leis setoriais e de defesa da concorrência, o que exclui a avaliação da aplicação prática do modelo regulatório estadunidense.

### 3.2.2.2 Regras sobre Fusões e Aquisições

O *Clayton Act 1914*, o qual complementa o *Sherman Act 1890*, provê parte substancial das regras sobre fusões e aquisições de empresas, inclusive entre prestadores de serviços de comunicações eletrônicas. Essa lei proíbe que uma companhia compre e, mesmo, se funda com outra operadora de forma a objetivar ou implicar em redução substancial da concorrência. Tal previsão legal se encontra no *Section 7<sup>34</sup>* do *Clayton Act*, o qual proíbe a aquisição de ações ou ativos que resultem em uma redução significativa da concorrência.

Qualquer empresa de comunicações eletrônicas, cujo poder de mercado seja dominante, está sujeita a enfrentar uma investigação sobre qualquer tentativa de aquisição ou fusão com outra empresa do ramo. Por meio desse instrumento normativo o *Department of Justice* pode impedir qualquer movimento de compra ou composição que afete a competição no setor. Por exemplo, se uma empresa como AT&T tentar comprar uma pequena empresa de telefonia local, o DoJ pode decidir impedir tal aquisição, se entender essa ação como maléfica ao funcionamento competitivo do mercado, mesmo se tal fusão traga ganhos de escala ou outros benefícios setoriais.

Deve-se lembrar que a regulação específica para o setor de comunicações eletrônicas também prevê dispositivos especiais para casos de fusões e aquisições de empresas nesta área. O *Communications Act 1934*, na *Section 221*, dizia que o FCC poderia decidir sobre compras e composições de empresas de comunicações mesmo que contrarie as decisões dos órgãos de defesa da concorrência. Tal regra entrava em conflito com outras leis de defesa da concorrência, o que criava uma duplicidade regulatória difícil de ser resolvida. No entanto, o *Telecommunications Act 1996*, por meio de sua *Section 601*,

---

<sup>34</sup> As leis anglo-saxônicas possuem uma estruturação gráfica distribuída em *Titles*, os quais são divididos em *Sections*. Os *Titles* seriam o equivalente ao “Capítulo” na redação legal brasileira, já as *Sections* seriam os “Artigos” presentes nas leis brasileiras. Neste trabalho optou-se por utilizar a expressão original do inglês, pelo motivo de facilitar sua localização e consulta no arcabouço legal estadunidense e britânico.

corrige essa confusão regulatória ao definir que toda fusão e aquisição entre empresas de telecomunicações seriam regidas pelo *Clayton Act*.

### 3.2.2.3 Regras sobre Comportamento Anticompetitivo

O *Sherman Act 1890* e o *Clayton Act 1914* também regulam o comportamento anticompetitivo das empresas nos EUA, inclusive dos prestadores de serviços de comunicação eletrônicas. A *Section 1*, do *Sherman Act* é explícita em proibir qualquer contrato, acordos em forma de cartel ou complô que impliquem em restrições ao comércio<sup>35</sup>. Já a *Section 2* proíbe todo tipo de tentativa de monopolizar ou conspirar para a monopolização em qualquer comércio interestadual. Deve-se lembrar que nem todos os monopólios são considerados ilegais, mas apenas aqueles nos quais a firma se transforma no único fornecedor, não por causa da superioridade de seus produtos ou serviços, mas pela razão de suprimirem a concorrência por meio de condutas anticompetitivas.

Complementarmente, o *Clayton Act 1914* proíbe uma série de práticas ou ações cujos resultados possam reduzir substancialmente o nível de competição. A discriminação de preços está entre essas práticas proibidas, essa regra não permite ofertar preços diferentes para cada comprador se isso significar diminuição da competição ou criação de um monopólio<sup>36</sup>. Seu objetivo é evitar que exista a necessidade do governo fixar um preço em caso de monopólios. Assim, a fixação de preços deve ser impedida porque não são todos os casos de discriminação que prejudicam o consumidor. Por exemplo, consumidores, em determinadas situações, podem se beneficiar de descontos de preço ofertados pelas empresas, como ocorre nos casos de promoções, fidelização, etc.

O setor de comunicações eletrônicas, segundo a teoria, é caracterizado por constituir-se como uma indústria de rede, assim, ele tende ao monopólio, onde certas condutas como discriminação de preços podem ser maléficas ao consumidor. Desta forma, o governo é compelido a controlar o setor monopolizado por meio de uma regulação

---

<sup>35</sup> Texto original em inglês, *Section 1* do *Sherman Act*: “Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a misdemeanor, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding five thousand dollars, or by imprisonment not exceeding one year, or by both said punishments, at the discretion of the court”.

<sup>36</sup> Ver *section 2* do *Clayton Act 1914*.

setorial *ex ante*, em conjunto com uma política de defesa da concorrência que impeça os efeitos negativos da ação do monopólio. Segundo Geradin e Kerf (2005), as regras sobre comportamento anticompetitivo nos EUA se baseiam na teoria da *essential facilities*, assim, qualquer empresa que aumente sua dominância sobre redes de comunicação podem ser objetos de intervenções de órgãos de defesa da concorrência. Ou seja, uma empresa que tenha o controle sobre certos elementos das redes de comunicações deve oferecer acesso não-discriminatório aos seus competidores à sua infra-estrutura. O objetivo desse acesso não-discriminatório seria eliminar as possíveis barreiras de entradas, as quais podem impedir o surgimento de novos concorrentes em mercados caracterizados pela dominância de operadores históricos (*incumbents*). O caso mais famoso envolvendo a combinação dessas regras de coibição das práticas anticompetitivas com a doutrina da *essential facilities* foi o acordo final (MFJ) obrigando o desmembramento da AT&T.

**Tabela 3 - Principais Regras de Defesa da Concorrência dos EUA**

<b>Regras</b>	<b>Lei</b>	<b>Sections</b>	<b>Observações</b>
<b>Poder Significativo de Mercado</b>	-	-	Não legislação Específica - Definição cabe à Autoridade Reguladora
<b>Fusões e Aquisições</b>	<i>Clayton Act 1914</i>	7	Proibição de aquisições e fusões que afetem a concorrência.
	<i>Sherman Act 1890</i>	221	FCC pode também decidir sobre fusões e aquisições.
	<i>Telecommunications Act 1996</i>	601	Toda fusão e aquisição é regida pelo Clayton Act 1914
<b>Comportamento AntiCompetitivo</b>	<i>Clayton Act 1914</i>	2	Proibição da discriminação de preços que afetem a concorrência.
	<i>Sherman Act 1890</i>	1,2	Proibição de cartel ou complô prejudicial à competição.

Fonte: Construção Própria

### 3.2.2.4 Estrutura e Competências dos Órgãos de Defesa da Concorrência

De forma geral, as regras sobre defesa da concorrência nos EUA são aplicadas fundamentalmente por duas instituições: o *Department of Justice* (DoJ) e o *Federal Trade Commission* (FTC). Historicamente, esses órgãos, principalmente o DoJ, têm exercido um influência determinante na regulação do setor de comunicações eletrônicas nos EUA, vide o caso da AT&T. O papel dessas instituições, historicamente, tem sido proeminente quando o assunto envolve competição, portanto as características estruturais e sua forma de agir devem ser analisadas como peças importantes do modelo regulatório daquele país.

#### a. *Department of Justice*

A divisão antitruste (*Antitrust Division*) do *Department of Justice* é o principal aplicador legal das regras de defesa da concorrência contidas no *Sherman Act 1890* e no *Clayton Act 1914*. Sua função, portanto, é “vigiar” pela competição dos mercados, inclusive para o setor de comunicações eletrônicas. Por exemplo, o DoJ deve abrir processo sempre quando acreditar que uma empresa de telecomunicações se envolve em um conluio visando restringir a competição ou criando um monopólio.

A *Antitrust Division* investiga casos de violação das normas de defesa da concorrência, como práticas anticompetitivas ou abusos de poder de mercado, assim as empresas podem ser processadas civil ou criminalmente pelos seus atos. A maioria das ações civis do DoJ terminam em obrigações impostas aos infratores, as quais são consideradas determinações judiciais conhecidas como *consent decree*, uma espécie de acordo em que as empresas consentem em cumprir. Já as ações criminais podem acabar em punições mais severas que vão desde multas até a prisão dos responsáveis.

Esse papel de “guardião” da competição pode ser exercido tanto de maneira *ex post* ou *ex ante*. Tradicionalmente o DoJ atua de forma *ex post* como, por exemplo: quando realiza a revisão de fusões no mercado de telecomunicações ou investiga um monopólio como ocorreu no caso da AT&T. No entanto, suas funções reguladoras podem ser também *ex ante*, a *Section 271* do *Telecommunications Act* é clara em obrigar o FCC consultar

previamente o *Department of Justice* antes de licenciar qualquer empresa de telecomunicações regionais (as conhecidas RBOCs) a ofertarem serviços de longa distância nacionais. O DoJ deve analisar a situação da competição no mercado local, como por exemplo, verificar se as RBOCs estão impedindo que outras empresas ofertem seus serviços. Ou seja, o DoJ deve garantir que novos competidores não enfrentem barreiras de entrada significativas em âmbito regional, visto que as RBOCs são conhecidas por deterem o monopólio da infra-estrutura local.

Deve-se lembrar que, de acordo com Geradin e Kerf (2005), a divisão anti-truste do DoJ não possui o mesmo grau de independência em relação ao poder executivo instituído ao FCC. Segundo o autor, os principais membros da *Antitrust Division* são apontados politicamente, inclusive seu cargo principal, o *Assistant Attorney-General*. Portanto, existe uma diferença na forma de atuação do órgão de defesa da concorrência em relação a autoridade setorial. O DoJ responde mais diretamente aos anseios políticos do que o FCC, este, por sua vez, seria supostamente um órgão mais independente do governo, caracterizado por decisões tecnicamente imparciais.

#### *b. Federal Trade Commission*

O *Federal Trade Commission* é uma autoridade reguladora responsável por impedir que as empresas pratiquem ações prejudiciais ao consumidor ou a concorrência. O FTC, como o FCC, é uma agência federal independente chefiada por cinco membros conselheiros (*Commissioners*) indicados pelo chefe do executivo e aprovados pelo senado. Cada um desses membros possui um mandato de sete anos, sendo que um deles deve ser escolhido como diretor geral (*Chairperson*) pelo presidente dos EUA. Ressalta-se que apenas três desses membros podem pertencer a um mesmo partido político, o restante deve ter outra filiação partidária (GERADIN e KERF, 2005).

A estrutura organizacional do FTC é composta por três escritórios ou superintendências principais, chamadas de bureau: *Bureau of Consumer Protection* (Superintendência de Proteção ao Consumidor); *Bureau of Competition* (Superintendência de Competição); *Bureau of Economics* (Superintendência de Economia). Pela sua estrutura organizacional pode-se notar o envolvimento do FTC em diversas áreas, no entanto sua

atuação no que concerne ao setor de comunicações eletrônicas se detém principalmente à questão da defesa da concorrência.

Como o *Department of Justice*, o FTC pode rever fusões no setor de comunicações eletrônicas a luz das regras estabelecidas pelo *Clayton Act 1914*. A diferença é que o FTC está proibido por estatuto próprio de rever fusões de empresas de telecomunicações (UIT, 2002). No entanto, o FTC pode se envolver em processos de empresas não enquadradas no *Title II* do *Communications Act 1934*, ou seja, aquelas empresas não classificadas como *common carriers*. Portanto, o *Federal Trade Commission* não se envolve em investigações incidentes sobre os operadores históricos de telecomunicações (*incumbents*). Segundo Geradin e Kerf (2005), o FTC pode se envolver em muitas ações referentes aos operadores de TV a Cabo e às indústrias de entretenimento. Essa instituição tem um importante papel em relação aos setores que abrangem a transmissão de conteúdo, um exemplo notório foi sua atuação no o processo de fusão das empresas AOL e Time Warner<sup>37</sup>. Assim, as aplicações de regras antitrustes que afetem o mercado de internet e conteúdo eletrônico tendem a serem encaminhados pelo FTC. De acordo com UIT (2002), devido a crescente convergência entre os meios de comunicação e conseqüente dificuldade de se separar a finalidade das diferentes redes de transmissão, o papel da *Federal Trade Commission* deve ganhar mais relevância nas futuras fusões envolvendo empresas de comunicação eletrônicas. Isto porque todas a grandes empresas desse setor tendem a oferecer pacotes convergentes, cujo maior valor agregado estaria no conteúdo transmitido.

Deve-se entender que um modelo preocupado com a defesa da concorrência não visa controlar o acesso à rede da *incumbent*, mas retirar barreiras de entrada a competição que estejam ligadas não apenas a infra-estrutura como também ao Poder de Mercado Significativo (PMS). Apesar dos “gargalos de rede” poderem ser identificados por um modelo baseado na diferenciação tecnológica, eles não necessariamente podem

---

<sup>37</sup> O caso da fusão das companhias Time Warner e América Online tornou-se paradigma no que se refere ao rearranjo do mercado de mídia em tempos de Internet e convergência tecnológica. Segundo UIT (2002), a fusão dessas duas empresas, cujo produto principal é a produção e distribuição de conteúdo, não envolvia uma detentora de rede de telecomunicações (*common carrier*), por isso o caso foi julgado pelo FTC e não pelo FCC. Em sua decisão final, o FTC determinou que a fusão das duas empresas iria prejudicar a concorrência nos serviços de acesso a banda larga e no desenvolvimento de alternativas a TV a cabo. Assim, decidiu-se por impor algumas condições à fusão para minimizar tais ofensores a competição, dentre elas a não discriminação de conteúdos provenientes de outras empresas que fossem transmitidos pelas redes da Time Warner.

representar poder de mercado que impeça alternativas de prestação de serviços por outras redes. Em um ambiente tecnologicamente convergente, uma empresa de telefonia pode ser uma alternativa aos serviços de transmissão de conteúdo, sem necessariamente ter que usar a infra-estrutura das redes dos rádiodifusores. O mesmo ocorre quando uma empresa de TV a cabo presta serviços de voz, sem necessitar de recorrer ao *unbundling* das redes *incumbents*. Neste caso o *unbundling* só seria um entrave à competição se ele fosse a causa principal do PMS de uma empresa de telefonia, ou seja, uma barreira a novos competidores.

O modelo regulatório estadunidense, mesmo com a reforma de 1996, continua com uma abordagem regulatória cuja premissa básica está no controle do poder do monopólio. A racionalidade desse modelo está historicamente consolidada desde antes do *Communications Act 1934*. No entanto, nota-se que a reforma promovida pelo *Telecommunications Act 1996*, apesar de não significar a construção de um modelo totalmente novo, aponta um caminho aparentemente em direção a uma racionalidade pró-competitiva. Pode-se argumentar que as transformações do fenômeno da convergência foram o “catalizador” da reforma de 1996, todavia esse modelo ainda continua atrelado às antigas práticas regulatórias, as quais foram construídas para um tempo onde as diferentes tecnologias ditavam os rumos dos mercados de comunicação eletrônica. Tais mercados divididos em tecnologias diferentes não ofereciam produtos substitutos que pudessem alavancar a competição. Esse quadro setorial mudou, os formuladores das políticas de comunicação dos EUA parecem ter notado isso, no entanto, pode-se dizer que o modelo regulatório ainda não se adaptou totalmente aos novos tempos.

## Capítulo IV.- Estudo de Caso do Reino Unido

### 4.1 História do modelo regulatório do Reino Unido

Os primórdios do modelo do Reino Unido remonta ao período pós-privatização, onde se constrói um sistema de regras voltado para o controle do monopólio natural que passava a ser representado não mais por um grande empresa estatal, mas por um ente privado carente de regulação. Para entender como ocorreu a configuração do monopólio natural naquele país é necessária uma breve análise histórica.

A história das comunicações eletrônicas no Reino Unido, como ocorreu em outros países, começa com o surgimento das redes e serviços de telégrafos. Em 1846 já havia seis companhias privadas de telégrafos atuando e competindo no território britânico, dentre elas a maior era a *Electric Telegraph Company*. Tal período competitivo perdurou até a década de 1860, quando surge o primeiro marco regulatório do setor de comunicações eletrônicas naquele país, o *Telegraph Act 1868*. Essa lei estatiza todas as companhias de telégrafos da época, passando seu controle para o *Postal Telegraphs Department* da empresa estatal de serviços postais, *General Post Office* (STEVEN, 2009).

Em 1876, o *General Post Office* inicia o provimento de serviços de telefonia utilizando as redes de telégrafos existentes no período. Em 1882, foram concedidas licenças para a prestação de serviços de telefonia, assim formou-se um mercado de telecomunicações onde conviviam empresas privadas e estatais. Em 1912, a maior empresa privada de telefonia passa para o controle do *General Post Office*, o qual em 1969 transforma-se na empresa nacional conhecida como *Post Office* e por meio desta cria uma subsidiária específica para as telecomunicações, a *Post Office Telecommunications*.

A *Post Office Telecommunications* tornou-se a grande empresa estatal fornecedora de serviços de telecomunicações no Reino Unido, apenas em 1980 surge a marca British Telecom (BT). Em 1982, a *Post Office Telecommunications* se separa da *Post Office*, tornando-se uma empresa independente, nesse mesmo ano é quebrado o monopólio estatal das telecomunicações no Reino Unido (FLPRIO, 2001).

O setor de difusão de rádio e televisão (*broadcasting*) possui um histórico de mudanças institucionais, até certo período, descolado do setor de Telecomunicações. Segundo Garcia-Murillo (2005), desde a criação da *British Broadcasting Corporation (BBC)*, nos anos 1920, o Reino Unido convive com um sistema dual de regulação de rádio e televisão, em que um sistema público coexiste com empresas privadas de transmissão e produção de conteúdo audiovisual. Segundo a autora, o Reino Unido foi o pioneiro no modelo público de televisão, pois, quando surgiu a BBC, não havia nenhuma lei regulando a transmissão de sinais de rádio e televisão.

Na década de 1920, havia apenas um Decreto Real que regulava a organização da BBC. A primeira regulação para esse setor só surgiu em 1954, com a lei denominada *Television Act*, que criou a autoridade reguladora independente, a *Independent Television Authority (ITA)*. Essa lei e a autoridade reguladora eram responsáveis por licenciar e supervisionar as difusoras de televisão privadas. Em 1973, surgiu o *Broadcasting Act* que renomeou a ITA como *Independent Broadcasting Authority (IBA)*, mas posteriormente, ela voltou a se chamar *Independent Television Authority*, no *Broadcasting Act* de 1990, que delegava a esse órgão as responsabilidades de regular a competição, a qualidade de recepção e o conteúdo transmitido pelas difusoras privadas.

O Governo britânico também instituiu mais duas outras autoridades responsáveis pela regulação de transmissões de sinais de televisão. Uma delas foi a *Broadcasting Complaints Commission (BCC)*, estabelecida pelo *Broadcasting Act 1981*, e a outra foi o *Broadcasting Standards Council (BSC)*, que entrou em vigor com o *Broadcasting Act 1988*. A BCC era responsável por investigar as violações referentes aos direitos das terceiras partes, como questões relativas à privacidade ou ao uso de conteúdo não-autorizado em programas de televisão. E o BSC era responsável pelo controle dos padrões de qualidade e decência relativos ao conteúdo transmitido. Em 1990, a BCC transformou-se em *Broadcasting Commission*, mais uma agência que formava uma constelação regulatória que seria reorganizada apenas em 2003.

No que se refere à regulação de transmissões de rádio comerciais, havia a *The Radio Authority* e o *Radio Advertising Clearing Center*. Segundo Garcia-Murillo, a existência de diferentes órgãos reguladores de transmissão de conteúdo audiovisual era um grande fardo para empresas com interesses simultâneos no setor de rádio e no de televisão,

pois elas eram obrigadas a se reportar a órgãos separados por prestarem as duas classes de serviços.

#### **4.1.2 Privatização e Liberalização**

Em 1979, Margaret Thatcher é eleita primeira-ministra do Reino Unido defendendo uma plataforma de governo liberalizante. Em 1982 o governo britânico anunciou formalmente que iria privatizar a *British Telecom* vendendo mais de 51% do seu capital a investidores privados. A privatização ocorre em agosto de 1984, cinco meses após a criação de um novo marco regulatório para o setor de telecomunicações, o *Telecommunications Act 1984*.

O *Telecommunications Act 1984* cria o primeiro regulador independente para o setor de telecomunicações no Reino Unido, batizado como *Office of Telecommunications* (OFTEL). Além disso, essa lei iniciou a liberalização do mercado britânico ao permitir que outras empresas pudessem construir e explorar uma rede de telecomunicações a fim de competir com a BT, paralelamente ocorre também a abertura do mercado de equipamentos de telecomunicações.

O OFTEL, de acordo com Garcia-Murillo (2005), tinha como objetivo principal assegurar que a *British Telecom*, recém privatizada, não extrapolasse o seu poder de mercado. Para isso, concentrou sua fiscalização na regulação técnica, utilizando instrumentos regulatórios como o controle de preços (ou tarifas), as obrigações de interconexão, a certificação de equipamentos, os padrões de qualidade e a determinação de numeração para serviços de telefonia, além de impor obrigações de serviços universais à BT.

Com o passar do tempo, o OFTEL envolveu-se com assuntos concernentes à regulação baseada em uma divisão tecnológica dos serviços. Criou-se uma regulamentação específica para serviços móveis (telefonia celular) e outra para TV a cabo. Houve, ainda, preocupação com a universalização dos serviços. Adicionalmente foram formuladas políticas públicas que visavam à inserção da população do Reino Unido na era da sociedade

da informação, por meio de acessos públicos a serviços de dados juntamente com políticas voltadas à educação e à proteção da privacidade.

O processo de reestruturação do setor de comunicações eletrônicas no Reino Unido, que tem como pedra fundamental a privatização da BT e a criação do OFTEL, continuou progredindo rapidamente em direção a uma maior liberalização, no sentido de abrir este mercado à competição. Em março de 1991, o governo britânico publicou um *White Paper*, documento que indicava as diretrizes para as políticas de comunicação daquele país. Esse *White Paper*, cujo título era “*Competition and Choice*”, claramente indicava medidas desenhadas para encorajar a expansão do mercado de telecomunicações por meio da abertura à competição. Tal documento marcava não apenas a erosão da abordagem regulatória voltada para o controle do monopólio natural da *British Telecom*, que ainda perdurava no modelo britânico durante os anos 1980 (DTI, 2001).

Ainda nos anos 1980, o cenário do mercado de comunicações eletrônicas começa a mudar no Reino Unido, os operadores de TV a Cabo surgem como potenciais infra-estruturas competidoras da rede da operadora histórica (*incumbent*). De acordo com Garcia-Murillo, a TV a cabo era regulada pela *Cable Authority*, que foi criada pelo *Broadcasting Act de 1984*. O papel principal da *Cable Authority* era fomentar o desenvolvimento do setor de TV a cabo, que, na época, era incipiente no Reino Unido, diferentemente do que ocorria nos EUA. Esse órgão era responsável também por garantir padrões de decência ao conteúdo das transmissões de cabo, apesar de este tipo de regulação ser menos rigoroso do que o imposto às transmissões da televisão aberta.

Em 1990, a *Cable Authority* foi incorporada pela *Independent Television Commission* (ITC) que passava a regular o conteúdo transmitido naquelas infra-estruturas de rede. Em decorrência da entrada em vigor do *Broadcasting Act 1990* as atribuições remanescentes da *Cable Authority* foram passadas ao OFTEL. Essa transferência de atribuições para o OFTEL sinalizava umas das primeiras tentativas de formular políticas públicas que respondessem ao fenômeno da convergência.

No entanto, o Reino Unido, no final dos 1990, ainda apresentava um extensivo marco normativo para o governo do setor comunicações eletrônicas no Reino Unido, cuja composição revelava um emaranhado de leis, dentre elas: *Broadcasting Act 1990*, *Broadcasting Act 1996*, *Marine and Broadcasting Office Act 1967*, *Telecommunications*

*Act 1984, Wireless Telegraphy Act 1949, Wireless Telegraphy Act 1967, Wireless Telegraphy Act 1998*. Existia, também, uma impressionante gama de agências reguladoras-setoriais, como: *Broadcasting Standard Commission* (Regulação de Conteúdo); *Independent Television Commission* (Licenciamento de Canais de TV aberta); *Radio Authority* (Licenciamento de Rádios comerciais); *Radiocommunications Agency* (Gerenciamento do espectro eletromagnético); OFTEL (Regulação de infra-estrutura e licenciamento de serviços de telecomunicações).

