

**O paradoxo da internet regulada:  
a desregulação dos serviços de valor adicionado no Brasil**

**Miriam Wimmer**<sup>1</sup>

Universidade de Brasília  
[miriam.wimmer@yahoo.com.br](mailto:miriam.wimmer@yahoo.com.br)

**Octavio Penna Pieranti**<sup>2</sup>

Fundação Getulio Vargas  
octavio.pieranti@gmail.com

**Márcio Iorio Aranha**<sup>3</sup>

University of Southern California / Universidade de Brasília  
[iorio@unb.br](mailto:iorio@unb.br)

**ABSTRACT**

The article examines to which extent the concept of value-added services (VAS) remains adequate in a scenario of convergence between telecommunications, media and the internet, specifically as far as audiovisual content distribution services over the internet are concerned, having in view that in Brazil, the characterization of a service as VAS implies exclusion from the ordinary regulatory jurisdiction. Such characterization and consequent immunity to general regulatory rules tend to become more controversial as new services emerge that are

---

<sup>1</sup> Miriam Wimmer é doutoranda em Comunicação na Universidade de Brasília, mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e bacharel em direito formada pela mesma instituição. É pesquisadora do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (GETEL/UnB) e autora de artigos publicados em revistas nacionais e estrangeiras.

<sup>2</sup> Octavio Penna Pieranti é doutorando em Administração, mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e jornalista formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É autor do livro *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa* (Ed. FGV, 2007) e organizador e autor dos livros *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo* (Ed. FGV, 2006) e *Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa* (Ed. FGV, 2008).

<sup>3</sup> Márcio Iorio Aranha é Visiting Fellow na University of Southern California. Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade de Brasília. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações da UnB (GETEL) e Membro fundador do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB (CCOM).

increasingly similar to traditional (tele)communication services, subject to State regulation. Underlying the research is the question if and to which degree State regulation of the internet is legitimate, considering that for many, a high level of freedom and the absence of rules are central elements for the configuration of the internet as a democratic space.

### **KEY-WORDS**

Mass communication; internet; regulation. Value-added services.

### **RESUMO**

O trabalho examina até que ponto o conceito de serviço de valor adicionado (SVA) permanece adequado num cenário de convergência entre setores de telecomunicação, mídia e internet, notadamente no que se refere a serviços que distribuem conteúdo audiovisual sobre a plataforma da internet, tendo em vista que, no Brasil, a caracterização de determinado serviço como SVA implica sua exclusão da jurisdição regulatória comum. Essa caracterização e a conseqüente imunidade às regras regulatórias gerais tendem a se tornar mais controversas na medida em que surgem e se fortalecem serviços que guardam cada vez mais semelhanças com serviços tradicionais de (tele)comunicações, objeto de regulação estatal. Subjacente ao problema de pesquisa está a questão de saber se e até que ponto é legítima a incidência de regulação estatal sobre a internet, tendo em vista que, para muitos, um elevado grau de liberdade de expressão e ausência de regras são elementos centrais para sua configuração como espaço democrático.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação de massa; internet; regulação; serviços de valor adicionado.

### **RESUMEN**

En el texto se cuestiona si el concepto de servicio de valor añadido (SVA) aún es apropiado en un escenario de convergencia entre los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y de Internet, especialmente con respecto a los servicios que distribuyen contenidos audiovisuales en la plataforma de Internet. En Brasil, la caracterización de determinado servicio como SVA implica su exclusión de la jurisdicción común de reglamentación de los servicios de telecomunicaciones. Esta caracterización y la consiguiente

inmunidad a las normas generales de regulación tienden a ser más controvertidas en un escenario en lo cual se consolidan, en Internet, plataformas similares a otras tradicionales en las (tele) comunicaciones, sujetas a la regulación estatal. El problema subyacente de la investigación es la legitimidad de la regulación estatal en Internet, ya que, para muchos, un alto grado de libertad de expresión y la ausencia de normas son elementos claves para la configuración de la red como un espacio democrático.

Comunicación de masas; internet; regulación; servicios de valor añadido.

## **Introdução**

No contexto dos debates sobre o futuro da regulação das tecnologias de informação e comunicação (TICs), tem ganhado importância a discussão sobre como regular serviços inovadores que se caracterizam por sua semelhança com serviços de (tele)comunicações tradicionais e pela especificidade de serem prestados, em geral, com base em redes caracterizadas por progressiva ubiquidade (Saccol e Reihnard, 2007) e modularidade (Cowhey e Aronson, 2009), capazes de trafegar inúmeros serviços de telecomunicações por comutação de pacotes em banda larga na internet. As dúvidas acerca do tema decorrem, entre outros motivos, da dificuldade de conciliar a lógica da regulação setorial típica do setor de telecomunicações com a lógica da internet, muitas vezes compreendida como um território essencialmente livre.

