



MAPEAMENTO DA **MÍDIA DIGITAL** NO BRASIL

UM RELATÓRIO DA OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

PEDRO MIZUKAMI
JHESSICA REIA
JOANA VARON



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



Mapeamento da mídia digital no Brasil

Um relatório da Open Society Foundations

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

Mapeamento da mídia digital no Brasil

Um relatório da Open Society Foundations

**Pedro Mizukami
Jhessica Reia
Joana Varon**

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO
Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição – Não Comercial – Sem Derivações 3.0



Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*
Fechamento da 1^a edição em agosto de 2014
Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação: Sacha Mofreita Leite, Thaís Teixeira Mesquita e Rodrigo Vianna
Capa: FGV DIREITO RIO
Diagramação: Leandro Collares — Selênia Serviços
Revisão: Marcia Glenadel Gnanni Ernesto
Revisores técnicos: Jhessica Reia e Mariana Darsie
Tradutor: Jorge Davidson

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

Mizukami, Pedro Nicoletti
Mapeamento da mídia digital no Brasil / Escrito por Pedro Mizukami, Jhessica Reia, Joana Varon. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Centro de Tecnologia e Sociedade, 2014.
340 p. : il.

ISBN: 978-85-63265-33-3

1. Mídia digital – Brasil. 2. Comunicação de massa – Brasil. I. Reia, Jhessica. II. Ferraz, Joana Varon. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Centro de Tecnologia e Sociedade. IV. Título.

CDD – 302.231

Este livro foi produzido pela FGV DIREITO RIO,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset pela gráfica Singular
em 2014.

Mapeamento da mídia digital no Brasil

Um relatório da Open Society Foundations

EDITADO POR

Marius Dragomir e Mark Thompson (editores do *Open Society Media Program*)
Fernando Bermejo (editor regional)

COMITÊ EDITORIAL

Yuen-Ying Chan, Christian S. Nissen, Dušan Reljić,
Russell Southwood, Damian Tambini

O Comitê Editorial é um órgão consultivo. Seus membros não são responsáveis pelas informações ou conclusões contidas nos relatórios do projeto *Mapping Digital Media*.

EQUIPE DO OPEN SOCIETY MEDIA PROGRAM

Meijinder Kaur, assistente do programa; Gordana Jankovic, diretora

EQUIPE DO OPEN SOCIETY INFORMATION PROGRAM

Vera Franz, gerente sênior do programa; Darius Cuplinskas, diretor

O presente relatório foi escrito com base em um roteiro de pesquisa elaborado pelo *Media Program* da *Open Society Foundations* e finalizado em novembro de 2013. Algumas pequenas alterações foram realizadas para incluir referência à aprovação do Marco Civil da Internet, mas o texto permanece, em essência, inalterado. Os relatórios referentes aos outros países que integraram o projeto *Mapping Digital Media*, bem como o roteiro de pesquisa, encontram-se disponíveis no seguinte endereço: <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media>. O relatório foi originalmente escrito em inglês e traduzido ao português, posteriormente.

SUMÁRIO

Introdução	9
Sumário executivo	11
Contexto	17
Indicadores sociais	19
Indicadores econômicos	21
1. Consumo de mídia: o fator digital	23
1.1 Adoção da tecnologia digital	23
1.2 Preferências de mídia	29
1.3 Fornecedores de notícias	34
1.4 Avaliações	46
2. Mídia digital e emissoras públicas ou administradas pelo Estado	49
2.1 Instituições de serviço público e estatal	49
2.2 Fornecimento de serviços públicos	56
2.3 Avaliações	58
3. Mídia digital e sociedade	59
3.1 Conteúdo gerado pelo usuário (UGC)	59
3.2 Ativismo digital	65
3.3 Avaliações	74