Pode-se notar a complexidade do modelo regulatório britânico que perdurou até o fim da década de 1990, quando uma nova fase de reformas começaram a tomar forma na União Européia e posteriormente dentro do território do Reino Unido.

O atual modelo regulatório do Reino Unido é resultado de um processo de transformação histórica do setor de telecomunicações iniciado com as evoluções tecnológicas dos anos 1960, e que foi catalisado pelas reformas liberalizantes nos anos 1980 de forma a culminar em um processo de reforma radical em 2003. Essa reforma radical foi uma resposta à nova dinâmica tecnológica, inerente ao fenômeno da convergência, e à nova estruturação do mercado de comunicações eletrônicas que se tornou mais aberto à possibilidade de competição.

#### **4.1.3 Convergência e modelo pró-competição**

O processo de liberalização do setor de comunicações eletrônicas no Reino Unido e nos países da União Européia se inicia nos 1980 onde havia uma organização setorial fundamentada em empresas estatais, passando pela regulação de monopólios privatizados nos anos 1990, culminando com uma forte liberalização nos anos 2000. Em 1998 o ciclo da privatização e da regulação das novas empresas privadas se fecha, e começa uma nova fase voltada para a competição e para no paradigma tecnológico inerente ao fenômeno da convergência.

No final dos anos 1990, a União Européia (UE) resolve lançar um pacote legislativo cujo objetivo era “liberalizar totalmente” o mercado de telecomunicações. Depois de um processo de 10 anos de harmonização das legislações dos diferentes Estados membros para um marco legal supranacional e de completar a fase de privatização, a UE abre

ainda mais o mercado de comunicações eletrônicas. Em 1996, a União Européia aprova o documento conhecido como *Full Competition Directive*, o qual estabelecia um prazo para que todos os serviços e infra-estruturas de telecomunicações fossem abertos à competição até 1998.

A diretiva de 1996 foi seguida de outras que complementarizam o marco regulatório europeu desenhado para lidar com as transformações estruturais e tecnológicas do setor de comunicações eletrônicas ocorridas nas últimas décadas. Em 1997, lançou-se a *Authorizations and Licences directive*, que redefine o modelo baseado em licenças múltiplas, para um sistema de licenças únicas e neutras tecnologicamente. No mesmo ano também são criadas a *Interconnection Directive* e a *Universal Service directive*, a primeira garantindo o acesso de novos competidores à rede das operadoras históricas (*incumbents*) e a outra estabelecendo um novo modelo de serviço universal válido para todos estados membros da UE.

Em dezembro de 1997, a União Européia lança outro documento importante para a história regulatória do setor, o famoso Livro Verde (*Green Paper*) sobre as implicações da convergência das comunicações eletrônicas para a regulação setorial<sup>38</sup>. Esse documento traça as diretrizes para o pacote liberalizante de 1996, ou seja, uma nova agenda regulatória desenhada para lidar com o fenômeno da convergência. Em 1999 ocorre uma revisão desse novo marco regulatório europeu, na qual são consideradas as implicações da convergência para os setores de telecomunicações, difusão de rádio e TV (*broadcasting*) e internet. Em novembro de 1999, surge uma proposta para um novo marco regulatório que agora governaria todo o setor de “*electronic communications*”, pela primeira vez utiliza-se o termo comunicações eletrônicas de forma inrestrita para designar o objeto da regulação setorial na União Européia<sup>39</sup>.

O Reino Unido, como todos países da UE, deveria adaptar seu modelo regulatório doméstico às novas diretrizes européias. Em 1997, o Partido Trabalhista Britânico (*Labor Party*) ganha o poder, e Tony Blair assume o cargo de primeiro-ministro com uma plataforma de governo que defendia a continuidade da liberalização do setor de

---

<sup>38</sup> O documento utilizado pela pesquisa tem o título em língua francesa, e encontra-se na referência bibliográfica como: *Livre Vert sur La Convergence des Secteurs des Télécommunications, des Media ET des Technologies de L'Information, et les Implications pour La Reglementation*.

<sup>39</sup> Ver: COMISSÃO EUROPEIA. *The 1999 Communications Review: Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services*. Bruxelas, 1999.

comunicações. Em 2000, o Departamento de Indústria e Comércio do Reino Unido elaborou um documento conhecido como *The Communications White Paper*, no qual estão descritas as razões pelas quais era necessário mudar o modelo regulatório britânico para um modelo adaptado ao fenômeno da convergência. Dentre as principais razões citadas nesse documento estava a idéia de construir um mercado de comunicações competitivo, capaz de lidar com o rápido desenvolvimento tecnológico do setor. Além disso, encontra-se em seu texto uma forte preocupação com a forma de garantir a pluralidade da mídia nesse novo ambiente convergente.

O *White Paper* apresenta propostas para reformar radicalmente o marco regulatório para comunicações eletrônicas no Reino Unido. Esse documento cobre todos os assuntos relacionados a infraestrutura das redes de comunicações eletrônicas até questões relacionadas à regulação de conteúdo. Trata-se, portanto, de uma proposta de substituir as antigas normas (*Telecommunications Act 1984, The Broadcasting Act 1996, The Wireless Telegraphy Act 1949*) por uma lei geral para todo o setor. Essa legislação setorial deveria, de acordo com *The Communications White Paper 2000*, se basear no novo marco regulatório europeu.

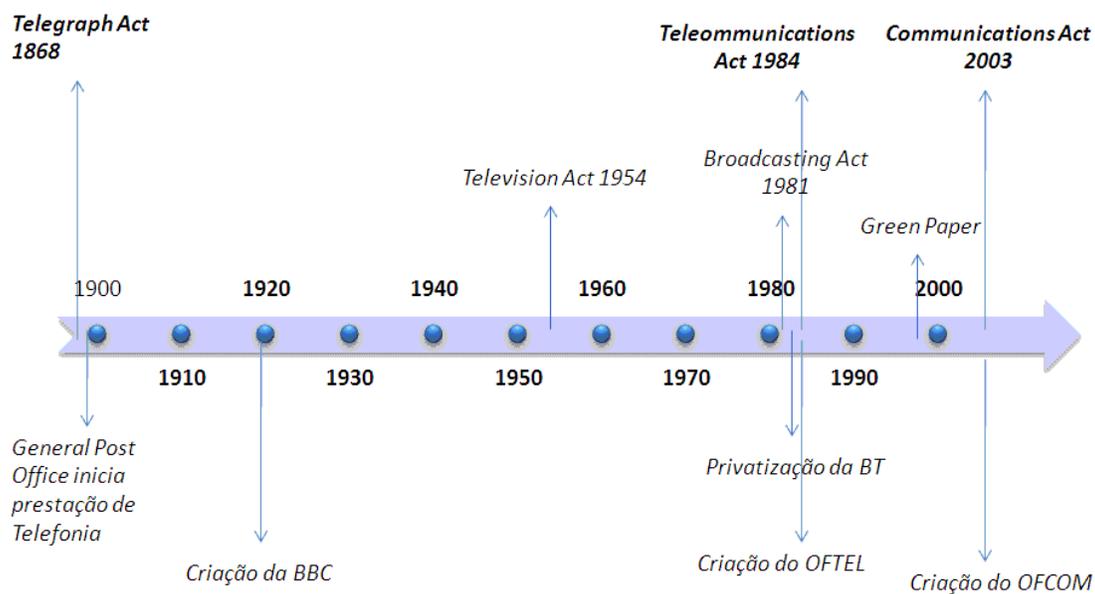
O Governo britânico, que, na época, era dirigido pelo Partido Trabalhista, reconheceu que aquela pluralidade de leis e instituições reguladoras acumuladas até o fim da década de 1990, apresentava dificuldades para lidar com as transformações do setor de comunicação e para atender as novas diretrizes da União Européia. Surge entre o governo a idéia de que para se lidar com a convergência no setor de comunicações é necessário haver normas e regras coerentes entre si. Para que haja essa coerência, fazia-se necessária uma coordenação entre as agências reguladoras setoriais e os órgãos de defesa da concorrência. Para se ter uma regulação consistente, as agências deveriam coordenar seus trabalhos em áreas como o acesso a redes, o gerenciamento do espectro, banda larga e conteúdo audiovisual (GARCIA-MURILLO, 2005).

Desta forma, o Governo britânico decidiu que a melhor maneira de se possuir uma regulação consistente e coerente era criar uma agência única, de modo a se evitar problemas de coordenação entre a execução de trabalhos e a aplicação de normas. A teoria era de que uma agência única evitaria problemas como a sobreposição de competências, as dificuldades e a lentidão nas tomadas de decisões, assim como a redundância na regulação.

Além disso, o risco de ocorrer desperdício de tempo, esforço e dinheiro com a repetição dos mesmos trabalhos em vários órgãos seria menor em um ente unificado.

Segundo Garcia-Murillo, percebeu-se que a regulação do setor de comunicações tornara-se tão complexa, que não mais seria possível acompanhar o acelerado ritmo do desenvolvimento tecnológico e do mercado mundiais. Desse modo, foi decidido que todo o modelo regulatório seria revisto, inclusive, com vistas a liquidar com as antigas instituições e criar um novo órgão regulador que unificasse todas as responsabilidades antes pulverizadas em cinco agências setoriais.

Em 2002, o parlamento britânico aprova uma nova lei geral para todo o setor de comunicações eletrônicas naquele país: *The Communications Act 2003*, ver Figura 4. No ano seguinte, é criada uma nova agência reguladora setorial: o OFCOM que teria como responsabilidade regular os setores de telecomunicações e de *broadcasting*, além do gerenciamento de todo o espectro radioelétrico.



**Figura 4 – Evolução regulatória do RU.**

O novo órgão regulador único para o setor de comunicações eletrônicas, não apenas herdou todas as funções dos antigos reguladores setoriais, mas ganhou poderes e liberdade de ação ainda desconhecidos naquele país. O Reino Unido, ao determinar a extinção dos antigos órgãos reguladores, e criar um regulador unificado, tinha como objetivo não só evitar os potenciais problemas de coordenação entre as autoridades

reguladoras setoriais anteriormente existentes, mas também se preparar para regular os futuros avanços tecnológicos, de forma a fomentar um ambiente altamente competitivo; por isso se resolveu construir algo novo e com poderes para regular de forma coordenada todo um setor da economia.

Parte significativa dos parlamentares britânicos que estavam à frente do projeto do *Communications Act 2003* se concentrou na formulação dos deveres do OFCOM, o que pode demonstrar a importância de se definir um modelo de um órgão capaz de lidar com o cenário atual de comunicações eletrônicas (DOYLE. 2005). Segundo Doyle, o órgão deve ser capaz de uma atuação equilibrada entre os numerosos e conflituosos interesses econômicos e culturais que permeiam a regulação setorial das comunicações. O autor afirma, ainda, que o OFCOM foi criado para “fazer do mercado britânico o mais competitivo e dinâmico mercado de comunicações e mídia do mundo”; adotando uma forma de regulação menos intervencionista, com ênfase na auto-regulação e na promoção de novos mercados de mídia. Por outro lado, segundo o autor, o Governo britânico rejeita a teoria de desregulamentação completa do setor de comunicações eletrônicas, mantendo, portanto, salvaguardas básicas para os chamados serviços essenciais, sustentados nos princípios de universalização dos serviços de telecomunicações e em alguns preceitos da difusão aberta de sinais de rádio e televisão.

A resposta apresentada pelo Reino Unido foi uma reforma que visava a ampliação da liberalização do mercado de telecomunicações. Essa proposta foi fruto de um longo processo de liberalização, iniciado na década de 1980, pelo partido conservador britânico. Essa liberalização de cunho conservador somou-se a uma concepção europeia de regulação e com a nova visão do Partido Trabalhista britânico que subiu ao poder em meados dos anos 1990. O setor de radiodifusão, que tinha resistido às reformas dos anos 1980-1990 e ainda era guiado por políticas públicas cuja essência remonta às suas origens no início do século XX, também foi alvo da proposta. A idéia geral da reforma de 2003 era flexibilizar as regras setoriais e liberar as forças do mercado que supostamente conduziriam ao desenvolvimento do setor no Reino Unido. Essa premissa parte do princípio de que as forças de mercado seriam contra-balanceadas pelas políticas de defesa da concorrência, cujas obrigações seriam impostas não mais por meio do controle do monopólio natural, mas

pela avaliação do poder de mercado das empresas atuantes em um ambiente possivelmente competitivo.

Então, foi a partir da entrada em vigor do *Communications Act* em 2003 que a maneira de regular o setor no Reino Unido mudou significativamente. Isso porque se decidiu descartar totalmente a estrutura regulatória previamente existente, a qual se baseava na regulação do monopólio da British Telecom, para se construir um sistema de regulação voltado para um mercado competitivo. Para isso precisou-se formular um novo regime de licenciamento baseado na separação tecnológica dos serviços, além de desmontar uma estrutura de governança setorial pulverizada em várias autoridades reguladoras para substituí-la por uma encabeçada por uma agência setorial única.

## **4.2 Principais características do modelo do Reino Unido**

### **4.2.1 Regras Setoriais**

O marco regulatório específico para o setor de comunicações eletrônicas no Reino Unido é fundamentado juridicamente em uma única peça legislativa intitulada *Communcations Act 2003*. Trata de uma lei geral que abrange o setor de telecomunicações, de difusão de rádio e televisão (*broadcasting*), TV por assinatura, além das fusões e aquisições de empresas de mídia do Reino Unido, lembrando-se que não está incluída a mídia impressa, mas apenas a de conteúdo eletrônico. A Internet é prevista na norma, desde que o serviço seja provido por redes de telecomunicações; no entanto, o conteúdo da Internet está fora do escopo do *Communications Act 2003*.

O *Communications Act 2003* está estruturado sob a premissa básica do fenômeno da convergência: a hibridação das redes e dos serviços, onde a transmissão de conteúdo e a oferta de infra-estrutura estão de tal forma interligadas que são quase indistinguíveis uma da outra. O atual modelo regulatório britânico parte da premissa de que a maneira mais efetiva de regular as comunicações é construir uma abordagem regulatória

que assuma a hibridação do setor telecomunicações com o setor de *broadcasting* (WEINSTEIN, 2004). Ou seja, o modelo baseia-se em uma abordagem que coordene a regulação de conteúdo e a de infra-estrutura no sentido de lidar com o fenômeno da convergência.

O atual marco regulatório britânico propõe um novo regime regulatório aplicável a todas as redes e serviços de comunicação eletrônica, inclusive ao conteúdo e aplicações por elas suportadas. O *Communications Act 2003* define “rede de comunicações eletrônicas” como:

“Um sistema de transmissão para o transporte de sinais de qualquer espécie por meio do uso de energia elétrica, magnética ou eletromagnética; e também aquelas usadas, pela pessoa que provê o sistema ou em associação com ele, para o transporte de sinais, tais como: aparelhos inclusos no sistema, aparelhos usados para comutar ou rotear os sinais, e programa ou dados armazenados<sup>40</sup>” (*Section 29 de Communications Act 2003*).

A lei setorial britânica também conceitua “serviço de comunicações eletrônicas” como:

“Um serviço que consiste, ou tem como principal característica o transporte por meio de uma rede de sinais de comunicações eletrônicas, exceto quando se trata de um serviço de conteúdo”<sup>41</sup> (*Section 29 de Communications Act 2003*).

Além disso, define “serviço de conteúdo” como:

“Qualquer serviço que consiste em uma ou ambas das seguintes intenções: a) “provimento de material que tem como finalidade ser incluído em sinais transportados por meio de uma rede de comunicações eletrônicas; b) o exercício de controle editorial sobre o conteúdo dos sinais transportados por meio dessa rede.”<sup>42</sup> (*Section 29 de Communications Act 2003*).

Essas definições apresentadas no *Communications Act 2003* significam uma expansão da tradicional noção de redes de telecomunicações, anteriormente presente no

---

<sup>40</sup> Tradução própria.

<sup>41</sup> Tradução própria.

<sup>42</sup> Tradução própria.

antigo *Telecommunications Act 1984*, que se fundamentava na prestação de serviços de transmissão e recepção de voz por meio da telefonia fixa. Todos os instrumentos referentes à regulação de infra-estrutura, como interconexão, interoperabilidade, continuidade, etc, que anteriormente se referiam apenas às redes de telefonia, foram exportados e adaptados para sistemas de transmissão digitais, ou seja, para redes convergentes. Assim, todas as redes que transmitiam sinais eletromagnéticos tais como as redes de telefonia fixa, telefonia móvel (celular), de satélites, de TV a Cabo e de Televisão são agora reguladas de forma indistinta e neutra tecnologicamente sob um único conceito: “comunicações eletrônicas”. Adicionalmente, todo o conteúdo de dados ou audiovisual transmitido por essas redes serão também regulados de forma a não discriminar o meio pelo qual eles são transmitidos, mas apenas preocupando-se com a abrangência e tipo de público que está sendo atingido.

Resumindo, o marco regulatório setorial para comunicações eletrônicas britânica possui dois objetivos principais. O primeiro seria propiciar uma regulação convergente, ou seja, apta a lidar com a convergência tecnológica. Para isso o *Communications Act 2003* engloba toda a legislação de telecomunicações e radiodifusão (que antes eram separadas), e cria uma única autoridade reguladora, em substituição às cinco que existiam anteriormente, que se torna responsável pela regulação setorial para comunicações eletrônicas em todo o Reino Unido. O segundo seria aplicar uma abordagem regulatória menos intervencionista. Com esse intuito, o *Communications Act 2003* incentiva a auto-regulação e a mínima intervenção. A lei impõe a revisão da necessidade de regulação, ou seja “desregulamentar” os serviços onde não há necessidade de intervenção no mercado.

#### **4.2.1.1 Regras de Acesso a Redes (infra-estruturas essenciais)**

A Diretiva 2002/21/CE, aprovada pelo Parlamento Europeu, regulamenta o acesso a redes de comunicações eletrônicas em todos os países membros da União Européia, e que também vigoram para o Reino Unido. As obrigações dessa diretiva abrangem redes de telecomunicações, de televisão por cabo, de radiodifusão, de satélite e de acesso a Internet. As regras européias versam sobre os acordos de acesso e interligação

(interconexão) entre prestadores de serviços de comunicações privados, mas não incluem aquelas redes públicas, as quais estão sujeitas a obrigações impostas pelos Estados-Membros.

Destaca-se que regras inscritas na Diretiva 2002/21/CE sobre redes são flexíveis no sentido de incentivar que as empresas possam negociar acordos sobre acesso e interconexão de forma livre, inclusive aqueles relativos a serviços transfronteiriços<sup>43</sup>. Todavia, em mercados onde existam grandes diferenças de poder de negociação entre as empresas concorrentes, poder-se-á estabelecer regras que garantam acesso às empresas prejudicadas, desta forma visa-se manter o bom funcionamento do mercado. As autoridades reguladoras nacionais, como o OFCOM, devem ter mecanismos regulatórios que garantam, em casos de falha das negociações comerciais, acesso e interconexão adequados às necessidades dos usuários finais. A Diretiva 2002/21/CE também estabelece obrigações passíveis de serem impostas às empresas com poder de mercado significativo, entre elas: transparência, não discriminação, separação de contas e controle de preços<sup>44</sup>.

As regras sobre acesso às redes de comunicação eletrônicas que vigoram no modelo regulatório do Reino Unido são transposições da norma da União Européia. As disposições sobre a liberdade de negociação das empresas sobre assuntos de interconexão, previstas na Diretiva 2002/21/CE, encontram-se versadas nas *Sections 1 e 2* do *Communications Act 2003*. Já as obrigações passíveis de serem aplicadas em caso de PMS, são tratadas nas *Sections 4, 5, 6, 7 e 8* da lei setorial britânica. A lei britânica permite que a autoridade reguladora, o OFCOM, tenha discricionariedade para imputar obrigações aos detentores de PMS, inclusive ditar termos técnicos e administrativos dos contratos de interconexão<sup>45</sup>. O OFCOM poderá impor deveres relativos à interconexão não apenas aos detentores de PMS, mas também a outros operadores desde que o usuário final encontre-se prejudicado.

Quanto ao acesso a redes de rádio e televisão digital, o marco legal britânico versa que todo distribuidor de sinal deve atender a todo requerimento razoável dos fornecedores de conteúdo. Segundo as *Sections 2 e 3* do *Communications Act 2003*, os termos de acesso para rádio e televisão digital devem ser objetivos, não-discriminatórios e

---

<sup>43</sup> Ver Artigo 3º, Capítulo II da Diretiva 2002/21/CE (Versão em Português).

<sup>44</sup> Ver Artigo 8º, Capítulo II da Diretiva 2002/21/CE (Versão em Português).

<sup>45</sup> Ver *Section 4, Part 1* do *Communications Act 2003*.

públicos. Além disso, os distribuidores de sinais devem justificar qualquer recusa de requerimento de acesso. No caso de distribuidores que não sejam detentores de PMS, o OFCOM poderá reduzir algumas obrigações, no sentido de fomentar o desenvolvimento de mais uma rede de distribuição capaz de gerar mais competição e pluralidade no mercado de *broadcasting*.<sup>46</sup>

Sobre a desagregação de rede (*unbundling*), o *Communications Act 2003* prevê que o OFCOM, ao analisar o poder de mercado significativo das empresas detentoras de infra-estruturas essenciais para as comunicações eletrônicas, possa desagregar suas redes de forma a garantir a competição e proteger o usuário final. As *Sections 4, 5, 6* versam sobre os mecanismos relacionados a colocação ou a desagregação de rede, entre eles: compartilhamento de infra-estrutura (ex: *shared line*); compartilhamento de informação; oferta pública de preços; separação estrutural e contábil; e controle de preços dos acesso compartilhados.

#### **4.2.1.2 Regime de Licenciamento**

As regras setoriais aplicáveis ao regime de licenciamento para as comunicações eletrônicas do Reino Unido estão dispostas em duas bases legais, uma nacional e outra supranacional, são elas: o *Communications Act 2003* e a *Directive 2002/20/EC on The Authorization of Electronic Communications Networks and Services*, de 2002.

A *Directive 2002/20/EC* é a norma que harmoniza as regras para licenciamento de serviços de comunicações eletrônicas em todos os países membros da União Européia. Essa diretiva requer que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) implementem um sistema de licenciamento baseado em uma “autorização geral” em vez de licenças individuais. A União Européia apenas permite as ARN impor restrições quanto ao regime de licenciamento quando os serviços prestados envolverem o uso de recursos escassos, como utilização de faixas do espectro eletromagnético ou ter necessidade de numeração.

Em conformidade com as diretrizes da Comissão Européia, o *Communications Act 2003*, substitui o antigo sistema de licenciamento individual de telecomunicações por

---

<sup>46</sup> Ver Considerações Iniciais da Diretiva 2002/21/CE (Versão em Português) e *Section 3 e 4* do *Communications Act 2003*.

um regime de licenciamento baseado na autorização geral, a qual permite a prestação de qualquer serviço, independentemente da tecnologia. Essa parte da lei de regulação setorial britânica transpõe uma série de regras da *Directive 2002/20/EC* para a legislação britânica. As normas de licenciamento do modelo britânico estão dispostas nas Condições Gerais de Outorga (*General Conditions of Entitlement*) estabelecidas pelo OFCOM<sup>47</sup>. Essas condições gerais dispõem sobre as obrigações de todos os operadores de rede e provedores de serviços que estejam operando por meio de uma autorização geral.