O Brasil experimenta um fenômeno global, na medida em que serviços prestados com suporte na internet têm sido, em geral, compreendidos como serviços de valor adicionado (SVA), ou seja, serviços que acrescentam, a um serviço de telecomunicações que lhes dá suporte e com o qual não se confundem, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. Tradicionalmente essa interpretação tem ocasionado um vácuo regulatório, representado pela ausência de obrigações sobre as prestadoras, visto que os SVA não se sujeitam à regulação típica dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão. Em outras palavras, um *site* que distribua conteúdos audiovisuais em formato semelhante ao de uma emissora de televisão não

se submete à regulação aplicada sobre a radiodifusão.

Este trabalho examina até que ponto o conceito de SVA permanece adequado num cenário de convergência entre setores de telecomunicações, mídia e internet, notadamente no que se refere a serviços que distribuem conteúdo audiovisual, tendo em vista que, no Brasil, a caracterização de determinado serviço como SVA implica sua exclusão da jurisdição regulatória comum. Essa caracterização e a consequente imunidade às regras regulatórias gerais tendem a se tornar mais controversas na medida em que surgem e se fortalecem serviços que guardam cada vez mais semelhanças com serviços tradicionais de telecomunicações e de comunicação de massa, objeto de regulação estatal. Subjacente ao problema de pesquisa está a questão de saber se e até que ponto é legítima a incidência de regulação estatal sobre a internet, tendo em vista que para muitos um elevado grau de liberdade de expressão e ausência de regras quanto a conteúdos veiculados são elementos centrais para sua caracterização como espaço democrático de discussão pública.

Dentre as principais considerações do estudo, encontra-se a constatação de que, no Brasil, o tráfego de serviços de (tele)comunicações tradicionais sobre a internet tem gerado efeitos variados no que se refere ao postulado jurídico de caracterização da internet como livre e desregulada, abrindo-se espaço para novas abordagens regulatórias incidentes sobre os serviços de valor adicionado.

### **Por que regular a comunicação de massa?**

Antes do debate sobre a regulação de novos meios, é preciso explorar uma outra questão: por que a comunicação de massa deve ser regulada? Apesar de outras tantas respostas possíveis, este texto concentra-se em quatro interpretações não excludentes.

A primeira diz respeito à força dos meios de comunicação de massa na contemporaneidade. Evidências desse poder não faltam: no século XX, o rádio chegou a promover pânico ao anunciar uma invasão extraterrestre, no célebre caso protagonizado por Orson Welles; jornais e revistas impulsionaram a queda de presidentes nos Estados Unidos (Richard Nixon), no Brasil (Fernando Collor) e em outras nações; e a televisão serviu e serve de sustentáculo a diversos regimes políticos, dita costumes e preferências, cria mitos e estimula críticas e elogios.

No plano teórico, não há consenso sobre a real dimensão de poder dos meios de comunicação. Durante décadas, ganhou relevância a interpretação largamente defendida pela Escola de Frankfurt de que as mensagens dos meios de comunicação eram absorvidas, de forma pouco crítica, pela sociedade. Com o tempo, fortaleceram-se teses cujo enfoque centrava-se na possibilidade de resistência por parte da sociedade ou nas fragilidades inerentes aos próprios meios de comunicação. Na primeira categoria enquadra-se, por exemplo, Habermas (2003) e sua defesa dos meios como instâncias de mediação das demandas originadas na esfera pública. Na segunda, figuram Luhmann (2005), ao entender que os meios são herméticos à participação da sociedade e que a esfera pública é um espaço para a disputa por poder, e autores brasileiros que, a exemplo de Sodré (1999) e Barbosa (2004), preferiram enfatizar a dependência que a imprensa mantém em relação a recursos públicos graças a uma permanente penúria financeira. Por mais que sejam diferentes as interpretações, nenhuma corrente teórica relevante ousou negar o poder, em maior ou menor grau, dos meios de comunicação e ignorá-los como ator social importante para a compreensão da contemporaneidade.