4. Mídia digital e jornalismo	77
4.1 Impacto em jornalistas e redações	77
4.2 Jornalismo investigativo	80
4.3 Diversidade social e cultural	85
4.4 Diversidade política	89
4.5 Avaliações	92
5. Mídia digital e tecnologia	95
5.1 Espectro de radiodifusão	95
5.2 <i>Gatekeeping</i> digital	101
5.3 Telecomunicações	105
5.4 Avaliações	108
6. Negócios digitais	109
6.1 Propriedade	109
6.2 Financiamento da mídia	121
6.3 Mídia e modelos de negócio	128
6.4 Avaliações	131
7. Políticas, leis e reguladores	133
7.1 Políticas e leis	133
7.2 Reguladores	147
7.3 Interferência governamental	154
7.4 Avaliações	158
8. Conclusões	161
8.1 A mídia hoje	161
8.2 A mídia de amanhã	164
Lista de abreviaturas, figuras, tabelas e empresas	167

INTRODUÇÃO

POR MARÍLIA MACIEL E LUIZ FERNANDO MARREY MONCAU

CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DA FGV DIREITO RIO

A informação que consumimos molda a forma como vemos o mundo. Por essa razão, o desenvolvimento das sociedades democráticas ao longo do século XX foi acompanhado pelo aperfeiçoamento de normas e regulações que buscam garantir a liberdade dos meios de comunicação, a diversidade de conteúdo e opiniões, e a liberdade de expressão e de exercício da atividade jornalística.

A tarefa de garantir um ambiente de comunicação saudável e livre, entretanto, é tão complexa quanto fundamental. Afinal, trata-se de um tema com relevantes especificidades técnicas, em um ambiente em que variadas tecnologias estão em constante e acelerado desenvolvimento.

Com a digitalização, os desafios tornaram-se ainda maiores. Por conta da chamada convergência digital, empresas que operavam em mercados distintos passaram a disputar clientes e a oferecer os mesmos serviços. Dos anos 1990 até hoje, a linha que separava as empresas de telecomunicações das empresas de Internet apagou-se quase por completo, ao menos aos olhos do consumidor, que recebe todos esses serviços ofertados de maneira agregada em *combos* e pacotes.

Com o amadurecimento das tecnologias digitais, faz cada vez menos sentido discutir serviços de telecomunicação e radiodifusão separadamente. Contudo, cada um deles tem peculiaridades técnicas, um histórico legislativo e, portanto, diferenças importantes para o exercício da atividade regulatória.

Nesse contexto, até mesmo para aqueles que acompanham de perto os desenvolvimentos regulatórios e dos meios de comunicação, torna-se difícil ter uma visão suficientemente geral sobre o tema. Na ausência dessa visão, muitos podem ser os equívocos de compreensão e de formulação de políticas públicas.

O “Mapeamento da mídia digital no Brasil” oferece uma interessante contribuição para suprir essa lacuna. Parte de uma série de pesquisas coordenadas e financiadas pela *Open Society Foundations*¹ sobre o impacto da digitalização no jornalismo e nos meios de comunicação, esta publicação traz os resultados

1 Consulte <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media>.

de um estudo sobre comunicação social no Brasil, com base em um roteiro aplicado em mais de 50 países.

O leitor encontrará neste trabalho, dividido em oito capítulos, um compreensivo retrato dos múltiplos meios de comunicação e da sua regulação no período entre 2010 e 2013. Um panorama de um mercado em permanente mudança.

A principal alteração no campo legislativo entre a conclusão do estudo e a sua publicação em português foi a aprovação do Projeto de Lei 2.126/11 (Marco Civil da Internet), sancionado pela Presidente Dilma Rousseff no dia 23 de abril de 2014 durante o NETmundial, um importante evento internacional realizado em São Paulo para discutir o futuro da governança da Internet.