O sistema de licenciamento britânico não se baseia na classificação dos serviços de comunicação pelo fator tecnológico. Assim, define-se que é tecnologicamente neutro, ou seja, qualquer serviço de comunicações eletrônicas pode ser prestado por meio de qualquer infra-estrutura de rede, independentemente do tipo de plataforma de rede utilizada para sua distribuição. Por exemplo, não existe um sistema de licenciamento específico para a prestação de telefonia vinculada a uma tecnologia específica de rede, assim as operadoras de telefonia móvel (plataforma sem fio com estrutura celular) utilizam a mesma autorização de prestação de serviços que uma empresa de TV a Cabo (Plataforma por Cabo Coaxial) ou a British Telecom (Plataforma de Cabo de Par Metálico). Também não existem restrições para o provimento de conteúdo por meio de qualquer plataforma ou empresa, ou seja, uma empresa tradicionalmente do ramo de telefonia pode prestar TV por assinatura sem necessitar de uma licença específica para esse tipo de serviço.

De acordo com a *Section 33* do *Communications Act 2003*, as empresas que quiserem prestar serviços de comunicações eletrônicas necessitam apenas notificar a autoridade reguladora setorial de sua atividade. Assim, as empresas estariam automaticamente autorizadas a prestar serviços sem ter que requerer uma licença ou participar de um processo mais burocrático para obter uma permissão para operar. Essas prestadoras somente devem cumprir certas obrigações impostas pelo *Communications Act 2003*, denominadas *General Conditions*. Tais condições gerais visam proteger os interesses dos consumidores e outros usuários finais, como por exemplo, a obrigatoriedade de garantir o completamento de chamadas destinadas à serviços públicos de emergência e segurança.

---

<sup>47</sup> A *Section 42* do *Communications Act 2003* delega poderes ao OFCOM de estabelecer as condições de licenciamento de serviços de comunicação eletrônica.

Além disso, existem uma série de regras básicas de operabilidade e interconexão que devem ser obedecidas por qualquer autoritário.

A *Section 42* do *Communications Act 2003* confirma a autoridade do OFCOM em determinar as *General Conditions* e identificar os assuntos que estão sob a égide de tais condições. O OFCOM pode impor as seguintes obrigações para autorização de serviços:

- a) Condições relacionadas ao provimento de acesso à rede e interoperabilidade de serviços, incluindo a exigência de negociar os acordos de interconexão;
- b) Condições de serviço universal;
- c) A obrigação de cumprir o Plano Nacional de Numeração;
- d) Obrigações do tipo *must carry* (onde a rede é utilizada para a transmissão de sinais – *Broadcasting*);
- e) A adoção de padrões técnicos aplicáveis;
- f) A disponibilidade de serviços de emergência, atendimento telefônico e consulta aos recursos dos registros telefônicos;
- g) Medidas de proteção ao consumidor, como a publicação de contratos e termos de serviço, sistemas de bilhetagem precisos, a adoção de códigos de conduta e de processos de resolução de disputas no setor; e
- h) Obrigações específicas em prol dos consumidores com necessidades especiais.

Deve-se deixar claro que, como já foi dito, o OFCOM tem autoridade para determinar obrigações adicionais aplicáveis às operadoras que forem designadas como detentoras de Poder de Mercado Significativo. Essas imposições como as obrigações adicionais de interconexão e acesso a redes, de desagregação de redes (*Unbundling*) ou de controle de preços não estariam vinculadas à licença em si, mas a análise de poder de mercado de determinada operadora. Portanto, obrigações regulatórias adicionais não estão

vinculadas ao regime de licenciamento - o qual impõem a mesma licença a todas as empresas, exceto em casos de uso de espectro-, mas sim a uma análise de mercado na qual será identificado o grau de competição existente. Nota-se que as obrigações adicionais parecem estar mais relacionadas ao regime de controle da concorrência do que das regras específicas setoriais.

No que diz respeito ao licenciamento do espectro, o OFCOM possui autoridade regulatória no gerenciamento de espectro eletromagnético e sobre licenciamento de radiofrequências. Onde quer que o OFCOM decida limitar o direito de uso do espectro, ele deve publicar detalhes sobre as radiofrequências e o uso proposto para a alocação de cada uma delas. Esses detalhes devem elencar os critérios a serem aplicados na determinação do número de licenças oferecidas e a quem elas poderão ser outorgadas. A *Section 3 do Communications Act 2003* estabelece que o OFCOM deve assegurar que esses critérios sejam objetivamente justificáveis, não-discriminatórios, proporcionais e transparentes em relação ao que eles pretendem atingir. As provisões de gerenciamentos de espectro do *Communications Act 2003* também consideram os futuros leilões de espectro e introduzem um novo modelo que permite sua comercialização.

O OFCOM também possui autoridade regulatória sobre a transmissão de rádio e televisão. Destaca-se que os sistemas de televisão a cabo não necessitam de licenças adicionais para transmissões locais de serviços, podendo apenas informar o OFCOM sobre sua atividade e assim obter uma autorização geral. Já os serviços de conteúdo de televisão e rádio distribuídos de forma aberta, continuarão sujeitos a um requerimento de obtenção de licença sob a *Section 13 do Broadcasting Act 1990*, todavia essas licenças serão emitidas pelo OFCOM.

Os provedores dos serviços de difusão comercial de rádio e televisão aberta necessitam de licenças concedidas pelo OFCOM. Trata-se de um regime que difere da autorização geral aplicada aos demais serviços de comunicações eletrônicas. O órgão regulador setorial do Reino Unido, de acordo com a *Section 3 do Communications Act 2003* é responsável por licenciar todos os serviços de rádio e televisão em todo o território britânico, incluindo os de transmissão terrestre ou por satélite. Cada licença de *broadcasting* está sujeita a determinadas condições e penalidades, inclusive à cassação

(STIRLING, 2004). É importante acrescentar, que o OFCOM, segundo o *Draft Annual Plan* (2006), deve implementar outros aspectos da regulação sobre transmissão de rádio e TV, como a imposição de regras de *must carry*, cotas de produção de conteúdo e aplicação de códigos de conduta e programas padrões.

De acordo com Stirling, o preço pago pelo direito de prestar o serviço de distribuição aberta de rádio e televisão - como o dos canais britânicos privados como ITV, *Channel 4* e *Five* - reflete o valor de um recurso escasso, que é o espectro eletromagnético, somado às obrigações de serviço público que se deve cumprir. Tais obrigações incluem a qualidade e a diversidade da programação ofertada, além da veiculação de programas regionais, contabilizando os noticiários locais e os programas infantis. A BBC (Difusora pública do Reino Unido) possui um status diferente, pois grande parte de suas obrigações provém de um acordo com o governo executivo, que, em retorno, lhe mantém sua licença.

Quanto à difusão de rádio comercial, as empresas que querem ter acesso ao espectro eletromagnético devem enfrentar processo de ampla competição para prestar o serviço regionalmente. O interessado que melhor se enquadrar aos padrões requisitados no *Broadcasting 1996* será o vencedor. No que se refere ao fornecimento do serviço prestado nacionalmente, o processo de seleção ocorre por meio de leilão: quem paga mais ganha a licença (STIRLING, 2004).

Ao se analisar o *Communications Act 2003*, infere-se que o OFCOM como nova autoridade reguladora britânica foi desenhada para lidar com duas áreas críticas da regulação em um ambiente convergente: 1) regular o conteúdo que agora se transmite por qualquer infra-estrutura de rede digital, inclusive pelas antigas redes de *broadcasting* e de telecomunicações; 2) regular a infra-estrutura de forma a permitir o florescimento da competição na prestação dos diversos serviços de comunicações eletrônicas.

O cerne da questão pode estar na relação entre “regulação de conteúdo” e “regulação de infra-estrutura”, uma vez que uma aparenta complementar a outra. Segundo Weinstein (2004), a regulação de infra-estrutura permite o “fluxo livre” de conteúdo e idéias de forma a garantir o acesso e a pluralidade de informação ao cidadão britânico, o que é a questão central por traz das políticas de comunicação no Reino Unido. Ou seja, garantir o livre fluxo de informação através das redes de comunicação eletrônica não é

suficiente, pois restam demandas sociais por proteger os valores morais e de bom gosto da sociedade britânica, principalmente em relação a maior sensibilidade do público infantil à alteração desses padrões culturais. Assim, a partir do momento que a prestação de serviços de comunicações torna-se mais competitiva e plural, a regulação de conteúdo tende a ganhar maior relevância dentro do escopo de atuação do OFCOM.

O OFCOM aparenta possuir uma preocupação especial com a regulação de conteúdo. O *Communications Act 2003* determina que o OFCOM regule a transmissão de conteúdo considerando os “padrões da comunidade”, quer dizer, exige que se regule respeitando a cultura e os interesses da população do Reino Unido. Por exemplo, os cidadãos britânicos não aceitam a transmissão de sexo explícito na rede aberta de televisão, o que não é visto como problema em outros países europeus (HOOPER, 2005). Durante o debate do atual modelo no parlamento britânico, o governo trabalhista insistiu na questão da garantia da liberdade de expressão, no crescimento da multi-programação e dos serviços multimídia a serviço da sociedade, na proteção dos interesses do cidadão. Mas, ao mesmo tempo, esse mesmo governo afirmou que a regulação de *broadcasting* teria que mudar para acompanhar as mudanças tecnológicas que estão em curso nas comunicações (DOYLE, 2005).

#### **4.2.1.3 Gerenciamento do Espectro Radioelétrico**

O *Communications Act 2003* impõem ao OFCOM a responsabilidade de gerenciar o espectro eletromagnético do território britânico, excetuando apenas o uso desse recurso escasso nas aplicações militares. Segundo a *Section 149* dessa lei, a autoridade reguladora britânica deve assegurar que as faixas de radiofrequência sejam utilizadas de maneira efetiva e otimizada a fim de promover a competição, além de incentivar a inovação das redes e dos serviços de comunicação eletrônicas. O objetivo das destinações de espectro seria maximizar os benefícios para os cidadãos, consumidores, empresas e para a economia nacional.

O OFCOM deve, de acordo com o *Communications Act 2003*, gerenciar o espectro visando a sua utilização no longo e no curto prazo, o que inclui outorgar licenças

de uso para serviços móveis e fixos, difusão de sons e imagens (*Broadcasting*), transportes e serviços de emergência. O uso eficiente do espectro pressupõe, ainda, uma coordenação internacional com vistas a prevenir interferências prejudiciais. O OFCOM tem o dever de trabalhar junto à União Européia para harmonizar o uso desse recurso escasso. Essa autoridade reguladora representa o Governo britânico nas negociações internacionais a respeito do uso do espectro, incluindo as negociações bilaterais com países limítrofes, as regionais, na União Européia e as globais, por meio das conferências da União Internacional de Telecomunicações (STIRLING, 20004).

É importante salientar que a lei para comunicações eletrônicas do Reino Unido introduz a possibilidade de comercialização do espectro, como ferramenta para a promoção da eficiência de seu uso por meio de mecanismos de mercado. A *Section 165* do *Communications Act 2003* concede poderes ao OFCOM para implementar uma abordagem de mercado para o gerenciamento do espectro eletromagnético. A autoridade reguladora britânica pode conceder às empresas a permissão para venderem seus direitos de uso do espectro, desde que sejam obedecidas as restrições que visam proteger o interesse público.

Segundo Doyle (2005), o *Communications Act 2003* concede poderes ao OFCOM para implementar uma abordagem de mercado para o gerenciamento do espectro eletromagnético, isso baseado no *Wireless Telegraphy Act 1998*. A autoridade reguladora britânica pode conceder às empresas a permissão para venderem seus direitos de uso do espectro, desde que sejam obedecidas as restrições que visam proteger o interesse público. A intenção é criar um mercado secundário de espectro no Reino Unido, com a possibilidade de inclusão de entidades portadoras, ou não, de licença para o uso do recurso. A idéia por traz dessa medida seria: a comercialização do espectro permite acelerar e tornar mais eficiente a alocação das radiofrequências do que um plano administrativo constituído para este fim.

Apesar de promover a liberdade para negociação de faixas de espectro no mercado, o *Communications Act 2003* ainda mantém determinadas porções do espectro destinadas a serviços específicos, como, por exemplo, serviços de telefonia móvel, controle aéreo e difusão aberta de rádio e televisão (*broadcasting*). O marco legal britânico destinou parte do espectro também para a transmissão de conteúdo, isso por meio das faixas

reservadas para *broadcasting multiplexes* que permitem a operação de serviços de televisão através da autorização geral de serviços<sup>48</sup>. Na mesma direção, preocupado com a maior distribuição de conteúdo, o governo britânico também destinou frequências adicionais para a implementação da televisão digital. Segundo Weinstein, o fomento ao desenvolvimento e distribuição de conteúdo digital por meio da alocação de frequências visa aprimorar a disponibilidade e a diversidade da informação acessível aos cidadãos britânicos. Tal medida também demonstra como fica difícil separar a regulação de infra-estrutura (no caso o uso do espectro eletromagnético) da regulação de conteúdo, pois estão cada vez mais interdependentes devido à digitalização e à hibridação das redes.

Quanto ao serviço universal, o modelo regulatório também caminha no sentido de uma maior flexibilização, como ocorreu na questão do gerenciamento do espectro. Apesar disso, o *Communications Act 2003* não traz grandes novidades em termos de políticas de universalização, talvez a mais importante delas seja a flexibilidade no fornecimento de serviço universal, que antes ficava a cargo apenas da operadora histórica (*incumbent*)<sup>49</sup>, e agora pode ser realizado por qualquer operadora. A *Section 63* permite o OFCOM escolher as empresas que poderão receber obrigações de serviços universais. Tal medida reflete ajustes ao novo ambiente pautado pela competição, erodindo, assim, a idéia de que o serviço universal serviria de justificativa para defesa do monopólio natural das empresas dominantes. Ademais, nas condições gerais de outorga, são mantidas as obrigações básicas que vigoravam no modelo anterior, com, por exemplo, a não-discriminação de acesso.

Pode-se dizer que o regime de licenciamento para comunicações eletrônicas do Reino Unido sustenta-se em dois pilares. O primeiro composto pela autorização geral, na qual não existe uma licença propriamente dita, apenas a exigência de notificação à autoridade reguladora em determinadas circunstâncias. O outro se refere à licença propriamente dita, que está vinculada à utilização do espectro eletromagnético, como é o caso dos serviços de *broadcasting*. Trata-se de um regime bastante liberalizado, que apresenta uma evidente distinção entre obrigação e licenciamento (WALDEN, 2007).

---

<sup>48</sup> Ver *Section 155* do *Communications Act 2003*.

<sup>49</sup> As *incumbents* que deveriam cumprir com obrigações de universalização eram a *British Telecom* e da *Kingston Communications* (a pequena operadora da pequena cidade de *Kingston upon Hull* na região de *East Yorkshire* no interior do Inglaterra).

Desse modo, não se estabelece necessariamente vinculação entre a capacidade de a autoridade reguladora impor obrigações e a necessidade de obtenção de uma licença propriamente dita; ou seja, não há necessidade da licença para obrigar um prestador de serviço a cumprir determinados requisitos. As obrigações, no Reino Unido, podem ser impostas aos prestadores de comunicações eletrônicas quando a autoridade reguladora julgá-las indispensáveis para atingir os objetivos político-regulatórios traçados, independentemente de esses prestadores possuírem licença ou autorização geral. As obrigações podem ser impostas nos casos relacionados aos objetivos sociais dispostos no *Communications Act 2003*, como, por exemplo, pluralidade de informação ou, no caso de defesa da competição e do acesso ao mercado, baseando-se na análise do poder de dominância de mercado.

Essa nova abordagem regulatória fundamentada no controle do poder de mercado seria aplicada por uma única autoridade reguladora setorial, o OFCOM. Ou seja, a regulação setorial específica, que se vale de remédios regulatórios (controle de preços, desagregação de redes, obrigações de qualidade), passaria a depender do nível de competitividade em dado mercado relevante ao invés de ser dirigido ao controle de um monopólio natural. Portanto, deslocou-se de uma regulação quase puramente técnico-econômica para uma regulação fundamentada na análise concorrencial, apoiada duplamente pelas regras da defesa da concorrência e pelas regras setoriais, estas aplicadas por uma autoridade setorial única.

#### **4.2.1.4 Regulação de Conteúdo**

O OFCOM, conforme consta na *Sections 3* do *Communications Act 2003*, deve regular a transmissão de áudio e vídeo, na modalidade *broadcasting*. Essa lei determina que a autoridade reguladora regule a transmissão de conteúdo considerando os “padrões da comunidade”, quer dizer, exige que se regule respeitando a cultura e os interesses dos cidadãos do Reino Unido. A regulação de conteúdo se preocupa em proteger os interesses da sociedade como um todo. Entre as obrigações impostas à autoridade reguladora está promover a pluralidade da informação e garantir o acesso abrangente aos conteúdos através de múltiplas plataformas, de forma proteger a formação da identidade cultural. O OFCOM

deve, ainda, priorizar a ação regulatória em um ambiente de multiplicação das fontes de conteúdo e fragmentação da audiência, além de tratar adequadamente temas como a veracidade, decência e proteção das crianças. Por outro lado, o OFCOM deve incentivar que o cidadão possa exercer sua auto-regulação, todavia isso exige essa agência reguladora de sua responsabilidade de agir em caso de atos de desvios por parte dos transmissores de conteúdo.

O modelo britânico vigente desde 2003 apresenta seus princípios relativos à regulação de conteúdo. O *Communications Act 2003* ao versar sobre as obrigações do OFCOM, diz que a autoridade reguladora deve: 1) Assegurar uma ampla gama de serviços de rádio e televisão com alta qualidade e grande atratividade; 2) Garantir a pluralidade na provisão de *broadcasting*; 3) Aplicar proteção adequada ao público contra materiais ofensivos ou danosos. 4) Aplicar proteção adequada ao público contra injustiças e violações contra a privacidade.

É importante esclarecer que o OFCOM regula apenas serviços de *broadcasting*, ou seja, de transmissões lineares, as quais envolvem apenas difusão simultânea ponto-multiponto. Assim sendo, essa autoridade reguladora não regula serviços de conteúdo eletrônico não-lineares. Isso inclui a não-jurisdição da autoridade reguladora britânica sobre conteúdos transmitidos pela Internet, que será confiada à auto-regulação dos usuários. Essa autoridade reguladora também deve incentivar a auto-regulação do setor através de associações privadas que desenvolvem códigos de conduta construídos pelos próprios distribuidores de conteúdo via Internet – por exemplo, a associações de provedores de internet (*Internet Service Providers Association*) deve elaborar seu código de conduta (HARGRAVE, 2004).

Já a regulação de conteúdo dirigida a todas as empresas difusoras de rádio e televisão (*broadcasters*) é realizada pelo OFCOM seguindo uma abordagem conhecida como *three-tier regulation* (regulação em estrutura de três camadas). A primeira camada de regulação, ou camada básica, aplica-se a todas as difusoras de rádio e televisão, sejam elas comerciais ou públicas – o que inclui a BBC. As outras duas camadas incidem sobre os difusores privados, conhecidos, em inglês, como *public services broadcasters*.

A primeira camada de regulação visa assegurar que os programas transmitidos pelos *broadcasters* cumpram com as obrigações impostas tanto pela lei setorial nacional com as regras expressas na *Directive 2002/20/EC* nos *Working Documents* sobre *Broadcasting* da União Européia e as internacionais. Tais obrigações incluem questões como decência – quer dizer contra danos e ofensas; imparcialidade e precisão; proteção dos menores de idade; regras de proteção aos deficientes; à publicidade e ao patrocínio; e às oportunidades iguais. Todas essas obrigações encontram-se no documento chamado de *Broadcasting Code*, sua elaboração foi uma imposição do *Communication Act 2003*, OFCOM (2005). O *Broadcasting Code* além de possuir prescrições extensivas e detalhadas pertinentes a todos os aspectos referentes à programação em qualquer circunstância, desta forma permite os *broadcasters* exercer sua auto-regulação.

A segunda camada consiste em obrigações aos difusores abertos de televisão, os chamados *Public Service Broadcasters* (PSBs). Essa camada aplica-se às seguintes empresas BBC, S4C, ITV, Channel 4 e Channel 5, todas detentoras de concessões públicas para transmissão e distribuição de sinais de TV. Segundo o *Communications Act 2003*, o OFCOM deve assegurar obrigações quantificáveis como cotas para produção independentes, horários nobres para noticiários, publicidade partidárias e espaços para programas regionais.

A terceira camada refere-se aos aspectos qualitativos da transmissão de conteúdo por difusores privados. Incluem-se nessa categoria as obrigações referentes à qualidade e diversidade dos conteúdos transmitidos, como os de cunho educacional, artístico, religioso ou voltados às minorias. Esse sistema de regulação de conteúdo prevê que os requerimentos de qualidade sejam cumpridos e monitorados por meio da auto-regulação. Em cada licença de prestação de serviços de *broadcasting* no Reino Unido, se exige que a difusora desenvolva uma declaração de sua política de programação consistente com as obrigações impostas a ela. Exige-se, em conjunto, que a própria difusora se avalie no sentido de cumprir o que foi proposto na sua declaração. Dessa forma, o OFCOM deve revisar e produzir relatórios periódicos sobre o cumprimento de tais declarações, tendo em vista que ele possui poderes para agir caso os mecanismos de auto-regulação não funcionem (DOYLE, 2005).

Quanto à BBC, o *Communications Act 2003* impõe que a relação do OFCOM com esse difusor público seja previamente definida pela Secretaria de Estado do Reino Unido. Isso significa, de acordo com Doyle, que a BBC está sujeita, por exemplo, à primeira camada de regulação de conteúdo aplicada pelo OFCOM por meio do *Broadcasting Code*, exceto no que se refere à imparcialidade, questão que se remete exclusivamente ao conselho da BBC (*Board of Governors*) e a seu próprio código de conduta. Além disso, essa difusora deve publicar uma declaração anual a respeito de sua política de programação, como todas as outras difusoras privadas. O objetivo seria incentivar a estruturação dos mecanismos de auto-regulação que seriam também aplicáveis à BBC.

Outro mecanismo singular que a lei setorial apresenta no sentido de promover a auto-regulação do conteúdo é conhecido como “alfabetização midiática” (*Media Literacy*). A alfabetização midiática trata de ensinar o cidadão a se auto-regular, de modo a que ele próprio regule seu acesso e consumo de conteúdo. A *Section 10* do *Communications Act 2003* obriga o OFCOM a promover a alfabetização midiática dos cidadãos do Reino Unido de modo a: 1) Encorajar ações que promovam um melhor entendimento do público sobre a natureza e as características do material publicado ou transmitido pela mídia eletrônica; 2) Encorajar e promover ações que melhorem a consciência do público sobre quais são os meios de mídia eletrônica disponíveis e os sistemas que podem ser utilizados para regulá-los ou controlá-los. Como, por exemplo, dispositivos que permitem aos pais controlarem o que seus filhos assistem.

O *Communications Act 2003* obriga o OFCOM a assegurar que os consumidores sejam suficientemente informados sobre os serviços e conteúdos oferecidos pelas prestadoras de comunicações eletrônicas. Os consumidores, por exemplo, poderiam compreender melhor sobre as maneiras disponíveis para proteger suas crianças contra materiais potencialmente danosos à sua formação.

Nesse sentido, o *Communications Act 2003* aparenta defender um aumento da flexibilidade na regulação de conteúdo para que, supostamente, o mercado pudesse inovar e responder às evoluções da tecnologia. A intenção era mudar de um regime de licenciamento muito prescritivo e rígido para um regime mais liberal e flexível, que se apóia na auto-regulação do mercado e dos cidadãos. O governo trabalhista, na época, acreditava que a

mudança em direção à auto-regulação dos aspectos qualitativos da difusão audiovisual não significa um compromisso com os interesses particulares dos difusores, mas uma maior flexibilidade para que esses interesses também possam ser considerados (Doyle, 2005). Entretanto, os efeitos práticos dessa flexibilidade ainda devem ser devidamente comprovados, por isso, no *Communications Act 2003* restou uma preocupação específica quanto ao conteúdo transmitido em redes abertas de rádio e televisão e à proteção às crianças e adolescentes.