Assim, ao regular a comunicação de massa, o Estado assim procede menos por fé cega na regulação, e mais pela convicção de que uma exploração não apropriada dessa atividade ameaça, além dos cidadãos, o seu próprio *status quo*. É falsa, portanto, a percepção de que regular a comunicação é o mesmo que regular os setores de cosméticos ou de fabricação de biscoitos, dentre outros exemplos similares. Como nenhum desses pode induzir caminhos e descaminhos de uma nação, a eles se aplicam exclusivamente regras naturais da regulação; o mesmo, porém, não é recomendável em relação à comunicação de massa. Como explicita Canela:

“A diferença entre regular a mídia e regular outras indústrias reside, sobretudo, no conteúdo veiculado e nas suas implicações: a oferta de acesso às telecomunicações a uma região remota traz impactos para milhares de pessoas e para a economia local; a oferta de cobertura midiática equilibrada acerca das diferentes opções político-partidárias que se apresentam em uma eleição presidencial pode alterar os rumos do país e de sua democracia” (CANELA, 2008, p. 152-3).

A segunda justificativa para a regulação da comunicação de massa é quase a negativa da primeira: se a regulação é pensada como forma de proteger Estado e cidadãos, a não regulação pode implicar em prejuízos a direitos fundamentais. Sucintamente, o reconhecimento da liberdade de expressão como um dos pilares das sociedades modernas costuma ser identificado com a reflexão de John Stuart Mill no texto *Da Liberdade*, de 1859. Nesse escrito, Mill aponta a falibilidade humana, principalmente porque a verdade depende do contexto em que cada indivíduo está inserido. Daí advém uma necessária abertura ao permanente questionamento de manifestações individuais:

“A completa liberdade para contradizer e refutar nossa opinião é a genuína condição que nos autoriza a considerá-la verdadeira para objetivos de ação: e não há outras condições que permitam a um ser com faculdades humanas ter qualquer garantia racional de estar certo” (Mill, 1974, p. 7).

Originalmente a liberdade de imprensa seria uma extensão da liberdade de expressão: como cada indivíduo podia imprimir seu próprio jornal, a ser lido por uma minoria alfabetizada e preponderantemente residente no meio urbano, a imprensa deveria ser defendida como alternativa para a expressão individual. Com o passar do tempo, no entanto, a atividade de imprensa ganha complexidade e demanda recursos crescentes, tornando-se empreitada para poucos. Alguns autores, percorrendo trilha inicialmente esboçada por Marx, passam, então, a descolar a liberdade de imprensa moderna da concepção de liberdade de expressão própria do século XIX. Para Lenin (1976), em nações capitalistas a liberdade de imprensa era entendida apenas como a ausência de censura explícita, o que garantia a publicação de jornais produzidos por empresas grandes e lucrativas. Restava ao Estado, para intervir no setor, a alternativa de deter o monopólio da publicidade, recurso essencial ao financiamento da comunicação de massa.

Para garantir a liberdade de expressão como um direito fundamental e dar voz a todos os cidadãos, cabia ao Estado proporcionar alternativas à concentração dos meios de comunicação de massa nas mãos de poucos proprietários. Para a corrente marxista, isso significava a expropriação dos meios de produção e a estatização da comunicação de massa,

considerando-se que o Estado era o legítimo representante da sociedade. Para as democracias formais ocidentais, por óbvio, a interpretação desse objetivo dizia respeito ao máximo de pluralismo possível, sem que isso implicasse em estatização. Note-se que mesmo autores liberais, a exemplo de Kelley e Donway (1990), reivindicavam o pluralismo; no entanto, entendiam que a simples existência simultânea de diversos jornais, emissoras de radiodifusão e de outros meios já garante o pluralismo objetivado por uma regulação democrática.

Uma terceira justificativa para a regulação da comunicação de massa, também relacionada com a primeira, é a percepção de que a atuação livre dos meios poderia impactar a defesa nacional, na medida em que expõe o país a um ideário nem sempre amigável do ponto de vista da diplomacia. Essa preocupação ganhou relevância com o desenvolvimento de meios de comunicação de longa distância, a exemplo de emissoras de rádio em ondas curtas. Na Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a BBC inglesa produzia programas em cinco idiomas e, em pouco tempo, acrescentaria outros 38 à lista inicial; a Alemanha transmitia em seis idiomas; a Itália, em dezoito; e a União Soviética, em sessenta – em vários casos, as emissoras fingiam ser estações de países inimigos, destinando-se a atividades de propaganda e contrapropaganda (Romais, 1994). No presente, resistem ao tempo antigos serviços nacionais de divulgação por ondas curtas, como, por exemplo, a *Voz da América*, e propaganda anticomunista continua sendo destinada, a partir de países vizinhos, a nações como Cuba e Coreia do Norte. Note-se que as emissões em ondas curtas guardam uma interessante similaridade com novos meios de comunicação, como a internet: ambas ignoram fronteiras físicas e cruzam nações com informações originadas em países vizinhos. No caso das ondas curtas, isso não significou um abandono da regulação por parte do Estado, mas o estudo de alternativas à regulação tradicional; no caso da internet, tampouco devem ser abandonados os mecanismos regulatórios, ora submetidos a um novo enfoque.