Transformado na Lei 12.965/14, o Marco Civil trouxe importantes mudanças para o futuro da comunicação no Brasil, estabelecendo regras e princípios para assegurar a liberdade de expressão e outros direitos dos usuários. Dentre as principais regras, estão disposições gerais acerca da privacidade e proteção dos dados pessoais do usuário, diretrizes para a atuação do Poder Público em relação à Internet e a aprovação de um regime de responsabilidade para os provedores de aplicações por danos decorrentes dos conteúdos gerados por seus usuários.

Além disso, a Lei 12.965/14 assegurou, em seu artigo 9º, a neutralidade de rede, obrigando que as empresas que fornecem a infraestrutura da Internet tratem os dados trafegados em suas redes de forma isonômica. Este aspecto da legislação, no entanto, ainda depende de regulamentação por Decreto Federal, o qual deverá ser editado após serem ouvidos o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A regulamentação e a interpretação das regras de neutralidade de rede aprovadas no Marco Civil ainda devem ser objeto de importantes disputas, que definirão sua abrangência e contornos no longo prazo.

É inegável que a Internet ampliou a diversidade de opiniões e conteúdos em circulação, mas o amadurecimento das tecnologias digitais tem demonstrado que ela não está imune à concentração econômica e a práticas que podem reduzir a diversidade de conteúdo e opiniões em circulação, com consequências importantes para a formulação de políticas públicas de comunicação.

Ao organizar e sistematizar essas evoluções do mercado e da legislação, o “Mapeamento da mídia digital no Brasil” oferece uma relevante contribuição para uma interpretação holística da comunicação no País, identificando seus principais desafios e oportunidades.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em junho de 2013, várias cidades em todo o Brasil testemunharam uma série de protestos, iniciando uma onda de manifestações públicas que chegaram às manchetes do mundo inteiro. Uma sobrecarga de informações — visuais e textuais — circuladas pelas mídias sociais, além de narrativas conflitantes sobre o significado das manifestações, demandas políticas de longa data, a violência policial e a evidente perplexidade de políticos e cidadãos na tentativa de compreender o sentido dos acontecimentos geraram um pano de fundo intrigante para os debates que envolvem a política de mídia no Brasil. Dois meses depois, quando este relatório estava sendo elaborado, os protestos continuavam, ainda que em menor escala.

Altamente heterogêneos por natureza, os protestos envolveram uma variedade de exigências e afiliações políticas, dificultando a construção de uma narrativa coerente do que tem sido, até o momento, um fenômeno muito desorientado e extremamente diversificado. Os problemas relacionados ao transporte público — foco inicial dos protestos — disputam espaço e atenção nas ruas com questões como: o papel do Brasil como país anfitrião de megaeventos esportivos (a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016); a corrupção na política, saúde e educação; o anseio por projetos de lei específicos e direitos das minorias; entre outros temas. Causas com tendências de esquerda se misturam a opiniões da direita; além disso, manifestações contra as diversas esferas do governo têm sido frequentes, bem como a contestação dos próprios conceitos de partido político e de democracia representativa.

Ocorreram, também, protestos contra grupos da mídia tradicional, como as Organizações Globo, a Rede Record e o SBT, devido tanto a uma percepção de que houve parcialidade na cobertura dada aos protestos quanto à insatisfação geral em relação ao papel da mídia na vida social e política do Brasil. Em resposta, as Organizações Globo chegaram a se desculpar por terem apoiado o golpe militar de 1964 em um editorial de “O Globo” (31 de agosto de 2013)

— ação que foi descrita por um comentarista como uma tentativa de reposicionamento de marca².

Ao mesmo tempo, os brasileiros viram surgir uma cobertura independente, organizada e inserida nos protestos, os quais eram transmitidos ao vivo na Internet a partir de câmeras de *smartphones* ou gravados e depois publicados, editados ou não, por indivíduos ou grupos de mídia alternativa. A Internet e as mídias sociais desempenharam um papel essencial na organização dos protestos e também forneceram meios para a divulgação de informações ao vivo sobre o que estava acontecendo nas ruas. A cobertura pelos veículos tradicionais foi comparativamente falha, tanto em conteúdo quanto em rapidez de divulgação.