A regulação em estrutura de camadas (*three-tier regulation*), que foi abordada nesse trabalho, preocupa-se com o conteúdo transmitido de forma linear (ou aberta) - as quais envolvem difusão simultânea ponto-multiponto. Esse tipo de regulação de conteúdo é função do OFCOM que, por sua vez, pode impor obrigações às difusoras de rádio e televisão, sejam elas comerciais ou públicas – o que inclui a BBC. Com esse sistema de camadas, o OFCOM pode assegurar a aplicação das tradicionais obrigações utilizadas na regulação de conteúdo como, por exemplo, cotas para produção independentes, horários nobres para noticiários, publicidade partidária e espaços para programas regionais. Por outro, lado também se caminha em direção a uma maior auto-regulação, pois o OFCOM também confia nos códigos de conduta e na classificação indicativa apresentadas pelas difusoras de rádio e televisão.

Outra importante inovação trazida pelo *Communications Act 2003* são as mudanças em relação ao tratamento regulatório da BBC. Segundo Doyle, a atual estrutura de regulação de conteúdo audiovisual afeta a BBC como nunca foi afetada antes, apesar de a difusora pública de rádio e televisão britânica não se encontrar completamente sob a jurisdição do OFCOM. O *Communications Act 2003* concede poderes sem precedentes a uma autoridade reguladora em relação à BBC, isso devido à pressão do partido conservador nas discussões da lei de comunicação eletrônica no parlamento britânico, que pregava que a BBC era muito independente, arrogante e pecava pela falta de transparência.

O *Communications Act 2003* prevê que a demarcação da relação do OFCOM com a BBC seja previamente definida pela Secretaria de Estado do Reino Unido. Isso significa que, pela primeira vez, uma autoridade reguladora de mídia pode impor sanções financeiras, ou outras ações corretivas contra a BBC se ela não cumprir com que tenha previamente acordado com a Secretaria de Estado. A BBC está sujeita, por exemplo, à

primeira camada de regulação de conteúdo aplicada pelo OFCOM por meio do *Broadcasting Code*, exceto no que se refere à imparcialidade, questão que se remete exclusivamente ao conselho da BBC (*Board of Governors*) e a seu próprio código de conduta. A BBC também deve publicar uma declaração anual a respeito de sua política de programação, como as outras difusoras privadas, no sentido de alimentar os mecanismos de auto-regulação.

Os principais objetivos da regulação de conteúdo em vigor no Reino Unido são promover a pluralidade de informação, promover o amplo acesso do público ao conteúdo de qualidade e promover meios para que o público possa se auto-regular em relação ao que está recebendo<sup>50</sup>. Isso, segundo Hooper (2005), obedecendo aos princípios da não-intervenção e da desregulação que norteiam o modelo regulatório britânico. Nesse sentido, a regulação de conteúdo o modelo britânico apresenta uma ferramenta regulatória nova, conhecida como alfabetização para mídia (*Media Literacy*). O OFCOM, de acordo com *Communications Act 2003*, deve utilizar desse instrumento para substituir a tradicional regulação de conteúdo por uma auto-regulação do próprio consumidor de mídia. A auto-regulação contra-balancearia os possíveis efeitos de uma maior flexibilização de regras impostas ao setor de audiovisual.

O *Media Literacy* reflete a atual visão regulatória britânica, a qual prega uma maior liberalização e o auto-controle dos próprios mecanismos de mercado em relação a distribuição e consumo de conteúdo eletrônico. De acordo com Stirling (2004), o aumento da oferta de produtos audiovisuais no mercado de comunicações eletrônicas permite que o consumidor tenha mais poder de escolha, e conseqüentemente, maior responsabilidade sobre o que vai consumir. Neste contexto, teoricamente, a melhor maneira que o consumidor teria para retirar maiores benefícios da expansão da oferta seria aperfeiçoar sua informação sobre que tipos de ganhos que cada opção geraria, ou quais tipos de risco e ônus estariam a eles associados.

A “alfabetização para mídia”, segundo Hargrave (2006), é melhor entendida se contextualizada diante das transformações tecnológicas que propiciam uma maior oferta de conteúdo, como ocorre com a enorme quantidade de conteúdos disponíveis pela Internet. Esse novo meio de comunicação cria outras formas de produzir e, principalmente, consumir

---

<sup>50</sup> Ver *Section 3 do Communications Act 2003*.

mídias. A “alfabetização para mídia” corresponde à responsabilidade de educar o público de maneira a informá-lo sobre os conteúdos disponíveis para seu consumo. Possibilitando assim, uma maior proteção de crianças à exposição de conteúdos possivelmente danosos na internet ou em outro meio convergente de comunicação.

O *Communications Act 2003* obriga o OFCOM a assegurar que os consumidores sejam suficientemente informados sobre os serviços e conteúdos oferecidos pelas prestadoras de comunicações eletrônicas<sup>51</sup>. Segundo Stirling, eles poderiam, por exemplo, compreender melhor as maneiras disponíveis para proteger suas crianças contra materiais potencialmente danosos à sua formação. De acordo com esse autor, os atores relacionados ao modelo regulatório britânico, como as prestadoras de serviços, educadores, órgãos do governo e organizações da sociedade civil, possuem um importante papel no aumento da qualidade de informação dos consumidores. O OFCOM seria o alavancador de tal sistema por meio da promoção da alfabetização para mídia, a qual envolveria a participação de todos os atores da sociedade civil, abrangendo, portanto, desde empresas privadas até organizações não-governamentais.

#### **4.2.1.5 Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação**

O OFCOM tem como responsabilidade aplicar as regras em que se referem à propriedade dos meios de comunicação eletrônicas no Reino Unido impostas pelo *Communications Act 2003* e pelo *Enterprise Act 2002*. Tais regras aplicam-se principalmente sobre os termos de propriedade cruzada e sobre investimentos nesse setor, inclusive estrangeiros.

Algumas regras relativas a assuntos sobre concorrência no setor de mídia encontram-se mais fortemente vinculadas ao *Communications Act 2003* do que as leis específicas sobre fusões e aquisições de empresas descritas no *Enterprise Act 2002*. Segundo o *Communications Act 2003*, as autoridades de defesa da concorrência ainda detêm poder regulatório sobre a propriedade de mídia, mas apenas após consulta prévia ao OFCOM que emitirá seu julgamento sobre as fusões e aquisições envolvendo empresa do

---

<sup>51</sup> Ver *Section 10* do *Communications Act 2003*.

setor. Por exemplo, quando o controle de uma difusora de rádio ou televisão muda de proprietário, por meio da compra da licença por outra companhia, o OFCOM é responsável por avaliar se a nova entidade poderá controlar tal licença. A autoridade reguladora deverá também determinar se novas condições ou obrigações serão introduzidas ao detentor da nova licença (STIRLING, 2004).

Segundo as *Sections 344 a 347 do Communications Act 2003*, O OFCOM deve avaliar as mudanças de controle das licenças de rádio e televisão observando basicamente os seguintes princípios: 1) Se realmente ocorreu uma mudança de controle; 2) Se a mudança de controle pode causar algum impacto prejudicial à capacidade de cumprimento das obrigações vinculadas àquela licença adquirida; 3) Se a nova situação não mudará o cumprimento das regras estatutárias de propriedade de mídia, como, por exemplo, causar prejuízo à pluralidade de informação.

O *Communications Act 2003* impõe limites flexíveis a fusão e aquisição de empresas de mídia. Existem basicamente três regras: 1) uma empresa que detenha uma licença nacional para a transmissão de TV aberta não pode se fundir com uma empresa possuidora de mais de 20% por cento do mercado nacional de jornais impressos. 2) uma empresa que detenha uma licença regional para a transmissão de TV aberta não pode se fundir com uma empresa possuidora de mais de 20% por cento do mercado regional de jornais impressos. 3) existe uma garantia de que, em toda regiões do Reino Unido, existam pelo menos dois difusores de rádio locais para concorrerem com a BBC, nenhuma fusão ou aquisição pode prejudicar essa regra.

Adicionalmente às regras citadas acima, o *Communications Act 2003* delega poderes ao Secretário de Estado do Reino Unido de intervir em fusões que prejudiquem a pluralidade de informação naquele país. Assim, as leis de defesa da concorrência, não se aplicam a esse tipo de situação, pois certas medidas podem se benéficas para a competição, mas não garantem a pluralidade de informação para o cidadão.

#### 4.2.1.6 Regras sobre Serviços Universais

As regras sobre serviços universais são ditadas pela *Directive 2002/22/EC*<sup>52</sup>, a qual estabelece as disposições sobre os serviços essenciais a todo cidadão da União Européia. Essa diretiva define o escopo e o financiamento dos serviços universais, além de prever a possibilidade de futura revisão desses parâmetros.

A *Directive 2002/22/EC* estabelece um conjunto mínimo de serviços de telecomunicações que devem ser disponibilizados a todo o cidadão da União Européia, independentemente de sua localização geográfica. Nesse pacote de serviços estão inclusos: 1) acesso a telefonia fixa que permita receber e originar chamadas locais, nacionais e longa distância, além de aplicações de Fax; 2) disponibilizar lista telefônica contendo todos os números fixos e móveis de quem permitir sua identificação pública; 3) disponibilidade de telefones públicos em todo o território; 3) assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso aos mesmos serviços a um preço justo e razoável.

Os Estados membros da UE podem designar uma ou mais empresas para proverem os serviços universais em seu território nacional, podem também estabelecer fundos setoriais para o financiamento público desses serviços. Os membros estão livres também para escolher os operadores de serviços de comunicação eletrônica que contribuirão para o fundo. Além disso, os Estados membros podem impor outras obrigações de universalização que não estejam dentro do escopo imposto pela EU, todavia elas devem ser financiadas pelos orçamentos dos governos nacionais.

No Reino Unido, por determinação do *Communications Act 2003*<sup>53</sup>, o OFCOM deve escolher os operadores que serão os provedores de serviços universais. Um exemplo, são obrigações de universalização impostas à British Telecom. A *incumbent* britânica deve, entre outras coisas: 1) prover que os acesso de telefonia fixa possam se conectar a Internet; 2) oferecer um plano de serviço voltado a pessoas com baixa renda; 3) disponibilizar telefones públicos que estejam razoavelmente distribuídos no território britânico; 4) manter e fornecer lista telefônica com os números de acesso fixos e móveis. Além disso, a British Telecom deve ofertar serviços especiais voltados para as pessoas com

---

<sup>52</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

<sup>53</sup> A *Section 65* do *Communications Act 2003* estabelece os serviços universais mínimos que devem serem ofertados aos cidadãos britânicos.

deficiência, como, por exemplo, telefones que utilizem painéis de textos eletrônicos que permitam a comunicação dos surdos e dos mudos (UIT, 2006).

**Tabela 5 - Principais Regras Setoriais do Reino Unido**

<b>Regras</b>	<b>Lei</b>	<b>Sections</b>	<b>Observações</b>
<b>Regras de Acesso a Redes</b>	<i>Communications Act 2003</i>	1; 2	Estabelece liberdade de negociação em assuntos de interconexão.
		4; 5; 6 ; 7	Tratam das obrigações de interconexão passíveis em casos de PMS. Estabelecem mecanismos de colocação e desagregação de rede, separação contábil, controle de preços.
		2; 3	Trata do acesso não-discriminatório à redes de rádio e televisão digital.
<b>Regime de Licenciamento</b>	<i>Communications Act 2003</i>	33	Estabelece o licenciamento por meio de autorização única, vinculada a simples notificação ao OFCOM sobre a prestação de serviços.
		42	Estabelece as condições gerais de prestação de serviços de comunicação eletrônica.
		3	O OFCOM é responsável pelo licenciamento de serviços de rádio e TV abertos.
<b>Gerenciamento do Espectro</b>	<i>Communications Act 2003</i>	149	Estabelece que o OFCOM tem poderes de gerenciar e decidir sobre o destino do espectro e suas faixas

		165	de frequências. Permite a comercialização do espectro eletromagnético.
<b>Regras sobre Propriedade de Meios de Comunicação</b>	<i>Communications Act 2003</i>	344; 347	Estabelece as regras de mudanças de controle dos meios de comunicação. Impõe limites de propriedade de TV e Rádio.
<b>Regulação de Conteúdo</b>	<i>Communications Act 2003</i>	10	Estabelece regras para auto-regulação de conteúdo pelo cidadão e obriga o OFCOM a promover a alfabetização midiática.
<b>Regras sobre Serviços Universais</b>	<i>Communications Act 2003</i>	65	Estabelece os principais parâmetros de prestação e aplicação dos serviços universais.

Fonte: Construção Própria

#### 4.2.1.7 Estrutura e Competência da Autoridade Reguladora Setorial

A autoridade reguladora setorial do Reino Unido é o *Office of Communications* (OFCOM), cuja função estatutária, imposta pelo *Communications Act 2003*, é regular todo o setor de comunicações eletrônicas. As responsabilidades dessa agência abrangem os setores de televisão, rádio, telecomunicações e serviços de comunicações sem fio, além de analisar fusões de jornais impressos em atendimento ao *Enterprise Act 2002*.

A autoridade reguladora britânica é um órgão independente. O OFCOM possui autonomia financeira já que opera por meio de receitas provenientes do setor regulado, não obstante seu orçamento deve ser coordenado com o do governo. Essa autonomia financeira pode ser verificada na *Section 1* do *Communications Act 2003*, em que se lê: “o OFCOM pode fazer qualquer coisa que lhe pareça incidental ou conducente para a execução de

*suas funções, incluindo empréstimos*<sup>54</sup>. Embora, deva-se esclarecer que esses empréstimos devem ser aprovados pela Secretaria de Estado. Quanto ao uso dos recursos, a autoridade reguladora britânica é obrigada pelo *Communications Act 2003*, a distribuí-los entre os setores regulados, de acordo com suas respectivas receitas. A regulação de cada setor deve se auto-financiar, portanto, ser auto-suficiente, ou seja, a receita do setor deve cobrir suas despesas específicas de regulação, incluindo também os custos gerais de administração da agência reguladora.

O corpo executivo e decisório do órgão também possui um alto grau de autonomia em suas decisões. Seus membros diretores, componentes de sua esfera decisória, são escolhidos de modo a minimizar eventuais tentativas de controle ou interferências excessivas no cumprimento de suas funções regulatórias. Essa esfera decisória principal é conhecida com *The OFCOM Board*, trata-se de um conselho que estabelece as direções estratégicas para o órgão regulador. O *OFCOM Board* é composto por dez membros: seis membros não-executivos, incluindo o diretor não-executivo, todos indicados pelo Secretário de Estado para a Indústria e Comércio e pelo Secretário para Cultura, Mídia e Esportes do Reino Unido; e quatro membros executivos (*Executive Board*), contratados pelo conselho não-executivo. Um dos membros executivos é o CEO (*Chief Executive Officer*), a quem os outros três são subordinados. Existe também o *Executive Board* que trata do gerenciamento do órgão, sua função é gerir a parte organizacional, financeira, e administrativa do órgão. O *Executive Board* faz a ponte de ligação entre as diferentes áreas da estrutura organizacional do órgão com o *OFCOM Board* (SPECTRUM, 2004).

Deve-se atentar que os seis conselheiros não-executivos do órgão são indicados pelos Secretários de Estado, e têm mandatos escalonados, de modo a garantir a gradualidade das mudanças que ocorrem entre as eleições de novos governos. Esses conselheiros têm estabilidade, e só podem ser substituídos antes do término de seus mandatos em casos extremos, como os de comprovação de incapacidade, de conflito de interesses ou de desvio de conduta. Esses seis membros do conselho contratam um CEO (*Chief Executive Officer*), e três outros executivos subordinados a ele, e os quatro

---

<sup>54</sup> Tradução própria..

executivos também integram o conselho do OFCOM, totalizando dez membros (OFCOM, 2006).

Apesar da alta independência financeira e regulatória do OFCOM, existem instrumentos de controle do órgão dispostos no *Communications Act 2003*. Dentre os mecanismos de controle dessa autoridade regulatória destacam-se as seguintes obrigações: 1) apresentar anualmente um relatório aos Secretários de Estado (*Department of Trading and Industry ; Department of Culture, Media, and Sports*) – que têm obrigação de prestar contas ao Parlamento; 2) assegurar o direito dos comitês setoriais do Parlamento (*Select Commitees*) de exigirem que a autoridade reguladora reporte diretamente suas decisões.

A missão do OFCOM é a de defender os interesses dos cidadãos e dos consumidores nos mercados considerados relevantes, quando apropriado, e por meio da promoção da competição. Para cumprir essa missão, o OFCOM deve, de acordo com a *Section 3* do *Communicatons Act 2003*: 1) Atingir o uso ótimo do espectro; 2) Assegurar a disponibilidade de grande variedade de serviços de comunicações eletrônicas em todo o Reino Unido; 3) Assegurar a disponibilidade de grande variedade de serviços de rádio e televisão de alta qualidade e de amplo interesse; 4) Manter a pluralidade na difusão de sons e imagens; 5) Oferecer proteção contra material ofensivo e danoso; 6) Oferecer proteção contra violações de privacidade injustas e não autorizadas;

O OFCOM, segundo o *Communications Act 2003*, tem responsabilidades em relação ao licenciamento de serviços de comunicações eletrônicas, de gerenciamento do espectro eletromagnético, definição de obrigações de universalização, administração do uso de recursos de numeração; regulamentação e outorga dos canais de televisão comerciais, tratamento das reclamações do público e das empresas, publicação dos códigos de conduta para o setor. Ainda, de acordo com o *Draft Annual Plan (2006)*, o OFCOM conduz extensivas pesquisas e análises de mercado, da tecnologia, de tendências e do comportamento do consumidor a fim de garantir a competição e a proteção dos interesses do cidadão.

Segundo a *Section 3* do *Communicatons Act 2003*, o OFCOM, no cumprimento de suas obrigações, deve buscar o equilíbrio entre a promoção da competição e o dever de garantir questões sociais como: a pluralidade de informação; a cidadania; a proteção dos

telespectadores, dos ouvintes e dos consumidores; e a promoção da diversidade cultural. Portanto, o OFCOM em sua essência deve proteger os interesses de consumidores e usuários enquanto promove o desenvolvimento do setor de telecomunicações na era digital, por meio da liberdade de mercado.

De acordo com *Draft Annual Plan* (2006), o OFCOM operava com um viés contra a intervenção. A intervenção no mercado ocorrerá quando existirem obrigações estatutárias específicas, objetivando as metas previamente estabelecidas e atuando quando o mercado não puder atingi-las sozinho. Ou seja, o OFCOM procurará utilizar o método menos intrusivo para atingir seus objetivos. Além disso, segundo o mesmo *Draft Annual Plan*, o OFCOM estudará e acompanhará constantemente o mercado e visará estar sempre na vanguarda do conhecimento tecnológico, além de estar obrigado a consultar todos os *stakeholders* relevantes e analisar o impacto regulatório de suas ações, antes de tomar qualquer decisão que imponha alguma regulação ao mercado. Portanto, a abordagem regulatória que fundamenta a autoridade reguladora britânica aparenta ser minimamente intervencionista de forma a confiar no livre funcionamento do mercado e na dinâmica do desenvolvimento tecnológico.

Outro ponto que chama a atenção sobre o OFCOM é a forma que está construída sua estrutura organizacional. Segundo Darlington (2005), essa estrutura foi desenhada para lidar com o cenário de convergência tecnológica, isso porque ela é capaz de separar a regulação de conteúdo da de provimento de serviços de comunicações eletrônicas e de infra-estrutura. Já de acordo com Hooper (2005), a estrutura do OFCOM acertou em separar a regulação de conteúdo da tradicional regulação de serviços, já que para ele regular conteúdo é mais complexo do que regular telecomunicações, pois exige mais esforço e tempo de um órgão que apenas regula provimento de serviços de rede. A estrutura organizacional da autoridade reguladora britânica pode ser visualizada na Figura 5.

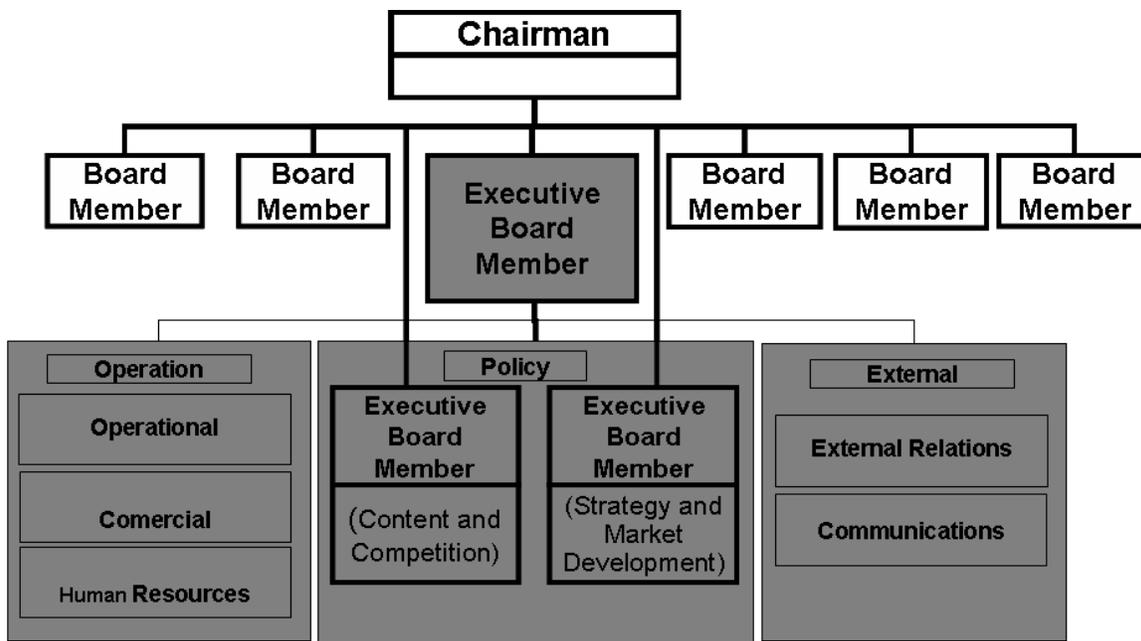


Figura 5 - Organização do OFCOM (SECTRUM, 2005)

A estrutura organizacional do OFCOM reflete uma divisão entre regulação de infra-estrutura e conteúdo. Dentro dessa divisão identifica-se três grandes áreas de atuação: 1) redes e serviços; 2) gerenciamento de espectro; 3) difusão de áudio e vídeo (*Broadcasting*). O OFCOM não está organizado em partes separadas, as quais tratam de questões regulatórias voltadas para setores específicos ou divididos pelos entes regulados de acordo com a tecnologia ou serviço prestado. Portanto, os setores de rádio, televisão e telecomunicações são tratados de forma conjunta. Ou seja, a estrutura do órgão está desenhada fundamentando-se no regime de autorização única, o qual não regula os serviços de acordo com sua natureza, mas segundo critérios baseados na avaliação de poder de mercado e na avaliação da proteção dos interesses do cidadão em relação ao conteúdo transmitido através das diversas redes existentes.

Ao se analisar o marco legal principal do modelo britânico, o *Communications Act 2003*, nota-se a centralidade do papel da autoridade reguladora setorial na construção dessa nova abordagem regulatória. O *Communications Act 2003* aparenta ser desenhado em torno da figura do OFCOM, não apenas por que cria juridicamente essa instituição e estabelece seus procedimentos de ação, mas porque todas as imputações legais referentes

ao setor de comunicações eletrônicas são dirigidas como obrigações e deveres dessa autoridade reguladora setorial, inclusive a delimitação de seus limites discricionários. Verifica-se que praticamente todos os artigos, as denominadas *Sections*, da lei geral fazem referência expressa ao OFCOM. Por exemplo, quando se versa sobre o espectro eletromagnético se escreve “O OFCOM deve promover o uso do espectro eletromagnético para o fomento de novos serviços” em vez, por exemplo, de se escrever de forma a não se determinar o sujeito da ação: “O espectro eletromagnético deve ser utilizado de forma a fomentar novos serviços”. Esse mesmo tipo de sentença cuja determinação do sujeito da ação remete ao OFCOM ocorre em quase todas as 403 *Sections* presentes no *Communications Act 2003*.