Por fim, uma quarta justificativa para a regulação, nesse caso, da comunicação de massa eletrônica é a escassez de recursos. O espectro eletromagnético é finito, logo nem todas as emissoras podem instalar-se livremente sob pena de haver interferência na programação e conseqüente prejuízo para a comunicação de massa. A responsabilidade de regulá-lo é do Estado, já que a ONU entende o espectro como bem natural integrante do patrimônio de cada nação. No caso da imprensa, a defesa de uma regulação técnica similar à da radiodifusão é



pouco frequente, principalmente porque inexistem elementos que possam ser definidos consensualmente como “escassos”. O Estado não precisa obstaculizar a ação de novos entrantes, logo todos os interessados podem operar o serviço, e é recorrente a concepção de que não são válidos modelos como o *trusteeship model* (Geller, 1990), apesar de alguns autores, baseados em teorias econômicas, argumentarem que todos os recursos são escassos – a começar pelos investimentos necessários à produção de jornais e revistas (Lichtenberg, 1990). No caso da internet, existem, ainda, outros recursos escassos, como nomes de domínio e endereços IP, o que gera uma demanda por regulação técnica.

Com base em justificativas de natureza similar a essas, a grande maioria dos países hoje regula os meios de comunicação de massa tanto com relação à sua estrutura e propriedade, quanto com respeito ao próprio conteúdo veiculado. Embora no Brasil, por força de circunstâncias históricas, políticas, econômicas e sociais, a regulação dos meios de comunicação de massa tenha se dado de forma limitada e parcial, deve-se registrar que a Constituição Federal de 1988, com base nos seus artigos 221 e 222, §3º, prevê regras e princípios claros relativos à produção e à programação de **todos os meios de comunicação social eletrônica** com vistas a assegurar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; adequado grau de regionalização e de produção independente; e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

### **Regulação da Internet: Evolução no mundo e no Brasil**

Embora haja relativo consenso de que é legítimo que os meios de comunicação de massa tradicionais, como a televisão, sejam submetidos a algum grau de regulação quanto ao conteúdo veiculado e quanto à estrutura de propriedade, tal concepção ainda gera polêmicas quando aplicada aos conteúdos veiculados por meio da internet.

As resistências à regulação de conteúdo na internet explicam-se pela própria história de desenvolvimento da rede, marcada, pelo menos inicialmente, por um forte espírito colaborativo e dedicação a finalidades não comerciais, notadamente à pesquisa acadêmica e a aplicações militares. Foi com esse espírito que John Barlow (1996) escreveu seu conhecido manifesto pela independência do ciberespaço, no qual proclama aos “governos do mundo



industrial” que o espaço cibernético, o “novo lar da Mente”, é imune à soberania, à tirania e às regras que os governos tentam fazer prevalecer. A concepção “libertária” da internet teve forte acolhida durante vários anos, compreendendo-se a rede como o espaço da cultura livre, do anarquismo, da total liberdade individual para postar, acessar, copiar e distribuir qualquer tipo de conteúdo, gratuitamente. Visualizava-se a rede como um espaço onde o poder econômico não teria vez, um espaço regulado somente pelas novas regras que seriam definidas pelos próprios internautas.

A popularização e a massificação da rede, entretanto, que se intensificou a partir da segunda metade da década de 1990, teve por efeito revelar sua atratividade do ponto de vista comercial. Começaram a se formar alianças estratégicas entre grandes grupos de comunicação e empresas de internet com vistas à disponibilização de “conteúdo *online*” que, com lógica muito parecida à da TV aberta, serviria para a conquista do público e conseqüentemente para a intermediação de negócios e arrecadação de receitas publicitárias. Verificou-se, igualmente, a maciça reformulação de estratégias empresariais com vistas à inserção nesse novo mercado mundial, livre de barreiras físicas e, em alguns casos, jurídicas.