Esses desdobramentos ilustram de forma eloquente as mudanças trazidas pela digitalização. Apesar de os atores estabelecidos ainda manterem uma parcela significativa do mercado e do *mind share*, eles são constantemente desafiados pelas mudanças nos hábitos de consumo de mídia e pela concorrência agressiva dos conglomerados de telecomunicações estrangeiros e das empresas de Internet. Este relatório descreve um período de transição contínua, de uma era caracterizada pelo domínio relativamente estável de um sistema de mídia oligopolista para uma era de mudanças impulsionadas pela convergência digital.

No curto prazo, será difícil identificar as transformações mais radicais, uma vez que a mídia tradicional tem adquirido uma expressiva presença on-line. Ainda assim, os modelos de negócio deverão ser reformulados. No que se refere a médio e longo prazos, o cenário aponta para uma reconfiguração radical do panorama midiático, no qual alguns participantes terão maior resiliência do que outros, e importantes decisões de regulamentação terão que ser tomadas.

Historicamente, o panorama midiático brasileiro tem sido caracterizado por um controle oligopolista, viabilizado por falhas no sistema de outorgas de radio-difusão, o qual permite que as outorgas sejam utilizadas como moeda política; pela existência de lacunas na regulamentação; pela falta de rigor na aplicação das regras existentes; e pela ausência de meios para uma verificação adequada dos casos de propriedade cruzada dos meios de comunicação. De modo geral, esse cenário acaba impactando a diversidade das fontes de notícias.

Propostas de reforma tendem a ser enquadradas pela mídia tradicional como tentativas de restringir a liberdade de expressão. O Governo Federal também tem evitado o assunto e suas óbvias implicações políticas, apesar de

2 G. Gindre. Editorial de O Globo é reposicionamento de marca. *Blog do Gindre*, 2 de setembro de 2013, em <http://gindre.com.br/editorial-de-o-globo-e-reposicionamento-de-marca> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

ter realizado a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009, que produziu uma série de recomendações para uma possível reforma. A presidente Dilma Rousseff e seu ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, têm repetido que somente discutirão o assunto após as eleições de 2014. Enquanto isso, organizações da sociedade civil buscam recolher assinaturas para um projeto de lei de iniciativa dos cidadãos que objetive uma reforma da mídia. Se tiverem êxito, esse projeto será enviado ao Congresso Nacional, o qual está longe de ser imparcial sobre o assunto, uma vez que muitos deputados e senadores são proprietários direta ou indiretamente de emissoras.

Desde os anos 1960, a TV aberta tem sido a fonte predominante de notícias, entretenimento e cultura para grande parte da população brasileira, e continua a ser a principal fonte de informações para a maioria dos cidadãos. Ela está disponível em 98,3% dos domicílios, com a Globo mantendo os maiores índices de audiência todos os anos. As assinaturas de TV paga estão em ascensão, tendo crescido constantemente de 1998 a 2005 e substancialmente a partir de 2005. Mesmo assim, até junho de 2012, havia apenas 14,5 milhões de assinaturas de serviços de TV paga em um país que possuía 190,7 milhões de habitantes em 2010.

A TV digital terrestre abrangia 508 municípios em maio de 2012, atingindo quase 46,8% de toda a população. No entanto, a transição para a tecnologia digital, com conclusão prevista para 2018, até agora tem sido um exercício de manutenção do *status quo*. Não surgiram novas operadoras no mercado de TV aberta durante a transição em curso para a TV digital, e o dividendo digital será leiloado entre empresas de telecomunicações no que se refere aos serviços 4G.

O padrão escolhido para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) é o ISDB-Tb, uma versão modificada do ISDB-T japonês. O principal acréscimo ao padrão é o *middleware* Ginga, que permitiria uma interatividade maior nas transmissões digitais. Contudo, o Ginga enfrenta graves problemas de implementação, e é difícil ser otimista em relação à sua ampla adoção e utilização. Os padrões de rádio digital ainda não foram definidos.