#### **4.2.2 Regras de Defesa da Concorrência**

As regras de defesa da concorrência do Reino Unido obedecem prioritariamente ao marco regulatório europeu que se impõe aos países membros por meio de diretivas aprovadas pelo parlamento supranacional. O funcionamento da regulação de comunicações eletrônicas fundamenta-se nas políticas de defesa da concorrência de mercado indicadas pela Comissão Europeia (CE), que é órgão responsável por propor políticas públicas e implementar as decisões do parlamento europeu. Tanto no Reino Unido, quanto na UE existe uma complementaridade muito grande entre as regras de defesa da concorrência e as regras setoriais para comunicações eletrônicas.

As diretivas europeias relativas à defesa da concorrência são normas gerais para todos os setores da economia, inclusive para o setor de comunicações. No entanto, as próprias normas setoriais para comunicações eletrônicas, as quais governam o modelo regulatório britânico também apresentam regras cujo funcionamento se assemelha as da defesa da concorrência. O atual marco regulatório para comunicações eletrônicas da União Europeia possui uma característica essencial. Ele é majoritariamente baseado em fundamentos das políticas de defesa da concorrência, ou seja, no chamado regime de poder de mercado significativo (PMS). Baseia-se em princípios de políticas de defesa da concorrência, particularmente, na regulação disciplinada pelas regras de definição e análise

de mercados que supostamente verificariam o grau de competitividade destes (STREEL, 2003).

No âmbito nacional, as regras de defesa da concorrência do modelo regulatório britânico são geridas por uma lei principal: 1) *Competition Act 1998*, que entrou em vigor em março de 2000, substituindo um complexo sistema de quatro leis que já estavam anacrônicas: *Fair Trading Act 1973*, *Restrictive Practices Act 1976*, *Resale Prices Act 1976* e o *Competition Act 1980*. O *Communications Act 2003*, apesar de ser uma norma setorial específica, também apresenta regras de defesa da concorrência complementando essas leis, e o marco regulatório europeu. Outra legislação concorrente que atribui poderes para regular competição no Reino Unido é o *Enterprise Act 2002*, o qual estabelece um regime de investigação de mercado (*Market Investigation Regime – MIR*) cujos poderes são disponibilizados a outros reguladores, como o OFCOM.

#### **4.2.2.1 Regras sobre Poder Significativo de Mercado**

O regime de Poder de Mercado Significativo (PMS) adotado pela União Européia é uma espécie híbrida, uma combinação de regulação antitruste preventiva (*ex ante*) e regulação setorial (*ex post*). Por isso, as duas espécies de regras seriam complementares formando um mecanismo regulatório único.

O regime de PMS europeu para comunicações eletrônicas, segundo Streeel (2003), é baseado em um processo de três fases. Na primeira, os mercados são analisados e definidos em duas seqüências. Ou seja, a Comissão Européia define os mercados a serem analisados para todos os membros da EU individualmente. Posteriormente, cada país, dentro dos limites impostos pela legislação supranacional, define quais mercados regulará diante da sua própria realidade doméstica. Na segunda fase, as autoridades reguladoras nacionais verificam se estes mercados são eficientemente competitivos; caso não o sejam, as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) devem determinar quais os atores apresentam uma posição dominante<sup>55</sup>. Na terceira fase, as autoridades reguladoras deverão

---

<sup>55</sup> Definição de PMS: “*Considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força econômica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos*

retirar ou impor obrigações legais dependendo do grau de competitividade do mercado definido pela ARN. Para isso, existe uma lista de “remédios regulatórios” que podem ser utilizados para corrigir as falhas nesse mercado. Este processo de revisão de mercado deve ser repetido periodicamente, de acordo com as diretivas da União Européia.

Em âmbito doméstico, o *Communications Act 2003* adota as regras de definição de mercado contidas nas diretivas Européias. Na *Section 82* dessa lei, encontram-se descritas as funções da Comissão Européia relativas à definição de mercado. Observa-se que a União Européia exerce um papel relevante na regulação concorrencial no território nacional do Reino Unido, demonstrando ser um braço supranacional do modelo britânico. Portanto, o OFCOM, como autoridade reguladora nacional, divide suas competências com essa entidade internacional.

A autoridade setorial britânica tem autoridade para determinar obrigações adicionais aplicáveis às operadoras que forem designadas como detentoras de Poder de Mercado Significativo (PMS)<sup>56</sup>. As condições relacionadas a esse tipo de detenção incluem, entre outras: a) obrigações adicionais de interconexão e acesso a redes; b) controle de preços e implementação de custos separados (separação contábil); e c) obrigações adicionais em relação às linhas alugadas ou compartilhadas. Uma operadora só pode ser classificada como uma detentora de PMS se ela, sozinha ou em conjunto com outras, possuir posição dominante em um mercado relevante. Nesse contexto, “dominância” foi definida como “uma posição de força econômica que permita a um indivíduo ter o poder de se comportar com um expressivo grau de independência em relação a seus competidores, clientes e consumidores finais.”

O *Communications Act 2003* determina que o OFCOM reveja, periodicamente, as avaliações de mercados com o objetivo de visitar qualquer determinação de PMS realizada e decidir quando adicionar, modificar ou revogar as condições de PMS. Se o OFCOM julgar que uma operadora classificada como possuidora de PMS não mais possui tal condição, sua posição de “detentora de PMS” deve ser revogada. Quando um mercado for identificado pela União Européia como um mercado transnacional, o OFCOM é

---

*concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*”. (Artigo 14 da Diretiva 2002/21/CE; Versão em Português).

<sup>56</sup> As *Sections 78 a 79* do *Communications Act* dispõem sobre as condições específicas do Poder Mercado Significativo.

requisitado para trabalhar em conjunto com outros órgãos reguladores europeus, com o objetivo de revisar o mercado, identificar as operadoras com PMS e determinar as condições de PMS adequadas.

#### **4.2.2.2 Regras sobre Fusões e Aquisições**

As regras relativas às fusões e aquisições de empresas em todos os setores da economia, inclusive o de comunicações eletrônicas, são governadas pelo *Enterprise Act 2002*. Essa lei infere que as decisões sobre fusões e aquisições sejam tomadas pelo *Office of Fair Trading* (OFT) e pela *Competition Commission* (CC), que são autoridades responsáveis por aplicar as políticas de defesa da concorrência no Reino Unido. Todavia, existem casos especiais em que certas decisões passaram pelos órgãos reguladores setoriais, como no caso dos processos envolvendo o setor de comunicações.

O OFT investigará as fusões e aquisições que se enquadrarem nos chamados “*turnover test*” ou o “*share of supply test*”. O “*turnover test*” ocorre quando o valor de uma empresa adquirida exceda 70 milhões de libras. Já o “*share of supply test*” incide quando as duas empresas, que estão se fundindo, possuem em conjunto mais de 25% dos produtos e serviços ofertados em determinado mercado (OFT, 2003). Por exemplo, se uma empresa de sabonete compra outra fabricante do mesmo produto e juntas detêm 26% do mercado de sabonetes no Reino Unido, irá se abrir um processo de investigação sobre essa aquisição. Deve-se lembrar que se uma fusão ou aquisição passar nos testes impostos pela União Européia, o OFT não iniciará uma investigação sobre o caso.

O *Office of Fair Trading* deve considerar se uma fusão ou aquisição irá diminuir significativamente a competição em determinado mercado. Quando o OFT completar os testes de “*turnover test*” e “*share of supply test*”, ele deve acionar a *Competition Commission*, que é o principal órgão de defesa da concorrência naquele país, para que esta decida qual “remédio” ou contrapartida será exigida para minimizar os efeitos da aquisição ou da fusão. Essa instrução do processo à CC apenas não ocorrerá quando o mercado tratado ser de insignificante importância para a economia como um todo, ou quando houver óbvios benefícios ao consumidor (OFT, 2003).

Quanto aos remédios passíveis de serem aplicados, a CC possui total poder para identificar as conseqüências de qualquer fusão que impliquem em prejuízos para competição. Desta forma, a CC pode proibir qualquer movimento de aquisição ou fusão se achar necessário, ou poderá impor “remédios” em forma de obrigação para as partes envolvidas<sup>57</sup>. O OFT pode ser acionado pela CC para negociar quais remédios serão utilizados, além disso, ele tem como função monitorar as obrigações impostas às empresas.

Existem casos especiais de fusões e aquisições em que o procedimento de análise e investigação ocorre de maneira diferente. Por exemplo, quando se trata de processo envolvendo jornais impressos as investigações devem levar em consideração o que está disposto na regulação setorial, no caso o *Communications Act 2003*.

A *Section 363* do *Communications Act 2003*, estabelece que OFCOM terá funções concorrentes ao *Office of Fair Trading* em relação ao *Enterprise Act 2002* em casos em que as relações comerciais envolverem atividades conectadas com assuntos sobre comunicação. Além disso, o OFT deve manter o OFCOM informado sobre as investigações (*Market Investigation Regime*) que envolverem empresas de comunicações eletrônicas. Em contrapartida, o OFCOM tem a obrigação de responder a qualquer pedido de informação ao OFT. Portanto, há uma complementaridade entre as normas de defesa da concorrência e regras setoriais no que diz respeito ao tratamento de processo de fusões e aquisições de empresas do setor de comunicações.

#### **4.2.2.3 Regras sobre Comportamento Anticompetitivo**

O *Competition Act 1998* dita as regras sobre comportamento anticompetitivo para todos os setores da economia do Reino Unido, inclusive para o setor de comunicações eletrônicas. Um dos objetivos centrais do *Competition Act 1998* é harmonizar a legislação nacional com a legislação supranacional da União Européia, assim a maioria das imposições contidas na lei britânica é proveniente das diretivas da Comissão Européia (CE).

Salienta-se que comportamentos anticompetitivos que afetem apenas o mercado britânico responderão às regras do *Competition Act 1998*. Já nos casos que em afetem o

---

<sup>57</sup> As *Sections 32 a 38* do *Competition Act 1998* versam sobre as ações e remédios que podem ser aplicados em relação a um processo de fusão ou aquisição.

mercado de outros membros da EU, serão aplicadas regras de competição da CE. Assim, os prestadores de serviços de comunicações eletrônicas no Reino Unido estão submetidos tanto à lei nacional quanto à legislação supranacional.

A atual legislação concorrencial, para seguir as diretivas da UE, introduziu duas importantes proibições em relação às comunicações eletrônicas. A primeira proíbe as empresas de firmar acordos que distorçam a competição no Reino Unido ou que afete o comércio nesse país. Todavia, tal regra está sujeita a algumas exceções. A segunda não permite que uma ou duas empresas abuse de posição dominante de mercado. Essa regra, por sua vez, não tem exceções, mas pode sofrer algumas exclusões<sup>58</sup>.

Segundo o *Competition Act 1998*, o *Office of Fair Trading* (OFT) realiza estudos em todos os mercados existentes na economia, se ele identifica alguma conduta anticompetitiva aciona-se a *Competition Commission* (CC) que irá decidir sobre as medidas necessárias.

Portanto, o órgão responsável por aplicar as soluções disponíveis no *Competitions Act* é a *Competition Commission* (CC), que tem como papel principal realizar as investigações de mercado quando acionada, ou seja, *ex post*.

Primordialmente a regulação concorrencial no Reino Unido é tipicamente atribuída a um único órgão: o *Competition Commission*, sendo que parte da investigação e estudo do mercado inicia-se no OFT (FREMAN, 2006). No entanto, além dos poderes da CC, alguns outros reguladores setoriais daquele país também possuem poderes de regular a competição. No caso do mercado de comunicações eletrônicas existe uma distribuição de responsabilidades e de atribuições perante o *Competition Act 2003*. Assim, o OFCOM possui uma competência compartilhada com a CC e com o OFT na regulação do mercado de comunicações eletrônicas.

De acordo com a *Section 364* do *Communications Act 2003*, o OFCOM terá funções concorrentes ao *Office of Fair Trading* em relação ao *Competition Act 1998*, nas seguintes situações: 1) Acordos, decisões e práticas que afetam o comércio ou têm como objetivo prevenir, restringir ou distorcer sua competição no setor de comunicações; 2) Condutas que abusarem de posição dominante de mercado no setor de comunicações. Além

---

<sup>58</sup> A *Section 18* do *Competition Act 1998* versam sobre o abuso de posição dominante de mercado (*Abuse of Dominant Position*)

disso, o OFCOM deve dar suporte e aparato às investigações realizadas por outros órgãos cujos poderes estão previstos no *Competition Act 1998*, ou seja, prestar ajuda à CC e ao OFT.

Outra legislação concorrente que atribui poderes para regular comportamentos anticompetitivos no Reino Unido é o *Enterprise Act 2002*, o qual estabelece um regime de investigação de mercado (*Market Investigation Regime – MIR*) cujos poderes são disponibilizados aos *Office of Fair Trading* para que este regule os mercados de forma geral. No caso de mercados específicos como o setor de comunicações eletrônicas esse poder é em parte transferido aos reguladores setoriais. Portanto, o *Office of Fair Trading* (OFT) ou outra autoridade reguladora como o OFCOM, devem investigar mercados, analisar restrições anti-competitivas e propor remédios regulatórios se for necessário.

O *Market Investigation Regime* é baseado em um princípio chamado efeitos adversos na competição – *Adverse Effects on Competition* (AEC). O AEC é utilizado quando uma característica ou uma combinação de características restringe, impede ou distorce a competição em um dado mercado em termos de fornecimento ou aquisição de bens e serviços, isso dentro ou fora do território do Reino Unido (FREEMAN, 2006). A constatação do AEC é feita por meio de um teste que verifica se existe qualquer distorção anticompetitiva nos seguintes itens: 1) na estrutura do mercado; 2) na conduta dos fornecedores e dos compradores de bens e serviços; 3) e na conduta dos consumidores. Isso visto que a conduta anticompetitiva inclui qualquer falta ou omissão em relação ao *Enterprise Act 2002*, sendo ela intencional ou não.

A instrução de um processo sobre comportamento anticompetitivo para o *Competition Commission* é considerada, exceto no caso de fusões de empresas, um ato discricionário, mais do que uma obrigação. Portanto, o teste do AEC permite uma margem de interpretação alta, sendo esse o motivo pelo qual uma investigação mais completa de cada caso é realizada no âmbito do CC, não na fase inicial de investigação do OFT ou no âmbito dos reguladores setoriais (FREEMAN, 2006). Deve-se destacar que tanto o OFT, quanto as autoridades reguladoras setoriais podem aceitar acordos com as empresas envolvidas nos casos de conduta anti-competitiva para se evitar que o processo seja instruído ao CC.

A *Competition Commission* deve, de acordo com o *Competition Act 1998*, completar os processos de investigação de mercado no prazo máximo de dois anos, tendo em vista que a meta é completá-los em 18 meses. As decisões da CC, como já dito, é final e efetiva, sujeita apenas a revisão do *Competition Appeal Tribunal* (CAT). Dessa forma, a CC possui amplos poderes de investigação, podendo convocar e recolher evidências tanto de partes envolvidas no caso como fora delas. Nos casos envolvendo reguladores setoriais como o OFCOM, a CC procura tratá-los como partes especiais do processo, com o intuito de colher os benefícios de sua expertise na área, tendo em vista que a assistência das autoridades reguladoras torna-se mais relevante na hora de decidir os remédios regulatórios a serem aplicados.

Se a CC verifica a existência de efeitos adversos à competição, ou seja, a confirmação do AEC, ela é obrigada, de acordo com o *Competition Act 1998*, a remediar de maneira mais abrangente possível tais efeitos, sempre considerando se os benefícios para o consumidor não estão em risco. Os chamados remédios regulatórios incluem recomendações de ações que deverão ser tomadas por outros órgãos como o OFCOM, principalmente quando envolve mudança de regulamentos. Dessa maneira, a CC pode, inclusive, fazer recomendações visando a desregulação. A *section 168* do *Enterprise Act 2002* obriga a CC a levar em consideração as funções estatutárias das autoridades reguladoras setoriais para determinar se uma ação remediadora é razoável e praticável. Isso com o objetivo de garantir que os remédios a serem impostos não infrinjam as atividades e os deveres dos reguladores setoriais.

**Tabela 6- Principais Regras de Defesa da Concorrência do Reino Unido**

<b>Regras</b>	<b>Lei</b>	<b>Sections</b>	<b>Observações</b>
<b>Poder Significativo de Mercado</b>	<i>Communications Act 2003</i>	82	Permite ao OFCOM aplicar regras de PMS da União Européia. Define que o OFCOM pode impor obrigações adicionais aos detentores de PMS.
<b>Fusões e Aquisições</b>	<i>Competition Act 1998</i>	32 a 38	Estabelecem as ações e remédios

			regulatórios a serem aplicados em processos de fusão e aquisição.
	<i>Communications Act 2003</i>	363	O OFCOM tem funções concorrentes ao OFT em relação as fusões e aquisições no setor de comunicações.
<b>Comportamento AntiCompetitivo</b>	<i>Competition Act 1998</i>	18	Proibição de cartel, complô ou acordo prejudicial à competição.
	<i>Enterprise Act 2002</i>	168	Obriga a <i>Competition Commission</i> a considerar as funções do OFCOM antes de recomendar qualquer remédio regulatório para casos de comportamento anticompetitivo.
	<i>Communications Act 2003</i>	364	O OFCOM tem funções concorrentes ao OFT em práticas empresariais que afetem negativamente a competição.

Fonte: Construção Própria

#### 4.2.2.4 Estrutura e Competências dos Órgãos de Defesa da Concorrência

A governança do regime de defesa da concorrência em todos os setores da economia britânica fica a cargo da *Competition Commission* (CC) e do *Office of Fair Trading* (OFT), os quais aplicam o *Competition Act 1998* e o *Enterprise Act 2002*. Quando se trata especificamente de setor de comunicações, algumas fusões são delegadas ao OFCOM, todavia o OFT e a CC ainda detêm a maioria do poderes relativos a aplicação das regras de defesa da concorrência. Portanto, para entender o modelo regulatório britânico,

necessita-se, nesse trabalho, analisar as principais competências e estrutura dessas instituições.

#### *a. The Competition Commission*

O *Competition Act 1998* criou a *Competition Commission*, no entanto, é o *Enterprise Act 2002* que governa seus poderes e sua forma de atuação<sup>59</sup>. Esse órgão é responsável por agir e decidir sobre fusões e aquisições de empresas de comunicações eletrônicas. A CC tem o poder de bloquear fusões e aquisições, além de aplicar remédios regulatórios e sanções, o que inclui venda de ativos financeiros e bens das empresas envolvidas. Deve-se lembrar que a *Competition Commission* não pode principiar investigações por conta própria, as investigações são iniciadas pelo *Office of Fair Trading* ou pelo OFCOM.

A *Competition Commission* é um órgão independente, que não está ligado diretamente a nenhum ministério do poder executivo. As decisões sobre cada investigação em curso no órgão são tomadas por um colegiado composto por pelo menos três especialistas independentes. Tais especialistas são escolhidos dentro de um grupo de 50 membros que são indicados pelo Secretário de Estado para Negócios e Reforma Regulatória (*Secretary of State for Business, Enterprise e Regulatory Reform*). Dentre os membros indicados, cinco deles são escolhidos como *Commission Members* para compor o corpo executivo, além disso, aponta-se um *Chairman* que irá comandar o órgão. Todos os membros são selecionados pela sua experiência em órgãos de governo e possuem um mandato de oito anos<sup>60</sup>.

#### *b. Office of Fair Trading*

---

<sup>59</sup> A *Section 45* do *Competition Act 1998* estabelece a criação da *Competition Commission*. As regras procedimentais que governam a *Competition Commission* estão dispostas nas *Sections 185 a 187, Part 5* do *Enterprise Act 2002*.

<sup>60</sup> Informações retiradas do próprio site da *Competition Commission*, disponível em < [http://www.competition-commission.org.uk/about\\_us/index.htm](http://www.competition-commission.org.uk/about_us/index.htm) >, último acesso 17 junho de 2009.

O *Office of Fair Trading*, criado em 1973<sup>61</sup>, mas sua existência legal atualmente se sustenta pelo *Enterprise Act 2002*<sup>62</sup>. OFT tem como responsabilidade de aplicar as regras de defesa da concorrência e de defesa do consumidor. Sua atuação visa garantir o funcionamento dos mercados em prol os consumidores, no sentido de assegurar a competição ampla e justa entre as empresas. Desta forma, sua função é realizar investigações sobre comportamentos anticompetitivos e sobre fusões e aquisições que prejudiquem a concorrência.

O OFT realiza análise de mercados para verificar se eles estão funcionando de maneira competitiva, ou seja, de forma a beneficiar o consumidor. Essas análises de mercado podem em certos casos iniciar investigações de mercado previstas no *Competitions Act 1998*, que serão encaminhadas à *Competition Commission*.

O *Enterprise Act 2002* delega poderes ao OFT para que possa analisar diferentes setores da economia. O poder de investigação é muito extenso, de forma a permitir que detalhes da operação das empresas possam ser acessados por esse órgão. As análises de mercado podem resultar em recomendações em forma de ações que devam ser tomadas em defesa da concorrência e para a proteção do consumidor.

O OFT possui uma estrutura organizacional dividida em áreas específicas para cada classe de problemas relativos à competição (ex: divisão responsável por fusões, divisão de infrações ao consumidor, etc). Segundo Gerandin e Kerf (2005) o OFT possui um quadro de mais de 400 funcionários, sendo 130 deles locados na Divisão de Competição (*Competition Division*), a qual está dividida em seções especializadas em diversos setores da economia, tais como indústria de mídia, esportes, informática, etc.

Já o corpo decisório desse órgão é conhecido como *OFT Board*, cuja responsabilidade é realizar as análises de mercados e bens em todo Reino Unido, inclusive no setor de comunicações eletrônicas, guardados os deveres do OFCOM em determinados assuntos. Trata-se de um colegiado que irá avaliar as implicações das análises de mercado para a competição e para os consumidores, e, se for o caso, decidir encaminhar um processo para o julgamento da *Competition Commission*. O *OFT Board* é formado por quatro membros executivos, dentre esses, um a ser escolhido como *Chairman*. Os membros

---

<sup>61</sup> O *Office of Fair Trading* foi estabelecido pelo *Fair Trading Act 1973*, essa lei foi substituída pelo *Enterprise Act 2002*.

<sup>62</sup> A *Section 1* do *Enterprise Act 2002* estabelece as atuais funções e características do *Office of Fair Trading*.

executivos do OFT são indicados pelo *Secretary of State for Trade and Industry* (SoS), órgão do executivo com função de Ministério da Indústria e Comércio (*Department of Trade and Industry*).

Um fato parece evidente ao se analisar o modelo regulatório britânico: a criação de uma autoridade reguladora convergente visa consolidar uma política pública voltada para a liberalização do mercado. O estabelecimento de um órgão cuja autoridade se estende dos aspectos econômico-setoriais aos aspectos concorrenciais, isto incluindo telecomunicações, rádio, televisão e conteúdo audiovisual transmitido, visa criar um ambiente com menos barreiras possíveis à entrada no mercado, inclusive tecnológicas.

O atual marco regulatório evita distinções entre regulação de infra-estrutura e provedores de serviços. Ele cria um único responsável para aplicar regras para o setor de comunicações eletrônicas, com um objetivo regulatório consistente de liberalizar um ambiente de mercado pautado pelo fenômeno da convergência tecnológica. Segundo Doyle, uma autoridade única pode resultar em agilidade, em melhoria do tempo necessário para a tomada de decisão, e em menor nível de conflito, evitando duplicidade de trabalho e falta de clareza na regulação.

Weinstein diz que o novo marco regulatório do Reino Unido reestrutura o sistema de mídia e a regulação das comunicações ao combinar as funções das antigas autoridades reguladoras setoriais em um único órgão. Para o autor, o OFCOM reúne de forma singular a regulação de telecomunicações, do espectro eletromagnético e de defesa da concorrência com regulação de conteúdo, dentro de uma mesma coordenação. Assim, o novo órgão teria uma visão privilegiada do setor, e suas ações seriam mais eficientes porque trataria o setor de comunicações como ele se encontra atualmente, ou seja, inserido em uma realidade convergente. Para Weinstein, o OFCOM estaria preparado para lidar com a complexa dinâmica tecnológica e competitiva que se desenvolve rapidamente desde o início do séc XXI. Além disso, esse sistema de regulação setorial seria complementado pelas regras relativas à defesa da concorrência.