Em 1998, o governo Clinton publicou um documento no qual, reconhecendo a força dos interesses comerciais presentes na internet e a necessidade de que os mecanismos de registro de domínios tivessem uma estrutura mais competitiva, se propunha à completa reformulação dos mecanismos de financiamento e de direção da internet. A criação da *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), em 1998, uma empresa privada norte-americana responsável pelo sistema de registro de nomes de domínio da internet, pode ser compreendida como o marco da morte da visão ingênua da internet como um ambiente estritamente colaborativo, reconhecendo-se definitivamente a lógica mercantil que passou a permear e orientar a grande rede. Alguns autores, como Bolaño (2007), denominam essa fase como a da privatização da grande rede.

A década de 1990 foi, também, o período em que ganhou força a privatização de antigos monopólios estatais, tais como as redes de telecomunicações. Em meio à pressão por parte de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e sob a lógica de que a introdução da competição traria efeitos positivos no que concerne à universalização e à modicidade dos serviços, muitos países, inclusive o Brasil, promoveram

processos de desestatização e abertura do setor de telecomunicações ao capital privado e estrangeiro. Nesse processo, a própria OMC, ao pressionar por amplos compromissos de abertura de mercados nacionais, adotou diferenciação entre os *serviços telefônicos básicos*, compreendidos como todos os serviços de telecomunicações, públicos ou privados, que envolvam transmissão de informações dos consumidores ponto-a-ponto; os *serviços de valor adicionado*, definidos como todos aqueles que acrescentam valor à informação do consumidor, incrementando sua forma ou conteúdo (como as mensagens SMS) ou fornecendo seu armazenamento ou recuperação (como caixas postais); e os *serviços audiovisuais*, abrangendo serviços de produção e distribuição de conteúdo audiovisual, como cinema, vídeo, rádio e televisão (OMC, 1991; 1998). Enquanto muitos compromissos de liberalização foram ofertados com relação aos serviços de telecomunicações e de valor adicionado, diversos países têm se mostrado refratários à plena remoção de barreiras de acesso ao setor dos serviços audiovisuais, notadamente em razão de sua forte relação com aspectos culturais e de soberania das nações, caracterizando-se como um dos setores tipicamente mantidos no âmbito da “exceção cultural”.

No Brasil, o tratamento da internet seguiu, grosso modo, a lógica internacional. Por ocasião da privatização do antigo monopólio estatal de telecomunicações – o Sistema Telebrás –, a lei promulgada para regular o setor explicitamente distinguiu entre serviços de telecomunicações<sup>4</sup> e serviços de valor adicionado<sup>5</sup>, esclarecendo que apenas os primeiros se submeteriam à jurisdição da agência reguladora criada em 1997. Mesmo antes disso, as primeiras normas a tratar da internet no Brasil, em 1995, definiam o Serviço de Conexão à Internet como um serviço de valor adicionado, incluindo no mesmo grupo serviços de informação acessíveis por telefone, como serviços de “disque-piada”, “hora-certa” e “disque-horóscopo”. Pretendia-se, assim, separar nitidamente a exploração do serviço telefônico

---

<sup>4</sup> **Lei n.º 9.472/97. Art. 60.** Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

§ 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. (...).

<sup>5</sup> **Lei n.º 9.472/97. Art. 61.** Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

público – o *serviço básico* – e a prestação de SVA – *serviços adicionais* –, que agregariam à rede pré-existente de telecomunicações meios ou recursos que criavam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações sem, entretanto, caracterizar-se como serviço de telecomunicações. Não há, no Brasil, regras definidas sobre como devem ser prestados serviços de valor adicionado, nem órgão governamental dotado de competências explícitas para regulá-los.

A própria regulação da internet no Brasil seguiu um caminho parecido com aquele trilhado nos EUA. Em 1995 foi criado, por simples Portaria Interministerial, o Comitê Gestor da Internet (CGI), entidade dirigida por um colegiado formado por representantes do setor público e privado e da sociedade, incumbido de gerenciar a alocação de nomes de domínios na internet no Brasil. Embora o modelo tenha evoluído em anos mais recentes, críticas foram levantadas contra a forma como essa regulamentação ocorreu, fundada sobre peculiaridades técnicas e impulsionada pelas urgentes demandas dos interesses sociais e econômicos envolvidos, passando, porém, ao largo da reflexão e escrutínio dos canais democráticos, como mereceria uma questão estratégica e importante para o desenvolvimento do país (Lemos, 2005).