A radiodifusão de serviço público nunca decolou de fato no Brasil, o que tem favorecido a radiodifusão comercial desde os primeiros anos da regulamentação. Canais de serviço público, como a TV Cultura e a TVE (hoje TV Brasil), tornaram-se razoavelmente populares, mas nunca foram tão bem-sucedidos quanto seus equivalentes comerciais. A criação, em 2007, de uma emissora federal, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), ajudou a reacender as discussões sobre o artigo 223 da Constituição, que estabelece que a comunicação social é composta por três sistemas complementares: público, estatal e privado. O modelo da EBC, no entanto, depende inteiramente de verbas do

Governo Federal e apresenta falhas que precisam ser sanadas caso a EBC pretenda cumprir sua missão inicial.

Cerca de 40% dos domicílios tinham acesso à Internet em 2012. As LAN houses (*Local Area Network*) — negócios como cibercafés que comercializam acesso à Internet — eram o principal meio de acesso à Internet de 47% da população até 2007; hoje, elas são o principal meio de acesso de apenas 19% dos brasileiros. A exclusão digital ainda é gritante — principalmente entre as classes de menor poder aquisitivo, uma vez que apenas 7% dos domicílios com renda mensal inferior a um salário mínimo têm acesso à Internet —, mas é certamente menor do que há alguns anos. O acesso à Internet também é geograficamente desigual: enquanto 44% dos domicílios em áreas urbanas têm acesso, apenas 10% dos domicílios em regiões rurais estão conectados. O Governo Federal está implementando um Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), mas seus resultados até o momento são pouco animadores.

O acesso às telecomunicações móveis é amplamente difundido. Há mais cartões SIM circulando no Brasil do que brasileiros (261 milhões de cartões SIM versus 190 milhões de habitantes), sendo a maioria dos planos adquiridos pré-pagos (80,5%). Isso se deve principalmente aos altos custos de interconexão entre operadoras, que oferecem serviços de qualidade notoriamente baixa. O acesso via banda larga móvel por cartões SIM ativos aumentou de 1,7% em 2008 para 52,5% em 2012. Em 2013, o Brasil começou a implementar redes 4G (ocupando a frequência de 2.500 MHz do espectro) com o intuito de atender às demandas da FIFA para a Copa do Mundo nas cidades que vão sediar os jogos em 2014. O governo pretende implementar a tecnologia nessas cidades até dezembro de 2013, mas os serviços 4G ainda são incipientes.

A digitalização tem causado mudanças profundas no jornalismo. As informações fluem mais rápido do que nunca e provêm de um número maior de fontes; os jornalistas precisam se adaptar a um ambiente que exige cobertura imediata dos acontecimentos, muitas vezes privilegiando a velocidade em detrimento do conteúdo. Os veículos tradicionais de notícias têm diversificado as formas como disponibilizam seu conteúdo, e novas habilidades são exigidas dos jornalistas. Ao mesmo tempo, suas condições de trabalho foram impactadas negativamente ao longo da última década, dado que eles passaram a ter que trabalhar mais e assumir novas funções para atender às demandas resultantes do fornecimento de notícias no ambiente digital.

Enquanto os índices de audiência dos telejornais estão em declínio, a Internet tornou-se a segunda principal fonte de notícias, ao passo que o número de pessoas que leem jornais on-line quase triplicou em quatro anos. No entanto, a mídia impressa está em crise, ocorrendo demissões em massa nos últimos meses, enquanto os jornais lutam para encontrar modelos de negócio viáveis.

O jornalismo investigativo está sendo particularmente afetado, apesar de um número pequeno e animador de exemplos apresentados recentemente por um jornalismo independente e apoiado por financiamento coletivo.