Com a entrada em vigor do *Communications Act 2003* o ambiente regulatório mudou radicalmente, visto que várias regras que afetavam o mercado de mídia e comunicações eletrônicas foram eliminadas, e o modelo visava à eliminação de outras mais (DOYLE, 2005). Portanto, de acordo com aquele autor, tratava-se de um modelo

regulatório que seria o ápice de uma reforma desregulatória. No entanto, restam questões sobre o equilíbrio que tal modelo pode estabelecer entre os interesses do cidadão e os interesses das empresas.

Um fato parece evidente ao se analisar o modelo regulatório britânico: a criação de uma autoridade reguladora convergente visa consolidar uma política pública voltada para a liberalização do mercado. O estabelecimento de um órgão cuja autoridade se estende dos aspectos econômico-setoriais aos aspectos concorrenciais, isto incluindo telecomunicações, rádio, televisão e conteúdo audiovisual transmitido, visa criar um ambiente com menos barreiras possíveis à entrada no mercado, inclusive tecnológicas.

O atual marco regulatório evita distinções entre regulação de infra-estrutura e provedores de serviços. Ele cria um único responsável para aplicar regras para o setor de comunicações eletrônicas, com um objetivo regulatório consistente de liberalizar um ambiente de mercado pautado pelo fenômeno da convergência tecnológica. Segundo Doyle, uma autoridade única pode resultar em agilidade, em melhoria do tempo necessário para a tomada de decisão, e em menor nível de conflito, evitando duplicidade de trabalho e falta de clareza na regulação.

Weinstein diz que o novo marco regulatório do Reino Unido reestrutura o sistema de mídia e a regulação das comunicações ao combinar as funções das antigas autoridades reguladoras setoriais em um único órgão. Para o autor, o OFCOM reúne de forma singular a regulação de telecomunicações, do espectro eletromagnético e de defesa da concorrência com regulação de conteúdo, dentro de uma mesma coordenação. Assim, o novo órgão teria uma visão privilegiada do setor, e suas ações seriam mais eficientes porque trataria o setor de comunicações como ele se encontra atualmente, ou seja, inserido em uma realidade convergente. Para Weinstein, o OFCOM estaria preparado para lidar com a complexa dinâmica tecnológica e competitiva que se desenvolve rapidamente desde o início do séc XXI. Além disso, esse sistema de regulação setorial seria complementado pelas regras relativas à defesa da concorrência.

Portanto, o modelo de mercado de comunicações eletrônicas do Reino Unido se constrói com a complementaridade da legislação aplicável à defesa da concorrência. A mais importante delas, segundo Geradin e Kerf (2005), é o *Competition Act 1998*, que entrou em vigor em março de 2000, substituindo um complexo sistema de quatro leis que já estavam

anacrônicas: *Fair Trading Act 1973*, *Restrictive Practices Act 1976*, *Resale Prices Act 1976* e o *Competition Act 1980*. Para esses autores, a antiga legislação era considerada excessivamente técnica e não continha sanções eficazes contra condutas anti-competitivas, portanto resolveu-se atualizá-las em uma lei principal.

O órgão responsável pelas políticas de defesa da concorrência no Reino Unido é a *Competition Commission* (CC), que tem como papel principal realizar as investigações de mercado quando acionada. Freman (2006) afirma que a regulação concorrencial no Reino Unido é tipicamente atribuída a um único órgão. No entanto, além dos poderes da CC, alguns outros reguladores setoriais daquele país também possuem poderes de regular a competição. No caso do mercado de comunicações eletrônicas existe uma distribuição de responsabilidades e de atribuições perante o *Competition Act 2003*. Assim, o OFCOM possui uma competência comum na regulação de mercado.

A *Competition Commission* é basicamente uma instituição que atua em uma segunda fase de defesa da concorrência, decidindo em última palavra casos de intervenções no mercado e questões relativas a fusões de empresas. Todos os casos que vão para a CC são provenientes de outros órgãos da administração britânica. Portanto, a CC não possui jurisdição original sobre eles. Por exemplo, nas questões sobre fusões, o departamento de governo chamado *Office of Fair Trading* (OFT) é a autoridade competente primordial. Já a respeito da regulação de mercado, as autoridades setoriais, como o OFCOM, são responsáveis. Em assuntos regulatórios de mercados setoriais, a *Competition Commission* atua essencialmente na revisão de decisões sobre modificações em regras e licenças que gerem desacordos entre os regulados e a autoridade reguladora, tendo em vista que cada regime regulatório setorial detém suas próprias regras específicas.

Freeman (2006) lembra que as intervenções de defesa da concorrência geralmente são “*ex post*”. Por exemplo, as investigações de mercado produzidas pela *Competition Commission* podem ser consideradas como “*ex post*”, já que se realiza uma avaliação de como o mercado tem funcionado em um passado observável. Todavia, pode-se considerá-la “*ex ante*” quando a CC calcula e aplica os remédios regulatórios a serem aplicados.

Outra legislação concorrente que atribui poderes para regular competição no Reino Unido é o *Enterprise Act 2002*, o qual estabelece um regime de investigação de mercado (*Market Investigation Regime – MIR*) cujos poderes são disponibilizados a outros reguladores, como o OFCOM. De acordo com *Enterprise Act 2002*, o *Office of Fair Trading* tem o dever de realizar estudos econômicos gerais. Seguindo as orientações da União Européia, se o OFT descobrir que um mercado em particular parece estar sujeito a restrições referentes à competição, ele deve usar os meios necessários para corrigir o que estiver errado. Já o papel OFCOM é um pouco diferente, pois deve estar bem informado das condições dos mercados que regulam, agindo antes que estes se tornem pouco competitivos. A diferença entre o OFT e a autoridade setorial remete-se a uma opção entre agir de maneira a utilizar uma regulação setorial específica ou uma regulação concorrencial, dependendo da situação dada.

O modelo regulatório britânico não adota a tradicional separação de competências entre os órgãos de defesa da concorrência, o OFT, e a autoridade reguladora setorial, o OFCOM. Na verdade, o modelo tenta coordenar as relações entre essas duas instituições reguladoras no que diz respeito à aplicação de regras concorrências e a política de comunicações adotada naquele país. O *Communications Act 2003* e o *Enterprise Act 2002* instituem poderes simultâneos ao OFCOM para aplicar tanto as regras setoriais voltadas para regulação de infra-estrutura como as regras sobre defesa da concorrência voltadas para a regulação de mercado.

O *Communications Act 2003* define uma regulação de infra-estrutura nos princípios gerais de competição, os quais se encontram descritos no *Enterprise Act 2002*, e retém apenas aquelas regras específicas do setor de comunicações eletrônicas consideradas essenciais para a liberalização do mercado até o limite que estas não comprometam outros objetivos. Segundo Doyle (2005), essa abordagem regulatória tem como alicerce as regras de regulação da concorrência sobre as quais se constrói a regulação específica baseada em um sistema de obrigações fundamentado na avaliação e controle de poder de mercado das empresas prestadoras de serviços de comunicações eletrônicas.

Fica difícil distinguir, no modelo britânico, uma fronteira clara entre regulação setorial (*ex ante*) e regulação concorrencial (*ex post*). Isso porque, por um lado, existe um marco legal setorial que aplica um sistema de licenciamento e a imposição de remédios

regulatórios depende de uma avaliação concorrencial dos mercados de comunicações eletrônicas e, por outro, existem legislações específicas que determinam as regras sobre defesa da concorrência para todos os setores da economia britânica. No entanto, quando se enxerga o sistema como um todo, nota-se que existe uma coordenação entre a regulação setorial e a regulação de concorrência, como se elas funcionassem de forma harmônica.

Além disso, deve-se lembrar que a separação entre os marcos regulatórios sobre defesa e da regulação setorial específica tem uma razão de ser. Isso por que eles se complementam não apenas na manutenção de um mercado de comunicações eletrônicas competitivos, mas por que essa separação apresenta uma credibilidade ao modelo como um todo, como um sistema de pesos e contra pesos. Por exemplo, a importância do papel da *Competition Commission* para o funcionamento do modelo regulatório britânico para as comunicações eletrônicas encontra-se na defesa da concorrência e não na regulação técnica. Sua relevância está relacionada à extensão da credibilidade que a própria existência dessa comissão oferece à aplicação do modelo. Segundo Freeman (2006), a possibilidade de ocorrer uma investigação da CC, tanto na investigação de mercado ou sobre assuntos regulatórios específicos, é uma importante ferramenta para o reforço ou cumprimento da ordem estabelecida pelo marco regulatório.

Uma ameaça de uma investigação da CC supostamente proporciona credibilidade a todo o sistema de regulação do Reino Unido. A ameaça de uma investigação é um mecanismo essencialmente desregulatório e evita atrasos ou gastos no funcionamento da regulação. Todavia, sua efetividade dependerá da crença de que os atores envolvidos, regulados e reguladores, têm de que a ameaça de um processo na CC é real. Devem crer também que essa comissão atua de forma isenta, que suas ações são fundamentadas nos princípios acordados no marco regulatório, e que suas decisões finais são independentes (FREEMAN, 2006). Assim, se a *Competition Commission* for vista como apenas um reflexo das vontades dos reguladores setoriais ou que produza decisões aleatórias e oportunistas não seria considerada como uma geradora de credibilidade do modelo.

Dessa forma, o papel da *Competition Commission* é fundamental para o funcionamento do modelo regulatório para as comunicações eletrônicas no Reino Unido. De acordo com Freeman, os regulados, os reguladores e a CC fazem parte uma conspiração tácita para manter a credibilidade do sistema. O marco legal de defesa da concorrência

estabelece o limite de custos e riscos do modelo, particularmente o risco de uma solução arbitrária que implodiria a credibilidade de todo o sistema regulatório construído por meio de leis e regras aprovadas pela sociedade.

No entanto, deve-se lembrar que a regulação de audiovisual inerente ao modelo britânico desvia um pouco desta abordagem puramente concorrencial, isso devido a existência de aspectos peculiares ao setor de mídia que são tratados de forma especial. Desse modo, algumas regras em relação à concorrência para o setor de mídia encontram-se mais fortemente vinculadas ao *Communications Act 2003* do que as leis específicas sobre concorrência. Segundo essa lei, as autoridades de defesa da concorrência ainda detêm poder regulatório sobre a propriedade de mídia, mas apenas após consulta prévia ao OFCOM sobre fusões e aquisições envolvendo empresa do setor.

Uma mudança importante estabelecida pelo *Communications Act 2003* refere-se a flexibilização das regras de controle de mídia, principalmente no que diz respeito à concentração de propriedade de licenças. Por exemplo, foi retirada a proibição de possuir mais de uma licença de difusoras que detivessem mais de 15% da audiência potencial. De acordo com Doyle (2005), tais mudanças enfraqueceram as regras específicas do setor de mídia, já que flexibiliza demais as restrições de propriedade. Além disso, ele afirma que o novo modelo visa claramente aumentar a concentração de propriedade detida pelas difusoras de rádio e televisão. Deixando questões como qualidade, diversidade e conteúdo regional dependentes da demanda de mercado, apesar de haver alguma proteção ao cidadão.

O *Communications Act 2003* aboliu, também, as regras que evitavam que companhias não europeias fossem proprietárias de licenças de *broadcasting* no Reino Unido. Doyle (2005) afirma que tal mudança abre a possibilidade de entrada de empresas norte-americanas no mercado de difusão de rádio e televisão. Segundo ele, teme-se que a entrada dessas novas companhias transforme o mercado do Reino Unido, aumentando o número de programas de baixo custo e de qualidade inferior produzidos nos EUA.

O atual modelo regulatório britânico abandonou a maioria das antigas regras sobre propriedade cruzada. Foi retirada a proibição de manter em conjunto propriedades de empresas de difusão de rádio e televisão na mesma localidade, bem como as que impediam que os proprietários de jornais impressos com mais de 20% do mercado possuíssem licenças de *broadcasting*. No entanto, algumas restrições sobre propriedade cruzada que

garantem o pluralismo de informação, foram mantidas no *Communications Act 2003*, como a proibição de um proprietário de jornal impresso possuir a licença da ITV (a maior difusora privada de televisão).

O Reino Unido adotou um modelo regulatório criado para se adaptar às mudanças tecnológicas, que é uma característica inerente e permanente ao setor de comunicações eletrônicas. Trata-se de um modelo que foi desenhado para se adaptar à dinâmica do mercado de comunicações em um ambiente de crescente convergência tecnológica, já que em vez de regular os serviços definidos pela tecnologia utilizada na sua prestação, ele regula o mercado no qual o serviço está sendo prestado. Assim, mantém-se uma regulação tecnologicamente neutra de forma que mudanças técnicas são absorvidas de forma natural pela flexibilidade do sistema de licenciamento único, o qual é baseada na regulação de mercado. Se houver mudanças tecnológicas significativas não é necessário mudar regras de licenciamento, mas, talvez, apenas fazer uma reavaliação do nível de concorrência no mercado. Claro, que por trás disso tudo existe um viés liberalizante bem definido no marco regulatório setorial, cujo objetivo é uma maior desregulamentação do setor de comunicações, ou seja, confiar cada vez mais nas forças auto-reguladoras do mercado.

Aparentemente, o modelo britânico propõe um afastamento em relação à regulação técnica voltada para o governo do monopólio e constrói uma regulação que visa o controle do poder mercado, o qual se fundamenta em regras antitrustes e pró-competitivas. Assim, pode ser considerado um modelo pró-competição e não um modelo de controle do monopólio natural. Isso indica uma tendência de maior liberalização do setor de comunicações eletrônicas no Reino Unido, nesse sentido lidar com o fenômeno da convergência tecnológica de forma flexível pode ser um caminho em direção a maior desregulamentação. Desta forma, restaria apenas as regras para o controle daqueles agentes prejudiciais a competição, como ocorre na maioria dos setores desregulamentados da economia.



## **Capítulo V - Análise comparativa dos modelos do EUA e Reino Unido**

Esta parte do trabalho visa comparar analiticamente os dois estudos de casos elaborados por este trabalho. O objetivo é comparar os modelos regulatórios para as comunicações eletrônicas dos EUA e do Reino Unido de forma a identificar os parâmetros normativos e institucionais adotados por esses países que caracterizam um “modelo regulatório convergente. Tal análise realiza-se por meio de uma avaliação compreensiva de cada caso estudado individualmente e pelo exame das unidades de análise estabelecidas no Capítulo 1 desse trabalho.

Como já fora demonstrado, os dois países analisados adotam, de formas diferentes, uma série de regras e instituições baseadas em preceitos voltados para regulação econômica das chamadas indústrias de rede. Recentemente, os dois modificaram seu arcabouço legal no sentido de lidar com as transformações que vem ocorrendo no setor nos últimos anos, as quais nesse trabalho foram consideradas como inerentes ao fenômeno da convergência. Os EUA realizaram uma significativa reforma em seu modelo regulatório em 1996, ao incorporar uma série de novas regras setoriais e reforçar o papel de sua autoridade reguladora, o FCC. Já o Reino Unido resolveu dar um passo mais radical ao reformular completamente seu modelo ao adotar uma abordagem cuja ênfase no controle do poder de mercado parece aproximar mais a regulação setorial das políticas de defesa da concorrência. Essa nova abordagem regulatória aparenta estar assentada em um novo desenho institucional cuja engrenagem central, que faz a ponte entre os mundos da regulação setorial e o da defesa da concorrência, é a nova autoridade reguladora unificada, o OFCOM.

As particularidades de cada país determinam a maneira que cada componente ou regra serão organizadas em um marco legal, isso de forma a desenhar um modelo regulatório para as comunicações eletrônicas capaz de responder as demandas provenientes das mudanças trazidas pelo fenômeno da convergência. O objetivo do presente capítulo não é identificar qual é o melhor modelo regulatório, mas sim discutir se eles, em que medida, podem ou não ser classificados como um modelo regulatório convergente, ou seja, uma

resposta em termos de política pública capaz de encaminhar a maioria dos desafios inerentes ao fenômeno da convergência.

### **5.1 Das semelhanças dos modelos**

Ao se comparar os dois modelos regulatórios se identificou a forma de organização de cada marco regulatório estudado e a maneira na qual ele pode ser aplicado pelas instituições reguladoras. Desta forma, pode-se identificar as semelhas e diferenças de cada modelo.

Verifica-se que os dois países adotam praticamente os mesmos tipos de regras setoriais e de defesa da concorrência, o que pode indicar que tais regras respondem a necessidades inerentes a regulação econômica, mais especificamente a regulação das indústrias de redes em mercados abertos. Por exemplo, a adoção de regras de acesso sobre redes é uma ferramenta essencial para prevenir que as empresas *incumbents*, como a AT&T (EUA) e British Telecom (RU), bloqueiem a entrada de competidores em mercados de telefonia; assim, verifica-se a presença desses mesmos instrumentos em ambos os marcos regulatórios analisados. A diferença é que a forma de aplicação das regras de acesso a redes varia entre cada país. No Reino Unido, as normas básicas de interconexão estão vinculadas ao regime de autorização único, sendo que obrigações adicionais de acesso a redes serão impostas por meio de uma análise de poder significativo de mercado (PMS). Já nos EUA, as regras essenciais de interconexão serão impostas pelo *Telecommunications Act 1996* independentemente do regime de licenciamento adotado, e as obrigações adicionais serão impostas pelo FCC às *Incumbent Local Exchange Carriers* (ILECs), isto sem a necessidade de uma avaliação de poder de mercado.

Ambos os modelos prevêem remédios regulatórios adicionais relacionados ao acesso a redes muito semelhantes, tais como *unbundling*, portabilidade numérica, precificação da interconexão, etc. Todavia, nos EUA a aplicação desses remédios já está direcionada àquelas empresas *incumbents*, as quais historicamente possuem o poder de impedir a entrada de novos competidores. No Reino Unido a aplicação dessas regras não ocorre da mesma forma, pois elas dependem de uma análise circunstancial que pode variar de acordo com o tempo, e principalmente não pré-determina quais as empresas que podem

ser selecionadas como portadoras de obrigações adicionais. Essa análise circunstancial não dependerá do regime de licenciamento que determinada empresa possui, nem de sua classificação legal como ocorre nos EUA, onde certas empresas são classificadas como ILECs. As obrigações adicionais são aplicadas no modelo britânico de acordo com a análise de poder de mercado que não discrimina qualquer empresa. Por exemplo, se for detectado que a *British Telecom*, a qual teoricamente é empresa *incumbent* no Reino Unido, não possui PMS em determinado mercado, algumas de suas obrigações relativas ao acesso às redes podem ser retiradas. Ao mesmo tempo, o modelo britânico prevê que uma empresa concorrente da BT que for classificada como PMS pode receber uma obrigação adicional de *unbundling*, o que aparenta não ser provável de aplicação nos EUA.

Essa forma de aplicar remédios regulatórios por meio do controle de poder de mercado replica-se para todas as regras setoriais previstas no modelo regulatório do Reino Unido, diferentemente do que ocorre nos EUA, onde cada situação está prevista de forma exaustiva e menos flexível, cuja vinculação legal geralmente remete a uma classificação rígida e atrelada a um tipo de tecnologia ou serviço.

Quanto às regras sobre defesa da concorrência encontram-se semelhanças significantes entre os dois modelos, apesar de se verificar que estas estão organizadas de uma forma um pouco diferente em cada modelo regulatório. Como foi visto no Capítulo 1, sabe-se que as regras de defesa da concorrência são necessárias para lidar com questões de regulação econômica que não são tratadas pelas regras setoriais específicas. Nos dois casos analisados nesse trabalho, as regras de defesa da concorrência são utilizadas para decidir sobre fusões e aquisições, para coibir práticas anticompetitivas como cartéis e conluios entre as empresas.

Adicionalmente, verificou-se que as regras e instituições de defesa da concorrência em ambos os países, muitas vezes, também exercem um papel residual em relação à regulação setorial, no sentido de preencher lacunas deixadas pelas regras setoriais-específicas. Nos dois modelos regulatórios, averiguou-se que as regras e instituições de defesa da concorrência funcionam com uma segunda solução, isso quando as regras setoriais apresentam incapacidade de resolver determinados assuntos e, desta forma, funcionam como um “colchão de amortecimento” ao sistema regulatório. Esse colchão oferece uma credibilidade aos dois modelos regulatórios, sua atuação pode servir para lidar

com questões polêmicas e de difícil solução, como foi o caso da separação da AT&T nos EUA.

Quanto à disposição das regras sobre defesa da concorrência existe uma grande semelhança entre os modelos regulatórios, pois, os dois casos analisados adotam uma sistemática onde o poder de aplicação dessas regras é dividido entre os órgãos de defesa da concorrência e as autoridades reguladoras setoriais. O modelo dos EUA tem uma tradição, desde os anos 1930, de conferir poderes concorrentes em relação à execução de regras de defesa da concorrência ao FCC e aos órgãos de defesa da concorrência com o *Department of Justice*. Essa delegação de poderes, por exemplo, pode ser verificada nas disposições do *Clayton Act 1914* - lei antitruste dos EUA – que prevê a atuação do FCC em casos de fusão e aquisição envolvendo empresas de comunicações eletrônicas. A mesma situação ocorre no Reino Unido, onde o OFCOM pode aplicar disposições do *Competition Act 1998* que também tratam sobre fusões e aquisições.

Os dois modelos regulatórios estão organizados de maneira a permitir não somente competências simultâneas entre os órgãos de defesa da concorrência e as autoridades reguladoras, mas também prevêem uma cooperação entre essas instituições. Ambos os casos analisados dispõem de mecanismos de cooperação entre seus órgãos, no entanto, os EUA apresentam uma certa confusão de competências, pois, não possui uma autoridade única responsável pela política de defesa da concorrência o que abre espaço para duplicidade de interesses e jurisdição em relação a determinados assuntos regulatório. Já o modelo do Reino Unido é mais claro em relação aos poderes concedidos a cada instituição reguladora, inclusive estabelece regras sobre a divisão de competência entre os órgãos governamentais. Por exemplo, verifica-se, no modelo britânico, regras determinando que a *Competition Commission* e o *Office of Fair Trading* consultem o OFCOM em qualquer caso sobre questões de defesa da concorrência envolvendo empresas de comunicações.

Portanto, pode-se dizer que os mecanismos regulatórios previstos nas regras setoriais e de defesa da concorrência desses países são praticamente os mesmos, mas a forma de aplicá-los diferencia-se significativamente. As diferenças e semelhanças entre os modelos não podem ser identificadas somente pela simples comparação entre as unidades de análises previstas nesse trabalho, mas sim pela organização dessas unidades na estrutura geral dos marcos regulatórios avaliados. Somente uma comparação do desenho

organizacional de cada um desses modelos parece ser capaz de fornecer elementos para identificação das reais diferenças e semelhanças entre eles. Isso não implica que as unidades de análise não sejam relevantes para tal comparação, todavia elas devem fazer parte de uma análise mais ampla, que englobe uma avaliação compreensiva da relação dos principais elementos constitutivos dos modelos estudados, como, por exemplo, a interação entre normas e instituições reguladoras.

Para que possa se comparar suas formas de organização legal e a suposta abordagem regulatória inerente a cada um deles é necessário uma visão mais abrangente dos modelos regulatórios, ou seja, não se pode apenas considerar individualmente as unidades de análise, mas se deve contextualizá-las dentro da realidade de cada caso estudado. Uma visão que visualize as partes em relação ao todo.

## **5.2 Das Diferenças entre os Modelos**

A avaliação das regras setoriais e de defesa da concorrência somada a compreensão estrutural de cada modelo nos ajudam a traçar as diferenças essenciais entre os dois casos tratados neste trabalho. Portanto, escolheu-se realizar uma análise dos dois modelos regulatórios de forma a não comparar individualmente cada regra identificada, mas compreender as principais diferenças entre a organização legal e a abordagem regulatória inerente a cada modelo regulatório estudado.