Além disso, chama atenção que, de forma análoga ao que ocorria no setor de telecomunicações, houve preocupação com a regulação da *estrutura* que daria suporte à internet – no primeiro caso, o sistema físico denominado *rede*; no segundo, o sistema de indexação e endereçamento denominado *sistema de nomes de domínio* – mas não com o *conteúdo* que seria por ela veiculado, compreendido, de modo geral, como serviço de valor adicionado. De certa forma, essa preocupação com a infraestrutura e o descaso com a regulação de conteúdo encontra precedente, também, na radiodifusão. Digno de nota, também, é o fato de que não obstante a visão de segmentos da sociedade civil de que o futuro estava nas redes convergentes de alta velocidade – naquela época conhecidas como redes digitais de serviços integrados (Ramos, 1999) –, os setores de telecomunicações, informática e comunicação de massa permaneceram sujeitos a tratamento normativo inteiramente distinto<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Observe-se que tal diferenciação produz inclusive impactos tributários distintos para serviços de telecomunicações e de valor adicionado.

## **Regulação da Internet face à emergência de serviços inovadores de distribuição de conteúdo**

A cristalização de tal concepção no cenário regulatório brasileiro tem suscitado novos desafios na medida em que surgem serviços inovadores de transmissão de conteúdo sobre a internet, dificilmente enquadrados nos compartimentos estanques e incomunicáveis criados pela regulamentação nacional.

Exemplos muito comentados em todo o mundo são as diversas variantes do uso da tecnologia de voz sobre protocolo IP para comunicação interpessoal e as complexas questões associadas à interconexão com a rede comutada, à tarifação, à regulação de preço e qualidade, à neutralidade de rede e ao próprio regime de licenciamento. A depender das características do serviço, ele pode ser classificado como mero serviço de valor adicionado prestado sobre a internet – teoricamente imune, portanto, às exigências regulatórias de qualidade e preço a que estão sujeitos os serviços de telecomunicações convencionais –, ou como tecnologia de suporte a serviços tradicionais de telefonia, não isentando a prestadora do cumprimento das exigências pertinentes ao regime regulatório geral.

Questão mais emblemática para a discussão neste artigo é o tratamento regulatório a ser dado a serviços de distribuição de conteúdo audiovisual pela internet. Diversos modelos se anunciam. Em uma vertente, é consolidada a tendência de produção e distribuição de conteúdo audiovisual pelo próprio usuário. De outra, é amplamente conhecida a possibilidade de acessar, na internet, conteúdos ou pacotes de conteúdos “por demanda”, em um modelo assemelhado ao tradicional *pay-per-view* da TV por assinatura. Ganham força modelos emergentes de distribuição contínua de conteúdo audiovisual na forma de “canais” televisivos que podem ser acessados (ou “digitalmente sintonizados”) na internet. Verifica-se tanto a distribuição dos canais “abertos” de televisão, quanto a distribuição dos canais “fechados” veiculados pelos serviços de TV por assinatura. O acesso a esses canais e pacotes de conteúdo na internet pode se dar conforme diferentes modelos de negócios, como a gratuidade de acesso suportada por receitas publicitárias, a exemplo do que ocorre na radiodifusão; o acesso mediante assinatura mensal, nos moldes do que ocorre com a TV paga tradicional; ou modelos

híbridos, combinando conteúdos gratuitos e onerosos.

Observa-se que serviços dessa natureza guardam notáveis semelhanças com os serviços tradicionais de distribuição de conteúdo audiovisual – radiodifusão e TV por assinatura –, deles se diferenciando pouco quanto à *essência*, mas significativamente quanto à *forma* pela qual são acessados pelo usuário. Enquanto os serviços tradicionais são distribuídos sobre uma rede de telecomunicações – física ou radioelétrica – que pode ser acessada diretamente pelos usuários, gratuitamente ou mediante contratação, os serviços inovadores de distribuição de conteúdo poderiam ser chamados de “*meta-serviços*”, na medida em que sua fruição é condicionada à prévia contratação de serviços de acesso à internet, a chamada “rede das redes”.

Em um cenário de convergência entre setores, em que a internet substitui a infraestrutura básica de telecomunicações como suporte para a prestação de serviços de distribuição de conteúdo, é necessário questionar (i) até que ponto o conceito de serviço de valor adicionado permanece adequado, considerando seus efeitos limitadores no que diz respeito à possibilidade de regulação estatal de tais serviços; e (ii) que efeitos se produzem no que se refere ao postulado jurídico de caracterização da internet como essencialmente livre e desregulada.