Os brasileiros fazem uso intenso de mídias sociais e plataformas de conteúdo gerado pelo usuário. De acordo com a Alexa, o Facebook e o YouTube foram, respectivamente, o segundo e o quarto sites mais acessados em setembro de 2013. Em dezembro de 2012, os brasileiros passaram em média 579 minutos por semana conectados a redes sociais, muito acima da média global de 383,3 minutos, de acordo com dados da comScore.

Entretanto, um alto nível de envolvimento com mídias sociais não necessariamente indica maior diversidade de fontes de notícias. Na verdade, os portais on-line controlados por grupos da mídia tradicional também estão entre os sites mais acessados no Brasil, e grande parte do conteúdo que acaba sendo replicado nas mídias sociais é originário dessas fontes. Contudo, é inegável que os brasileiros conectados estão potencialmente mais expostos a pontos de vista alternativos e que a popularidade de iniciativas como a Mídia NINJA nos protestos de junho apontou possíveis mudanças.

No nível legislativo, dois avanços importantes podem ser destacados. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) preenche uma antiga lacuna na legislação ao fornecer aos cidadãos os meios necessários para a solicitação de informações ao governo em todas as esferas administrativas. A Lei de Serviço de Acesso Condicionado (Lei nº 12.485/11) estabeleceu um tratamento unificado para a TV por assinatura, que anteriormente era regulamentada segundo a tecnologia utilizada (regras diferentes para cabo, DTH e MMDS), resultando em regimes contraditórios para serviços que eram essencialmente os mesmos. A Lei nº 12.485/11 estabelece, também, limites sobre a propriedade cruzada entre certas empresas de telecomunicações e de radiodifusão, os quais estão abertos a críticas em termos de critérios, implementação e *enforcement*, mas, de fato, estabelecem um precedente para o aprofundamento do debate sobre o tema.

Graves lacunas nos tópicos da regulamentação da Internet, como neutralidade da rede, responsabilidade dos provedores de acesso à Internet (ISPs, *Internet Service Providers*), privacidade e direitos dos usuários, ainda não foram abordadas pela legislação. Uma tentativa de preencher essas lacunas é o Marco Civil da Internet, um projeto de lei elaborado por meio de um processo de debate público on-line conduzido pelo Ministério da Justiça, que foi enviado ao Congresso Nacional em 2011. O texto encontrou forte oposição por parte de alguns setores, e as empresas de telecomunicações foram particularmente agressivas no ataque às disposições sobre neutralidade da rede do projeto de lei. As disposições sobre responsabilidade dos provedores também foram alvo de controvérsia, e a pressão exercida por radiodifusores e titulares de direi-

tos autorais resultou na exclusão de casos de violação de direitos autorais do Marco Civil, que considera o provedor responsável pelo conteúdo de terceiros somente se este se recusar a cumprir uma ordem judicial exigindo a exclusão do conteúdo em questão. O Marco Civil contém, também, disposições gerais sobre privacidade; entretanto, existe uma proposta específica para esse assunto que consiste em um projeto de lei relacionado à proteção de dados pessoais, também submetido à consulta pública on-line pelo Ministério da Justiça.

Após Edward Snowden ter vazado informações da NSA (*National Security Agency*) em meados de 2013, a vigilância de cidadãos e empresas brasileiras pelos Estados Unidos tornou-se uma grande preocupação para o governo do país, como ilustrado pelas declarações da presidente Dilma na 68^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 24 de setembro³. Esses vazamentos motivaram o governo a acelerar a votação do Marco Civil. Propostas controversas em resposta à espionagem dos EUA, incluindo o armazenamento obrigatório de dados relativos a cidadãos brasileiros por serviços on-line em *data centers* localizados no Brasil, chegaram a ser debatidos.