Tais diferenças essenciais começam pelas peculiaridades inerentes à configuração política de cada país e da distribuição do poder regulador entre as instituições responsáveis por aplicar as regras dispostas em seus marcos legais. Primeiramente, os EUA são um país federativo, onde os poderes regulatórios são divididos entre os entes da federação. Assim, seu modelo apresenta uma enorme descentralização de poder, conseqüentemente, uma dispersão do controle regulador estatal. Essa dispersão é visível ao se verificar a existência de diversas autoridades reguladoras, as quais estão distribuídas pelos Estados Federativos daquele país, entidades que claramente dividem o poder com a agência federal, o FCC. Essa situação não ocorre no Reino Unido, onde o OFCOM é a única autoridade reguladora setorial responsável pelo setor de comunicações eletrônicas em

todo território nacional. Apesar, de que partes das regras setoriais existentes naquele país são diretivas da União Européia transportadas para a legislação nacional, verifica-se no modelo britânico uma grande concentração do poder regulamentar no OFCOM, não ocorrendo dispersão de poder entre outras instituições governamentais. Mesmo se tratando da distribuição de poder em relação às regras de defesa da concorrência, pode-se notar, pelo menos legalmente, uma verdadeira coordenação entre as instituições responsáveis, não se verificando qualquer sobreposição de poderes que apresente insegurança ou falta de clareza sobre os limites da responsabilidade de cada órgão.

Em relação à organização das regras setoriais para as comunicações eletrônicas também se verifica nos EUA uma grande confusão, apesar de que todas elas estão estruturadas teoricamente em uma legislação única – o *Communications Act 1934* emendado pelo *Telecommunications Act 1996*. Na verdade verifica-se que a distribuição de regras dentro dessa legislação única não é homogênea e, por vezes, pouco coerente. Trata-se de um sistema normativo difícil de entender, onde coexistem regras aplicáveis separadamente aos setores de TV a cabo, de satélite, de telefonia, de transmissão de dados. Além disso, essas regras são distribuídas de forma inarticulada, pois o *Telecommunications Act 1996* acrescenta novas disposições e instrumentos regulatórios sem revogar totalmente as antigas regras criadas em 1934. Então em vez de construir uma organização legal nova, se adaptou regras antigas mesclando com regras possivelmente anacrônicas em relação ao atual desenvolvimento tecnológico do setor.

A organização legal do Reino Unido aparenta ser mais coerente em relação à articulação e coordenação dessas regras em sua lei geral, o *Communications Act 2003*. Essa lei única, diferentemente da estadunidense, apresenta um quadro de regras organizado sobre uma premissa básica: tratar todas as redes de comunicações eletrônicas de forma indistinta. Essa lei separa claramente a regulação da infra-estrutura de comunicações da regulação do conteúdo, todas as redes que transmitiam sinais eletromagnéticos tais como as redes de telefonia fixa, telefonia móvel (celular), de satélites, de TV a Cabo e de Televisão são reguladas de forma neutra tecnologicamente sob um único conceito: “comunicações eletrônicas”; e todo o conteúdo de dados ou audiovisual transmitido por essas redes são também regulados de forma a não discriminar o meio pelo qual são transmitidos. O *Communications Act 2003*, seguindo a premissa citada, estabelece legalmente um sistema

de regras setoriais fundamentado em um sistema de licenciamento único, diferentemente do que ocorre nos EUA. Verifica-se que existe uma lógica organizativa das disposições versadas legalmente na lei britânica que são coordenadas a partir desse sistema de licenciamento de maneira a estruturar todas as regras de forma coerente. O marco regulatório britânico apresenta uma estrutura legal de extrema clareza e fácil compreensão, composta homogeneamente e praticamente sem apresentar conflitos ou sobreposição de regras.

Outra diferença importante entre os dois modelos está em sua abordagem regulatória, por um lado encontram-se os EUA que demonstra um sistema de regras voltadas para o controle do monopólio natural – controle das operadoras históricas (*incumbent*) -, e por outro o Reino Unido cuja legislação parece ser construída para o controle do poder de mercado das empresas, ou seja, para a regulação da concorrência. Examina-se que, como visto no Capítulo II, tradicionalmente o modelo regulatório dos EUA aplicou uma regulação que visava o controle do monopólio natural que teoricamente era uma característica inevitável ao setor de telecomunicações na época da elaboração do *Communications Act 1934*, quando as tecnologias existentes não permitiam o florescimento de um ambiente competitivo. A reforma do marco legal estadunidense promove algumas mudanças no modelo estadunidense em prol de uma abordagem mais competitiva, todavia, a emenda realizada pelo *Telecommunications Act 1996* aparenta não quebrar o paradigma anterior, supostamente sugere uma continuação daquela visão de tratar separadamente setores de comunicações eletrônicas e manter uma racionalidade regulatória voltada para uma estrutura de mercado monopolista. O mesmo não acontece no Reino Unido, que ao criar um sistema de licenciamento único passou a tratar indistintamente os operadores de comunicações eletrônicas, substituindo o antigo sistema de controle baseando no tipo de licença que as empresas detinham. Assim, aquelas operadoras históricas foram niveladas com as novas entrantes em relação à classificação de suas licenças, de forma que suas obrigações não estavam mais ligadas a sua outorga de funcionamento concedida pelo Estado. No novo modelo britânico, as *incumbents* se igualam às empresas entrantes para que surja um mercado competitivo construído por meio não do controle do monopólio natural, mas da avaliação do poder de mercado adquirido por qualquer operador, seja ele histórico ou não.

O marco regulatório Britânico apresenta uma evidente disposição “desregulatória” no sentido de estabelecer regras para retirar regulamentação desnecessária ao setor, na medida em que se comprove haver um ambiente competitivo em determinados mercado de comunicação. O *Communications Act 2003* ao descartar o regime de licenciamento anterior passa a considerar as situações caso a caso, começa a avaliar a necessidade de impor obrigações adicionais às empresas detentoras de PMS, pois tem o objetivo de garantir a competição dos serviços em benefício ao usuário final. A lei britânica permite a autoridade reguladora setorial retirar obrigações desnecessárias ao controle do poder de mercado da *incumbent*, isso visando a reequilibrar sua capacidade de competir e deixar o mercado livre do excesso de regulação. O objetivo é progressivamente depender menos das regras setoriais-específicas para que se possa, cada vez mais, confiar no livre funcionamento do mercado e utilizar os instrumentos de defesa da concorrência para atingir o bem estar social proposto pela regulação Estatal. Uma posição diferente da adotada nos EUA cuja estrutura legal ainda não está desenhada para garantir a concorrência, mas impedir o abuso do monopólio naturalmente adquirido por determinada firma, apesar das justificativas por traz da reforma de 1996 indicarem o contrário. Portanto, o Reino Unido parece ter o claro objetivo de controlar o nível de concorrência no mercado comunicações eletrônicas, como ocorre na maioria dos setores da economia, enquanto o EUA aparenta não largar o paradigma teórico e político consolidado em 1934.

A tradicional abordagem regulatória estadunidense também reflete no desenho institucional e no papel da principal instituição responsável pela governança do modelo daquele país. A estrutura organizacional do FCC ainda se baseia na classificação criada para regular o mercado de comunicações dos anos 1930, a qual dividia os setores de acordo com o tecnologia e o tipo de serviço prestado na época. Como foi visto, a entrada em vigor do *Telecommunications Act 1996* não modificou o desenho institucional do FCC para adaptá-lo as transformações trazidas pelo fenômeno da convergência. Verificou-se que a reforma do modelo regulatório dos EUA, em 1996, manteve a mesma dinâmica de funcionamento da agência consolidada pelo *Communications Act* em 1934, a mesma estrutura de “Bureaus” responsáveis por governar cada área das comunicações eletrônicas. A forma de ação do FCC, delineada pelo presente marco legal dos EUA, ainda está presa à antiga divisão tecnológica do setor – separando os setores de *broadcasting*, de TV por

assinatura, de telefonia fixa, de telefônica móvel, etc – e à idéia de controlar uma estrutura de rede pertencente a uma empresa monopolista. A estrutura do FCC não foi desenhada em resposta à atual hibridação dos setores de comunicação, além não estar focada na regulação voltada para o controle do poder de mercado e para a sustentação da competição em um ambiente convergente, onde as empresas saem para competir fora de seus mercados tradicionais.

No Reino Unido, examina-se uma situação diferente, pois, seu modelo regulatório foi totalmente reformulado e criou-se uma autoridade setorial nova cujo desenho institucional foi elaborado especificamente para responder às características atuais do mercado de comunicações eletrônicas. O OFCOM diferentemente do FCC não está organizado em partes separadas, nem trata de forma compartimentada as questões regulatórias voltadas para áreas específicas das comunicações ou divide seus entes regulados de acordo com a tecnologia ou serviço prestado. O OFCOM está estruturado de forma a refletir uma regulação voltada para um setor híbrido, portanto, não trata isoladamente os setores de rádio, televisão e telecomunicações. A estrutura da autoridade setorial britânica aparenta refletir a abordagem regulatória exposta em seu marco legal, pois separa apenas a regulação de conteúdo da regulação de serviços. O OFCOM demonstra seguir uma abordagem regulatória mais preocupada com a manutenção da concorrência em um ambiente convergente, demonstra uma disposição maior para a utilização de ferramentas das políticas de defesa da concorrência, como aplicabilidade de definições e análises de mercado realizadas *ex ante*. O órgão regulador do Reino Unido expressa o reconhecimento da possibilidade de utilização de uma nova visão regulatória, a qual consideraria a recente dinâmica do setor de comunicações eletrônicas trazida pelo fenômeno da convergência.

De acordo com Currie (2003), o OFCOM é essencialmente um verdadeiro regulador convergente, fundamentado em três pilares principais: 1) possui incumbências nas áreas de transmissão de conteúdo audiovisual, incluindo *broadcasting*; em telecomunicações, e gerenciamento de espectro eletromagnético e na regulação de conteúdo de mídia eletrônica; 2) o OFCOM é convergente, portanto hábil a equilibrar as exigências de uma regulação econômica e concorrencial, além das demandas dos consumidores e das empresas, que incluem demandas relacionadas ao conteúdo e à regulação cultural. Isso observando os princípios do serviço público e do interesse público; 3) o OFCOM não está

organizado em partes separadas, que tratariam especificamente de rádio, televisão e telecomunicações como é atualmente a autoridade reguladora estadunidense a FCC.

Deve-se lembrar também que o modelo regulatório do Reino Unido parece ser desenhado em torno da figura de sua autoridade reguladora. Como foi visto no Capítulo II, a estrutura legal do *Communications Act 2003* reflete a centralidade do OFCOM na construção de nova abordagem regulatória voltada para lidar com as transformações do setor de comunicações eletrônicas. Na verdade, a lei britânica cria mecanismos regulatórios desenhados exclusivamente para atuação da autoridade reguladora, inclusive dotando-a de uma alta flexibilidade e discricionariedade para implementar o que está estabelecido legalmente. Já o FCC, apesar de ser central para a governança do modelo estadunidense, supostamente não possui o mesmo nível flexibilidade para implementar qualquer tipo de mudança mais ousada na abordagem regulatória que tradicionalmente vem sendo aplicada naquele país. O marco legal EUA é mais rígido em relação à classificação tecnológica dos serviços, além de estar construído em torno de uma racionalidade voltada para o controle do monopólio natural, não para a competição ou para a hibridação tecnológica. Assim, o FCC, apesar de ser um órgão unificado, dificilmente pode ser considerado uma autoridade desenhada para lidar com o fenômeno da convergência, pois, ele é o reflexo dos preceitos do antigo *Communications Act 1934*.

### **5.3 O Reino Unido como evolução do modelo estadunidense**

Ao se analisar o modelo regulatório para as comunicações eletrônicas dos EUA e do Reino Unido, verifica-se profundas ligações entre eles. Tais ligações são marcadas pelo próprio desenvolvimento histórico do setor que por muito tempo ocorreu de forma diferenciada em cada país, mas que a partir dos anos 1980 verificou-se uma aproximação entre as escolhas políticas e, conseqüentemente, entre os caminhos da regulação setorial aplicada nesses territórios.

Vale lembrar que, como já foi visto nesse trabalho, as comunicações eletrônicas, até o final da década de 1970, eram classificadas baseando-se entre uma clara distinção entre estrutura e operação dos serviços, os quais eram distinguidos perante a

tecnologia utilizada para sua transmissão. Adicionalmente, em ambos os países era um consenso definir as telecomunicações como monopólios naturais. Assim sendo, existiam duas maneiras de lidar com essa natureza econômica: 1) as empresas de telecomunicações eram privadas e submetidas a uma regulação estatal, como a AT&T, nos EUA; ou 2) as empresas eram controladas diretamente pelo Estado, ou seja, havia um monopólio estatal, como foi a situação da British Telecom (BT), no Reino Unido.

Assim, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, a história das comunicações eletrônicas começou a mudar. Formou-se um novo consenso, que pregava um conjunto de reformas no setor, as quais pregavam a liberalização do setor e a remoção de barreiras à entrada de outras empresas interessadas na prestação de serviços de comunicações. Essas reformas tiveram como conseqüências mais visíveis a privatização da empresa estatal de telecomunicações no caso do Reino Unido e a separação da maior operadora de telefonia dos EUA. Os maiores estímulos para a mudança de paradigma foram as transformações tecnológicas do setor, o impacto global das reformas estadunidenses que resulta em um aumento da competição internacional - que inclui a competição entre ambientes regulatórios mais atrativos e a difusão das idéias neoliberais que dominaram a cena desses dois países anglo-saxões.

A partir dos anos 1980, a concepção que considerava o setor de telecomunicações como um monopólio natural perdeu força. As mudanças tecnológicas vigentes na época desestruturaram as características que fundamentaram o setor durante quase um século, foi se desenhado o que se classificou nesse trabalho como fenômeno da convergência. Era evidente que as lideranças político-administrativas almejavam usufruir dos potenciais benefícios econômicos gerais trazidos pela convergência, uma vez que as novas tecnologias permitiam a existência de um maior número de competidores. Reuniu-se essa possibilidade de competição ao ideal liberalizante dos governos na época, o resultado foi um casamento perfeito cujo filho foram reformas regulatórias em ambos os países. Neste momento as ligações entre os modelos regulatórios britânico e estadunidense tornam-se historicamente evidentes.

O governo neoliberal da Primeira-Ministra Margaret Thatcher constitui uma versão britânica da política do *New Rights* do Governo Reagan. Naquele momento nascia o primeiro modelo regulatório para as telecomunicações no Reino Unido, cuja abordagem se

assemelhava muito ao que existiu durante muitas décadas nos EUA. O primeiro modelo regulatório britânico, apesar de surgir numa época em que a competição se transformara em uma opção real, baseiava-se no controle do monopólio da empresa *incumbent*, no caso a British Telecom, como ocorria nos EUA com o controle da AT&T. Pode-se dizer, então, que a grande influência do modelo britânico fora o próprio modelo estadunidense, assim, surgiu uma ligação profunda entre eles que dificilmente será desfeita.

Deve-se notar também que as reformas realizadas no Reino Unido influenciaram a reformulação do setor de comunicações na União Européia (SIMPSON, 2005). Os anglo-saxões ajudaram a instigar o processo de desregulação ou de “re-regulação liberalizante” na Europa, que posteriormente iria realimentar um processo de transformação do próprio modelo britânico. Portanto, pode-se afirmar que não só o modelo do Reino Unido está ligado ao dos EUA, como as diretivas da União Européia também são frutos dessa relação.

Pode-se dizer que existe uma conexão entre os dois modelos analisados, cujas ligações existem mesmo quando se trata de diferenças profundas em suas abordagens regulatórias. Os modelos analisados são respostas à evolução do setor de comunicação, sendo o modelo estadunidense a própria história da regulação setorial e o modelo britânico um passo dado em cima desse alicerce construído em cima de sucessivas experiências da regulação econômica dos últimos cem anos. Portanto, o modelo britânico aparenta ser uma evolução do modelo dos EUA, ou seja, a próxima etapa da regulação setorial para as comunicações eletrônicas.

Supostamente existe uma tendência a enxergar, a primeira vista, o modelo britânico como cópia ou algo muito parecido como o modelo aplicado nos EUA. Evidentemente, pode-se considerar o modelo estadunidense como o primeiro modelo que expressaria a natureza convergente dos diversos serviços de comunicações, já que ele possui uma autoridade regulatória unificada, a FCC (*Federal Commission of Communications*), desde 1934. Possivelmente o modelo dos EUA influenciou a implementação de uma autoridade reguladora única no Reino Unido. No entanto, existem duas características básicas que parecem distinguir o modelo britânico de sua inspiração. Primeiro, o modelo britânico está mais desenvolvido no que tange à tendência de se deslocar de uma regulação setorial quase puramente técnico-econômica; está mais voltado

para uma regulação focada nos mecanismos da análise da concorrência e aplicação de obrigações vinculadas ao PMS do que atrelado a antiga concepção de licenças de serviços, baseadas em tecnologias específicas. Já o modelo estadunidense, como se verificou, ainda está fundamentado em uma regulação técnico-setorial muito vinculada ao controle do monopólio natural e a um regime de licenciamento baseado na antiga classificação dos serviços que surgiu nos anos 1930. Em segundo lugar, nos EUA, o FCC apresenta uma estrutura organizacional cuja divisão baseia-se na distinção de responsabilidades regulatórias diante de vários segmentos das comunicações eletrônicas, desde serviços de voz até de difusão aberta de rádio e TV. A FCC é organizada em silos que lidam separadamente com televisão, rádio, e outros serviços de telecomunicações, diferentemente do OFCOM que possui uma estrutura organizacional interna que lida com os diferentes setores de forma conjunta, separando apenas a dita regulação de conteúdo da regulação econômica. Portanto, seria difícil considerar a FCC um órgão regulador convergente nos moldes do que ocorre com a autoridade britânica.

Esse trabalho avalia que não houve mudança de paradigma na reforma regulatória ocorrida em 1996 nos EUA, já no Reino Unido verifica-se algo novo do que vinha ocorrendo no setor desde os anos 1930. A abordagem regulatória convencional baseada no controle do monopólio natural, como foi visto, continua sendo a fundamental escolha da política de comunicações inerente ao modelo regulatório estadunidense. Essa abordagem convencional estabelece um regime de regras setoriais ditado de forma *ex ante*, o qual controla a conduta das empresas reguladas de uma maneira muito rígida porque permite pouca margem de adaptação ao surgimento de novas configurações de mercado. Já o modelo britânico, confia em uma regulação setorial baseada no controle do poder de mercado muito mais semelhante a uma regulação *ex post*, fundamentada pelas regras de defesa da concorrência, a qual possa ser flexível o suficiente para se adaptar a eventuais mudanças no mercado de comunicações, sejam elas de cunho tecnológico ou microeconômico.

Nesse sentido, o modelo britânico supostamente se apresenta como um novo paradigma para a regulação setorial de comunicações eletrônicas. Ele aparenta ultrapassar a estática abordagem desenvolvida nos EUA durante quase cem anos, para uma visão dinâmica da regulação. Esse novo paradigma pode ser considerado uma resposta à

convergência, pois, visa tornar o modelo regulatório flexível o suficiente para acompanhar a característica essencial desse fenômeno que é sua constante e rápida mutação tecnológica. O modelo do Reino Unido tenta se desvincular do fator tecnologia, já que este se apresenta cada vez mais volátil, e pretende agarrar-se na flexibilidade que o controle do poder de mercado pode oferecer em situações de difícil previsibilidade. A nova abordagem está focada na competição, portanto, a idéia é intervir de forma a punir atitudes anticompetitivas e incentivar a desregulamentação daqueles mercados onde já prevalece uma concorrência benéfica socialmente.

## Conclusão

Responder a questão sobre o que é um modelo convergente não se apresenta como tarefa fácil. Na verdade pode ser uma tarefa impossível dependendo de como ela for interpretada. Se a pergunta “o que é um modelo convergente” significar qual modelo será mais eficiente para lidar com o fenômeno da convergência, a resposta não poderá nem ser cogitada nesse trabalho. Isso porque a análise realizada aqui visava apenas examinar os marcos legais de cada modelo, sem mensurar sua aplicação na realidade. Para que se pudesse responder qual modelo é mais eficiente teria que se analisar a aplicação prática desses marcos legais na realidade, tarefa colossal que extrapolaria as condições de pesquisa desse humilde trabalho. Agora, se a questão diz respeito a que modelo foi desenhado especificamente para lidar com a convergência, pode-se chegar a algumas conclusões.

Primeiro, a reforma do modelo americano, apesar de supostamente ter como objetivo adaptar aquele modelo às transformações ocorridas no setor de comunicações nas últimas décadas, não se configurou em um novo modelo que apresentasse uma abordagem regulatória inovadora. O modelo estadunidense apresenta praticamente a mesma configuração estabelecida em sua criação em 1934. O *Communications Act 1934* continua sendo o sustentáculo de uma abordagem fundamentada no controle do monopólio natural e o FCC se mantém como uma autoridade reguladora estruturada para agir em um mercado dividido tecnologicamente.

Segundo, pode-se dizer que o Reino Unido apresenta algo novo quando resolveu reformular radicalmente seu modelo regulatório em 2003. Essa reformulação, ao extinguir os antigos órgãos reguladores, e criar um regulador unificado, tinha como objetivo se preparar para regular um ambiente competitivo, e não controlar uma empresa monopolista. O Reino Unido entendeu que, para se usufruir dos benefícios potenciais da convergência tecnológica, seria necessária uma nova organização das regras para o setor de comunicações eletrônicas. E que, para aplicar tais regras seria imprescindível uma autoridade reguladora unificada que fosse flexível o suficiente para lidar com o ambiente convergente. Tal flexibilidade estaria sustentada por uma nova abordagem regulatória baseada na regulação do poder de mercado das empresas. O Reino Unido apostou em uma

dinâmica regulatória cujos benefícios decorreriam cada vez mais do processo competitivo. A regulação naquele país aparenta concentrar-se mais na competição e menos na tentativa de criar o resultado hipotético (ou artificial) que imitaria a competição perfeita, quer dizer menos regulação técnico-econômica e mais mecanismos de defesa da concorrência.

Terceiro, as políticas de comunicação refletem os objetivos políticos de cada época dado um contexto do desenvolvimento do mercado e o estágio da disponibilidade tecnológica de dado momento histórico. O fenômeno da convergência, considerando seus aspectos sociais, tecnológicos e estruturais, parece impor uma necessidade de reformulação das políticas de comunicação. Tal reformulação poderia implicar em uma nova configuração das normas e instituições de modelos regulatórios para o setor de comunicações eletrônicas. A convergência carrega um potencial transformador das políticas públicas para as comunicações, no entanto, esse potencial não ultrapassaria os limites do ideário do “Estado Regulador” dominante atualmente. Portanto, a convergência pode implicar mudanças radicais na organização legal e na dinâmica de funcionamento dos modelos regulatórios, isto sem quebrar a continuidade do processo liberalizante iniciado nos anos 1980. O modelo britânico, apesar de apresentar um novo paradigma em termos de abordagem regulatória, pode ser considerado uma mera evolução do que se conhece sobre regulação setorial para as comunicações eletrônicas desde 1934 com o surgimento do modelo estadunidense.

Em suma, os dois modelos regulatórios estudados nesse trabalho são frutos de um processo histórico em constante andamento. Ou seja, a configuração dos modelos regulatórios aparenta ser resultado de um processo evolutivo, portanto um fenômeno não concluído. Diante esse raciocínio pode-se dizer que um modelo convergente para a regulação setorial de comunicações também é fruto desse processo e ainda não está fechado. No entanto, como foi visto, verificou-se algumas características essenciais que parecem modelar uma abordagem regulatória adaptada ao fenômeno da convergência. O ponto chave para entender essa nova abordagem é a questão da erosão do monopólio natural trazida pelo desenvolvimento tecnológico inerente à convergência. Essa erosão abre espaço para uma maior competição no setor de comunicações eletrônicas de forma a criar a necessidade de regulação não mais baseada no controle de uma grande empresa monopolista. Somado ao desaparecimento do monopólio natural causado pela evolução

tecnológica estão as transformações midiáticas, sociais e político-econômicas, as quais implicam novas formas de produzir, distribuir, consumir e comercializar serviços de comunicação. Essas novas formas, por sua vez, exigiriam adaptações na maneira de regular esse setor, que agora começa a demonstrar uma nova dinâmica de funcionamento.