É preciso, nesse sentido, realçar alguns pontos. Em primeiro lugar, quando se considera a tendência de migração de serviços tradicionais de telecomunicações e de distribuição de conteúdo para a plataforma da internet, o conceito de serviço de valor adicionado, se interpretado da forma totalitária que tem prevalecido ao longo do último decênio, produz o efeito de que cada vez menos serviços serão regulados, deslocando-se o objeto de regulação estatal dos *serviços* prestados ao usuário final para a simples *infraestrutura física* que os suporta.

Em segundo lugar, a persistir tal interpretação, os serviços de distribuição de conteúdo audiovisual, quando prestados sobre a internet, tendem a ser absorvidos pelo conceito de serviços de valor adicionado, suprimindo-se da regulação estatal uma seara sobre a qual tradicionalmente os países têm lutado para manter soberania, em razão das fortes implicações para a cultura local, soberania nacional e democracia, como exposto na primeira parte deste artigo. Cabe, nesse sentido, questionar se os serviços de distribuição de conteúdo sobre a

internet possuem diferenças *estruturais* com relação aos serviços de distribuição de conteúdo tradicionais que justifiquem tal supressão de competências. É pertinente, ademais, indagar se os serviços de distribuição de conteúdo pela internet constituem um “valor adicionado” a um serviço básico de telecomunicações, como pressupõe o conceito de SVA, ou se, ao contrário, constituem o próprio serviço buscado pelo cidadão. Pelo que se procurou esboçar nos parágrafos anteriores, a segunda opção é a mais provável.

Por fim, deve-se ressaltar que a própria discussão teórica sobre a natureza supostamente livre e desregulada da internet advogada pela corrente liberal tem sofrido um recuo, reconhecendo-se a necessidade de regras para endereçar temas tão diversos como direitos autorais, *e-commerce*, tributação, resolução de conflitos sobre nomes de domínio, crimes digitais, pluralismo e democracia. Autores como Lessig (2006) afirmam que mesmo que não haja regulação estatal explícita, a própria arquitetura do ciberespaço se constitui em regulador, na medida em que determina – guiada, em geral, por interesses comerciais – o nível de privacidade do usuário, as informações a que ele tem acesso, suas possibilidades de ação, sua conduta pretérita e futura e sua própria identidade. Biegel (2003), por sua vez, comenta que o grau de liberdade que um usuário experimenta na internet resulta de escolhas conscientes por parte dos diversos órgãos governantes e gestores no sentido de manter determinado nível de independência e autonomia para os cidadãos virtuais. A questão, ao seu ver, não é se o ciberespaço como um todo deve ou não ser regulado, mas apenas se e em que medida áreas problemáticas pontuais devem ser endereçadas via ação regulatória. Sunstein (2001), por fim, voltando sua atenção para os impactos potencialmente antidemocráticos da possibilidade de filtragem e seleção de informações aberta pela internet, sustenta que essa rede, assim como outras formas de comunicação de massa, deve estar sujeita a certas regras de convivência, de modo a permitir uma comunicação democrática e equilibrada. Nesse sentido, abordando o importante papel do pluralismo de informações em um regime democrático, propõe alternativas como o estabelecimento de regras de “*must carry*” na forma de links de inclusão obrigatória em páginas da internet.

### **Necessidade de novas abordagens regulatórias**



As ponderações precedentes conduzem à conclusão de que a tendência de transposição dos serviços de distribuição de conteúdo audiovisual para a plataforma da internet abre espaço para novas abordagens regulatórias quanto à regulação da internet, apontando a necessidade de *repensar o conceito de serviço de valor adicionado* à luz da evolução da tecnologia e das cambiantes necessidades sociais, considerando as especificidades dos serviços de distribuição de conteúdo audiovisual. Em outras palavras, é relevante repensar a regulação da internet de acordo com parâmetros inerentes aos meios de comunicação de massa tradicionais.

Cabe, nesse momento, uma ressalva: tanto a internet tem suas próprias peculiaridades que precisam ser levadas em consideração, quanto o debate sobre a sua regulação não pode ser confundido com outro referente às falhas da regulação no âmbito da radiodifusão. Por um lado, algumas questões relativas à comunicação de massa, como a expedição de outorgas em função da escassez do espectro, não se aplicam à internet (por mais que haja recursos escassos, o cenário presente ainda comporta uma quantidade significativa de novos entrantes). Por outro, a regulação de conteúdo disponível na internet, que vez ou outra já é evocada no Brasil, deve ser efetiva, também, em relação à radiodifusão. Vale, assim, lembrar que o país ainda precisa avançar muito no que se refere à regulamentação da Constituição Federal e à revisão dos instrumentos normativos ora vigentes para garantir direitos fundamentais e assegurar a observância de princípios constitucionais que dependem da ação dos meios de comunicação de massa.

Em vista das regras legais e constitucionais que estabelecem regras e princípios aplicáveis à comunicação eletrônica de massa, impõe-se a necessidade de avaliação de mecanismos que permitam aplicar tais normas também à internet, endereçando, quando cabível, questões como licenciamento, qualidade, remuneração e direitos dos usuários; e possibilitando o cumprimento de princípios constitucionais relativos, por exemplo, à proteção da infância e da família contra conteúdos inapropriados, a um adequado grau de promoção da cultura nacional e regional, a regras com relação à veiculação de propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente e à limitação ao monopólio e ao oligopólio.

O esmaecimento de fronteiras entre setores e o surgimento de novos serviços que desafiam a estrutura regulatória vigente constitui uma oportunidade para abandonar antigos



dogmas e redefinir conceitos que não mais se mostram adequados ao cenário que hoje se apresenta. Assim, um desafio de pesquisas futuras é sugerir alternativas à regulação da internet que, mesmo respeitando as suas especificidades, sejam capazes de inseri-la no ordenamento regulatório natural à comunicação de massa.

## Referências

- BARBOSA, R. **A Imprensa e o Dever da Verdade**. São Paulo: Ed. Papagaio, 2004.
- BARLOW, J. P. **A Declaration of the Independence of Cyberspace**. Davos, 1996. Disponível em: <http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>, consultado em 21.06.09. .
- BIEGEL, S. **Beyond Our Control?: Confronting the Limits of Our Legal System in the Age of Cyberspace**. Cambridge: MIT Press, 2003.
- BOLAÑO, C. **A economia política da internet**. Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2007.
- CANELA, G. Regulação das Comunicações: porquês, particularidades e caminhos, in: E. Saravia; P. E. M. Martins; O. P. Pieranti. **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008, p. 143-162.
- COWHEY, P. F.; ARONSON, J. **Transforming Global Information and Communication Markets: The Political Economy of Innovation**. Cambridge: The MIT Press, 2009.
- GELLER, H. Mass communications policy: where we are and where we should be going. In: J. Lichtenberg (ed.). **Democracy and the Mass Media**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 290-330.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade** (2 vols.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- KELLEY, D.; DONWAY, R. Liberalism and free speech. In: J. Lichtenberg (ed.), **Democracy and the Mass Media**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 66-101.
- LEMOS, R. **Direito, Tecnologia e Cultura**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- LENIN, V. I. **Prensa y Literatura**. Madrid: Akal, 1976.
- LESSIG, L. **Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0**. New York: Basic Books, 2006.

- LICHTENBERG, J. Introduction. In: J. Lichtenberg (ed.). **Democracy and the Mass Media**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1-20.
- LUHMANN, N. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.
- MILL, J. S. Liberdade de pensamento e discussão. In: N. Capaldi (Ed.), **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC. **Telecommunication Services. Background Note by the Secretariat**. Genebra, 1998. Disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/w74.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w74.doc) , consultado em 21.06.09.
- \_\_\_\_\_. **Services Sectoral Classification List**, Genebra, 1991. Disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/mtn\\_gns\\_w\\_120\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc) , consultado em 21.06.09.
- RAMOS, M. C. O. **Às margens da estrada do futuro - comunicações, políticas e tecnologias**. Brasília: Coleção FAC Editorial Eletrônica, 1999.
- ROMAIS, C. O que é rádio em ondas curtas. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SACCOL, A. Z.; REINHARD, N. Tecnologias de Informação Móveis, Sem Fio e Ubíquas: Definições, Estado-da-Arte e Oportunidades de Pesquisa. **Revista de Administração Contemporânea**, 11, 4, 2007, p. 175-198.
- SODRÉ, N. W. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Mauad, 1999.
- SUNSTEIN, C. **Republic.com**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. **Management of Internet Names and Addresses. Docket number 980212036-8146-02**. Washington, 1998. Disponível em: <http://www.icann.org/en/general/white-paper-05jun98.htm>, consultado em 21.06.09.