Portanto, não é seguro ainda afirmar com certeza “o que é um modelo regulatório de convergência”. Todavia, pelo que se verificou nesse trabalho, pode-se dizer que inovações regulatórias como licença única, análise de PMS, *mídia literacy* e autoridade unificada são tentativas de lidar com essa nova dinâmica do setor. Estes novos instrumentos fazem parte de um conjunto de ferramentas voltado para a regulação de mercado, mais focada na competição do que no controle do monopólio. Essas inovações podem ser consideradas como os traços fundamentais de um novo desenho de modelo regulatório, ou seja, um novo modelo construído com objetivo de lidar com o setor de comunicações eletrônicas em um futuro cada vez mais convergente.

O estudo comparado realizado nesse trabalho permite refletir sobre algumas questões regulatórias que pautaram um possível “modelo convergente”:

1 – A regulação de comunicações eletrônicas terá que lidar com as transformações midiáticas trazidas pelo fenômeno da convergência. Está ocorrendo uma hibridação dos meios de comunicação ou cruzamento das infra-estruturas de distribuição de informação, que abre a possibilidade de uma competição intra-plataformas tecnológicas. Ou seja, os serviços de comunicação serão transportados e prestados por diferentes redes que competiriam entre si. Assim, o estímulo (acento agudo) à competição intra-plataformas será um dos principais objetivos de um modelo convergente. Verificou-se que em ambos os casos estudados nesse trabalho procurou-se desenhar regras que estimulem esse tipo de competição.

2 - O espectro eletromagnético e o acesso as redes das *incumbents* se configuram com a chave para garantir a competição em um ambiente convergente. Um modelo regulatório convergente tenderá a desenvolver regras que estimulem a maior abertura possível desses meios. O espectro e o acesso a redes permite a novos competidores ou empresas que atuavam tradicionalmente em ramos das comunicações atuarem como competidores nos mercados de voz e dados. Por exemplo, tanto nos EUA como no Reino Unido existe a preocupação de alocar mais faixas de espectro aos radiodifusores para que

estes também prestem telefonia e conexão a Internet. O mesmo ocorre com as regras de acesso a redes, nos dois modelos verifica-se a intensão de fortalecer remédios como a desagregação de redes (*unbundling*) e obrigações de interconexão.

3 – Existe uma preocupação quanto ao risco da intervenção regulatória para o desenvolvimento tecnológico. Verifica-se que a dimensão tecnológica da convergência funciona como um importante catalizador das transformações setoriais que ocorreram nas últimas décadas. Um modelo convergente tenderá a limitar decisões regulatórias que intervenham demais no funcionamento do mercado de forma inibir a inovação tecnológica, a qual, por sua vez, dá suporte a competição. A aversão ao risco da intervenção recria a própria maneira de regular o mercado, pois força o modelo regulatório a adotar um caminho mais próximo da regulação *ex post*. Isso por que a regulação *ex ante* apresenta um grau de incerteza muito grande em um ambiente dinâmico, onde o desenvolvimento tecnológico é muito rápido. Certas decisões tomadas de forma *ex ante* podem estagnar essa dinâmica de modo a travar o surgimento de novas tecnológicas, conseqüentemente, de novos produtos e novos competidores. Como o ambiente convergente é muito dinâmico um modelo desenhado especificamente para ele tenderá a regular de maneira *ex post*, ou seja, controlando a competição por mecanismo de controle de poder de mercado e inibição de práticas anticompetitivas. As regras de um modelo convergente, não irão tentar entender ou controlar o funcionamento do setor, mas tenderá a ser flexível o suficiente para acompanhar sua dinâmica tecnológica.

4 – O modelo regulatório convergente também continuará a ter fortes objetivos sociais além da busca pela competição e pelos benefícios materiais ao consumidor. Pelo estudo realizado, verifica-se que a preocupação com o cidadão não diminuiu, mas pelo contrário tende a se manter presente. Portanto, a questão social continuará como forte preocupação em uma regulação que vise abarcar as transformações inerentes à sociedade da informação. Por exemplo, o acesso a serviços universais ganha uma nova configuração, é o caso das políticas de acesso à Internet banda larga, pois essa já é um instrumento essencial para o cidadão se inserir política e economicamente na sociedade pós-industrial. Outro exemplo é a proteção contra os riscos que o livre fluxo de informação pode trazer à formação dos menores de idade, por isso as discussões sobre a implementação de regras

que visem a proteção contra materiais ofensivos nos EUA e a educação para mídia que existe no modelo britânico.

Os apontamentos acima trazem importantes discussões sobre o futuro das políticas de comunicação. Sabe-se que a convergência ainda está em andamento, portanto, repleta de incertezas sobre os rumos da regulação setorial de comunicações apesar de já podermos visualizar algumas tendências. É necessário cautela ao se inferir sobre um novo modelo, pois qualquer que seja a abordagem adotada diante do fenômeno da convergência deve-se considerar os perigos inerentes às decisões regulatórias. Ou seja, é importante se atentar aos riscos inerentes a regulação setorial, os quais não apenas se referem à possibilidade da intervenção Estatal apresentar desincentivos a inovação e prejudicar o desenvolvimento econômico do setor, mas também ao perigo dela apenas remunerar o capital de forma a prejudicar o bem estar social. A busca desenfreada pela competição pode afetar esse delicado equilíbrio por traz da atuação do Estado. A convergência traz implicações significativas tanto para a regulação econômica, como para os objetivos sociais que estão atrelados a ela. Os objetivos sociais podem ser mais complexos que os econômicos, pois envolvem questões ligadas à cidadania, não necessariamente ligadas ao bem estar econômico. Um modelo convergente, seja o que for, deverá estar atento a isso.

## Referências Bibliográficas

BAR, François. SANDVIG, Christian. *Rules From Truth: Communication Policy After Convergence*. Telecommunications Policy Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, Alexandria, Virginia, EUA, setembro de 2000. Disponível em: < [http://www.communication.illinois.edu/csandvig/research/Rules\\_from\\_Truth.pdf](http://www.communication.illinois.edu/csandvig/research/Rules_from_Truth.pdf) > , acesso em 29 outubro de 2008.

BEZZINA, Jérôme. SANCEZ, Bernard. *Technological Convergence and Regulation*. InfoDev, Communications & Strategies, Special issue, Novembro de 2005. Disponível em < [www.infodev.org/en/Document.1.aspx](http://www.infodev.org/en/Document.1.aspx) >, acesso em 23 outubro de 2008.

BOLANO, César Ricardo Siqueira et. alii. *Economia Política da Internet*. Aracaju: Editora UFS, 2007.

BOLANO, César Ricardo Siqueira. Da derivação à regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural. In: Eptic On Line V(3), set. dez. 2003.

BOLANO, César Ricardo Siqueira. Duas teses sobre a teoria marxista do Estado. In: Tomo, Ano VI, nº 6, Aracaju: NPPCS/UFS, 2003 – p. 81-106.

BOLANO, César Ricardo Siqueira. *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 2000 (selecionar páginas)

CAMERON, Charles M.; FREEDMAN, Grace R.. *The Macropolitics of Telecommunications Policy 1899-1998: Lawmaking, Policy Windows, and Agency Control*. Trabalho apresentado em Conference on the Macropolitics of Congress, Departments of Political Science, University of Colorado and Yale University, EUA, junho de 2001.

CARDOSO, Gustavo. *A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2007.

CARDOSO, Gustavo. *From Mass to Networked Communication: Communicational Models and the Informational Society*. International Journal of Communication, 587-630, EUA, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 11º ed. Paz e Terra, São Paulo, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges; Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2003.

CASTELLS, Manuel. *The message is the médium: An Interview with Manuel Castells*. Global Media and Communication, Londres, 2005. Disponível em < [http://gmc.sagepub.com/cgi/pdf\\_extract/1/2/135](http://gmc.sagepub.com/cgi/pdf_extract/1/2/135) >, acesso em 21 outubro de 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livre Vert sur La Convergence dès Secteurs dès Télécommunications, des Media ET dès Technologies de L'Information, et les Implications pour La Reglementation*. Comissão Européia, Bruxelas, 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. *The 1999 Communications Review: Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services*. Bruxelas, 1999.

COSTA, Helton Dória. *IP Multicast Sobre ATM*. Projeto Redes Metropolitanas de Alta Velocidade, Centro de Processamento de Dados, Universidade Federal da Bahia. Disponível em < <http://www.rnp.br/wrnp2/2000/posters/IPsobreATM.pdf> > Acesso em 25 junho de 2007.

CUNHA, Américo Brígido. *Convergência nas Telecomunicações no Brasil.: Análise das transformações no ambiente de negócios, estratégias e competitividade das empresas de telecomunicações*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2004.

CURRIE, David. *The Principles and Objectives of a Converged Communications Regulator*. 4th ECTA Regulatory Conference, 10 de dezembro de 2003. Disponível em < [http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2003/12/currie\\_20031210](http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2003/12/currie_20031210) >. Acesso em 23 julho de 2007.

DARLINGTON, Roger. *An introduction to Communication Act*. Reino Unido. Disponível em: < <http://www.rogerdarlington.co.uk/CommsAct.html> >. Acesso em 2 de março de 2006.

DARLINGTON, Roger. *An introduction to Ofcom*. Reino Unido. Disponível em: < <http://www.rogerdarlington.co.uk/Ofcom.html> > Acesso em 2 de março de 2006.

DOYLE, G; VICK, Douglas W. *The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK*. The International Journal of Research into New Media Technologies, Vol. 11, No. 3, 75-94 (2005)

DRAKE, Willian J. . *The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime*. Publicado por Routledge, 2000, disponível em < [www.ceip.org/files/projects/irwp/pdf/draketelecom.pdf](http://www.ceip.org/files/projects/irwp/pdf/draketelecom.pdf) > acesso 07 março 2007.

DROMI, Roberto. *Telecomunicaciones – Interconexión y convergencia tecnológica*. Hispania Libros, Madrid, 2008.

DTI. *Communications Liberalisation in The UK*. Key Elements, History & Benefits, Department of Trade & Industry, 2001. Disponível em < <http://www.berr.gov.uk/files/file24910.pdf> >, acesso em 30 julho de 2007.

ECCLES, Richard; NIGHTINGALE, Karen Nightingale. *Assessment of significant market power in the UK electronic communications markets*. Publicado por Bird & Bird, 17 de

fevereiro de 2005. Disponível em < [http://www.twobirds.com/english/publications/articles/Assessment\\_of\\_smp\\_in\\_the\\_UK\\_el\\_electronic\\_communications\\_markets.cfm?RenderForPrint=1](http://www.twobirds.com/english/publications/articles/Assessment_of_smp_in_the_UK_el_electronic_communications_markets.cfm?RenderForPrint=1) >. Acesso em 23 julho de 2007.

ECONOMIDES, Nicholas. *Telecommunications Regulation: An Introduction*. NET Institute Working Paper, N° 04-20, 2004, disponível em < <http://ssrn.com/abstract=465020> or DOI: [10.2139/ssrn.465020](https://doi.org/10.2139/ssrn.465020) >, último acesso 29 dezembro de 2007.

EMERITZ, Robert E.. *The Telecommunications Act of 1996*. Pike & Fisher, EUA, 1996.

EUA. *Sherman Antitrust Act 1890*. Congresso dos EUA, 2 de julho de 1890. Disponível em: < [http://en.wikisource.org/wiki/Sherman\\_Anti-Trust\\_Act](http://en.wikisource.org/wiki/Sherman_Anti-Trust_Act) >, último acesso 15 de abril de 2009.

EUA. *Clayton Antitrust Act 1914*. Congresso dos EUA, 15 de outubro de 1914. Disponível em: < <http://www.google.com/gwt/n?u=http://www.usdoj.gov/atr/foia/divisionmanual/two.htm#3> >, último acesso 15 de abril de 2009.

FCC. Fiscal Year 2008 Performance and Accountability Report. Relatório do FCC do período referente a 1 de outubro de 2007 a 30 de setembro de 2008. Disponível em < <http://www.fcc.gov/Reports/ar2008.pdf> >, último acesso em 04 maio de 2009.

FERGUSON, Marjorie; GOLDING. *Economía Política y Estudios Culturales*. Peter. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1998.

FIDLER, Roger F.. *Mediamorphosis: understanding new media*. Pine Forge Press, EUA, 1997.

FLORIO, Massino. *The welfare impact of a privatisation: the British Telecom. Case-history*. Working Paper n. 08, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli Studi di Milano, Itália, 2001.

FREEMAN, Peter. *Regulation and Competition – Chalk and Cheese? The Role of the Competition Commission*. CRI Frontiers of Regulation Conference, Keynote Speech, University of Bath, 7 de setembro 2006.

GARCÍA-MURILLO, Martha. *Regulatory Responses to Convergence: experiences from four countries*, INFO, vol. 7 NO. 1, p. 20-40, 2005.

GARCÍA-MURILLO, Martha; MACINNES, Ian. *Regulatory Convergence in The Information Industry*. Journal of Media Management, Vol. 5 No. 5, EUA, 2003.

GERADIN, Damien; KERF, Michel. *Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-Specific Regulation*. EUA: Oxford University Press, 2005.

GERADIN, Damien. European and America Approaches to Antitrust Remedies and The Institutional Design of Regulation in Telecommunications. Handbook of Telecommunications Economics, Volume 2, Edited by S. Majundar et al, Elsevier, EUA, 2005.

HANRAHAN, Hu. *Network convergence: services, applications, transport, and operations support*. EUA: Wiley, 2007.

HARGRAVE, Andrea. LEALAND, Geoff. NORRIS, Paul. STIRLING, Andrew. *Issues facing broadcast content regulation*. Millwood Hargrave LTD, Broadcasting Standards Authority, Nova Zelândia, novembro de 2004.

HOOPER, Richard. *Ofcom's First Two Years*. ACMA Annual Broadcasting conference, Australia 10 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2005/11/regulation>>. Acesso em 10 julho de 2006.

HOOPER, Richard. *Content regulation in the multiplatform multichannel digital age. Seminar: Regulation in a convergent environment*. Hong Kong, 29 de agosto de 2005. Disponível em: < <http://ofcom.org.uk/media/speeches/2005/08/hk> >. Acesso em 10 julho de 2006.

ILHARCO, Fernando. *Information Technology as Ontology: A Phenomenological Investigation into Information Technology and Strategy In-the-World*. Tese de doutorado em filosofia. London School of Economics and Political Science Department of Information Systems, Londres, 2002.

INTVEN, Hank; TÉTRAULT, McCarthy. *Telecommunications Regulation Handbook*. InfoDev, The World Bank, Washington, EUA, 2000. Disponível em: < <http://www.infodev.org/en/Publication.22.html> >. Acesso em 24 novembro de 2008.

JUNIOR, José Mello. *Cultura & Informação X Modernidade tardia\_ Pós-Modernidade\_Sociedade da Informação*. T. Eagleton; F. Jameson; R. Williams; S. Hall; Kumar / membros: Marlene Cristiane; Cris Jarriet; Marilucia Botallo; Jose de JUNIOR. Disponível em : < <http://infocult.incubadora.fapesp.br/portal/eventos/seminarios-cultura/grupo-5/cultura%20ind%20cultural%20e%20globalizacao.doc> > . Acesso em 05 de julho de 2008.

LACERDA, Juciano de Souza, *Sistemas, redes e complexidade: A industria cultural em tempos de Internet*. BOCC, Universidade da Beira Interior, 2004. Disponível em: < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/lacerda-juciano-sistemas-redes.pdf> > . Acesso em 07 de novembro de 2008.

LAFFONT, Jean-Jacques. TIROLE, Jean. *Competition in Telecommunications*. MIT Press, EUA, 2001.

LONGSTAFF, Pat H.. *New ways to Think About the Visions Called “Convergence” – A Guide for Business and Public Policy*. Havard University, Program on Information Resources Policy, EUA, 2001.

MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. Cultrix, São Paulo, 2007.

MCLUHAN, Stephanie; STAINES, David. *McLuhan por McLuhan: conferências e entrevistas*. Ediouro, Rio de Janeiro, 2005.

MESSERE, Fritz. *Analysis of The Telecommunications Act of 1996*. Associate Professor of Communications Studies at SUNY, note 1996. Disponível em <<http://www.oswego.edu/~messere/telecom1.html>>, último acesso em 19 março de 2009.

MONTARDO, Sandra. *Uma teoria crítica dos novos meios de comunicação*. Revista FAMECOS, Porto Alegre n.18, agosto de 2002.

MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Sulina, 3º edição, Porto Alegre, 2007.

MORIN, Edgar. *A Cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Bertrand Brasil, 15º edição, Rio de Janeiro, 2008.

MORIN, Edgar. *Restricted Complexity, General Complexity*. Texto apresentado no colóquio: “Intelligence de la Complexité: épistémologie et pragmatique”, Cerisy-la-Salle, França, junho de 2005. Disponível em: <[http://www.worldscibooks.com/chaos/etextbook/6372/6372\\_chap01.pdf](http://www.worldscibooks.com/chaos/etextbook/6372/6372_chap01.pdf)>, acesso em 05 de novembro de 2008.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *The creation of Ofcom: Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies*. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1175 Seção 2005-2006, publicado por National Audit Office, 5 de julho de 2006.

OFCOM. *A Case Study on Public sector mergers and regulatory structures*. Published by Ofcom, Reino Unido, 2006.

OFCOM. *Annual Plan 2004/5*. OFCOM, Reino Unido, 2005. Disponível em: <[http://www.ofcom.org.uk/about/acooun/reports\\_plans/annrep0405/#content](http://www.ofcom.org.uk/about/acooun/reports_plans/annrep0405/#content)>. Acesso em 28 de setembro de 2006.

OFCOM. *Annual Plan 2006/7*. OFCOM, Reino Unido, 4 de Abril 2006. Disponível em: <[http://www.ofcom.org.uk/about/acooun/reports\\_plan0607/statement/statement.pdf](http://www.ofcom.org.uk/about/acooun/reports_plan0607/statement/statement.pdf)>. Acesso em 28 de setembro de 2006.

OFCOM. *Broadcasting Code*, Reino Unido, 25 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>>. Acesso em 28 de setembro de 2006.

OFT. *Overview of the Enterprise Act – The competition and consumer provisions*. Office of Fair Trading, Londres, 2003.

ORTIZ, Renato – "A Escola de Frankfurt e a Questão da Cultura de Massa", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 1, v. 1, junho de 1986.

PASCAL, Ide. *A Arte de Pensar*. Martins Fontes, São Paulo, 2000.

PICCININ, Fabianda. *Televisão Digital e Convergência: da essência da tecnologia a aplicabilidade*. Congresso Internacional Lusocom, Santiago de Compostela, abril de 2006.

PONDE, João.l; POSSAS, Mario Luiz, Ponde, FAGUNDES, Jorge. *Regulação da Concorrência em Setores de Infra-estrutura no Brasil: um Enfoque Alternativo*. Archè, Rio de Janeiro, v.6, n.16, p. 177-159, 1997.

REINO UNIDO. *Communication Act 2003*. 21c. ed. Reino Unido, British Parliament, 2003. Disponível em: < [http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2003/ukpga_20030021_en_1) >. Acesso em 15 de abril 2009.

REINO UNIDO. *Communications White Paper*. Government Response to the Second Report from the Culture, Media and Sport Select Committee, seção 2000-2001; Secretaria de Cultura, Mídia e Esporte, Reino Unido. Disponível em: < <http://www.culture.gov.uk/PDF/CM5316.PDF> >. Acesso em 15 de abril de 2009.

REINO UNIDO. *Competition Act 1998*. Bristish Parliament 2000. Disponível em: < <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/19980041.htm> >. Acesso em 15 de abril de 2009.

REINO UNIDO. *Enterprise Act 2002*. Bristish Parliament 2002. Disponível em: < <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020040.htm> >. Acesso em 15 de abril de 2009.

SANTOS, Suzy. *Uma Convergência Divergente: a centralidade da TV aberta no setor de audiovisual brasileiro*. Tese Doutorado em Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador, 2004.

SEP. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford Univerity, Metaphysics Research Lab. Disponível em: < <http://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/> >. Acesso em 05 de julho de 2008.

SHELANSKI, Howard A.. *Adjusting Regulation to Competition: Toward a New Model for U.S Telecommunications Policy*. Yale Journal on Regulation, EUA, Janeiro de 2007.

SHIN, Dong-Hee. *Convergence of telecommunications, media and information technology, and implications for regulation*. Info, Emerald Group Publishing Limited, Volume: 8 Issue: p. 42 – 56, 2006

SILVA, Juremir Machado da Silva. *Em busca da complexidade esquecida*. Revista Famecos, Porto Alegre, n. 5, p.14 -15, novembro de 1996.

SIMPSON, S; HUMPHREYS, P. *Globalisation, Convergence and European Telecommunications Regulation*. Reino Unido: MPG Books, 2005.

SMITH, Paul. *The politics of UK television policy: the making of Ofcom*. Media Culture & Society, SAGE Publications, Londres, 2006.

SPECTRUM. *Apresentação: Ofcom uma agência reguladora convergente*. 48º Painel Telebrasil, 02 de julho de 2004.

STEVEN, Roberts. *Distant Writing – A History of the Telegraph Companies in Britain between 1838 and 1868*. Copyright Steven Roberts, disponível em < <http://distantwriting.co.uk/> > , acesso em 01 de junho de 2009.

STIRLING, Andrew. *Why Ofcom?*. EBU Technical Review, outubro de 2004. Disponível em < [http://www.ebu.ch/en/technical/trev/trev\\_300-ofcom.pdf](http://www.ebu.ch/en/technical/trev/trev_300-ofcom.pdf) >. Acesso em 16 julho de 2007.

STREEL, Alexandre. *Market definitions in the new European Regulatory Framework for Electronic Communications*. Revista Info, MCB UP Limited 2003.

UIT. *Case Study Converged Regulator: Ofcom*. Practice Note, InfoDev, ICT Regulation Tool Kit. Disponível em < <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.aspx?id=2030> >. Acesso em 20 junho de 2007.

UIT. *ICT Regulation Toolkit - Module 3. Authorization of Telecommunications Services, 6.3.1. Transition To New Authorization Regimes*. Disponível em < <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.640.html> >. Acesso em 26 junho de 2007.

UIT. *Competition Policy in Telecommunications: The Case of The United States of America*. Workshop on Competition Policy in Telecommunications, Document CPT/05, 18 de novembro, 2002.

UIT. *IP- What rules for Universal Service in an IP-Enabled NGN Environment?* Background Paper. Genebra, 15 de abril de 2006, pp 9-10.

UNIÃO EUROPÉIA. *Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services*. European Parliament and of the Council, abril de 2005. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l\\_108/l\\_10820020424en00210032.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00210032.pdf) >. Acesso em 7 de junho de 2007.

UNIÃO EUROPÉIA. *Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*. European Parliament

and of the Council, abril de 2005. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0022:EN:NOT> >. Acesso em 12 de junho de 2009.

YIN, Robert K.. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Bookman, 3 ed., Porto Alegre, 2005.

WALDEN, Ian. *Licença Única e Conteúdo Audiovisual*. In: Seminário da Comissão Brasileira de Comunicação 7 – CBC-7. Local Miniauditório da Anatel – Edifício Luiz Eduardo Magalhães – Anatel – Brasil. 18 de julho de 2007.

WEINSTEIN, Stuart. *OFCOM, Information-Convergence and the Never Ending Drizzle of Electric Rain*. International Journal of Communications Law and Policy, Issue 8, Winter, EUA, 2004.

WILD, Kate. *L'importance de la Convergence dans Le Contexte des Politiques de TIC*. Association Pour Le Progrés Des Communication. Disponível em: < [http://rights.apc.org/documents/convergence\\_FR.pdf](http://rights.apc.org/documents/convergence_FR.pdf) >. Acesso em 09 junho de 2008.

WOLF, Mauro – *Teorias da Comunicação*. Martins Fontes. São Paulo, 2003.