Quando do lançamento da versão em inglês deste relatório, em novembro de 2013, o Marco Civil encontrava-se para votação na Câmara dos Deputados, tramitando em regime de urgência desde setembro do mesmo ano. Mesmo nessas condições, a votação continuou sendo adiada. No total, houve 29 adiamentos, dos quais 20 foram já no período de urgência, o que implicou no trancamento da pauta de votações da Câmara por todo esse tempo. Finalmente, no dia 25 de março de 2014, o projeto foi aprovado na Câmara e caminhou para o Senado Federal, onde foi simultaneamente apreciado por 3 comissões. Após pouco menos de um mês, os senadores também aprovaram o Marco Civil que foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 23 de abril de 2014, na abertura do evento NETmundial, em São Paulo. Dois meses depois, o Marco Civil entrou em vigor (Lei 12965/14). Contudo, questões específicas como a neutralidade de rede e guarda de registros de acesso a aplicações na Internet, ainda precisam ser especificamente regulamentadas.

³ Consulte <http://gadebate.un.org/68/brazil> (Acesso em: 3 de outubro de 2013).

CONTEXTO

Com uma população de 190.755.799 habitantes⁴ e uma área de 8.514.877 km², o Brasil é o maior país da América Latina e o quinto maior país do mundo, tanto em termos de população quanto de área geográfica⁵.

Apesar de suas grandes dimensões e de sua diversidade étnica, o português é a única língua oficial do país, sendo falado por quase toda a população. Algumas línguas indígenas são faladas principalmente na região da Amazônia e em outras áreas remotas, e um pequeno número de dialetos é falado por imigrantes no sul do país. O catolicismo romano é a religião mais difundida, adotada por 64,6% da população, mas em declínio na última década.

A população está distribuída desigualmente pelo território, encontrando-se altamente concentrada na região Sudeste (42,1%), a mais rica do país e onde também está localizada a cidade mais populosa do Brasil, São Paulo. A região Nordeste tem a segunda maior população com 27,8% dos habitantes, seguida pela região Sul com 14,4%, a região Norte com 8,3% e a região Centro-Oeste com 7,4%⁶.

Em 2010, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi a primeira mulher a ser eleita presidente da República Federativa do Brasil, que é composta por 26 estados, mais de 5.500 municípios e o Distrito Federal, onde se localiza a capital, Brasília.

O Brasil, letra “b” na sigla Bric (Brasil, Rússia, Índia e China), é a sétima maior economia do mundo e apresentou 7,5% de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010. O desenvolvimento foi modesto em 2011 (2,7%) e apresentou um declínio acentuado em 2012 (0,9%).

A notória distribuição desigual de riquezas no Brasil foi de certa forma reduzida durante o recente período de crescimento econômico, sobretudo em consequência de programas sociais iniciados durante o governo de Luiz Iná-

4 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo Demográfico*, 2010 (doravante, IBGE, *Censo Demográfico*, 2010).

5 Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, *Anuário Demográfico*, 2008.

6 IBGE, *Censo Demográfico*, 2010.

cio Lula da Silva. Entre 2001 e 2009, a renda *per capita* dos 10% mais ricos da população aumentou 1,5% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a uma taxa de 6,8%⁷. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) melhorou 47,5% ao longo dos últimos 20 anos.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), esse crescimento da renda, bem como as melhorias das condições de vida e a diminuição das taxas de desemprego, resultou em uma redução de 45% do índice de pobreza⁸. Esse cenário teve um impacto visível no consumo de bens duráveis, como equipamentos eletrônicos, e de educação, que realmente aumentou durante a crise econômica global. Contudo, de acordo com essa pesquisa, um número significativo de brasileiros (cerca de 15%) ainda vive abaixo da linha de pobreza, a distribuição de renda continua a ser um grande problema, e 7,9% da população era totalmente analfabeto em 2011.

7 M.C. Neri, Good News for The Poor. *The Brazilian Economy*, vol. 2, n. 10, outubro de 2010, em http://cps.fgv.br/sites/cps.fgv.br/files/artigo/The_Brazilian_Economy_October_2010_MC.pdf (Acesso em: 20 de agosto de 2011).

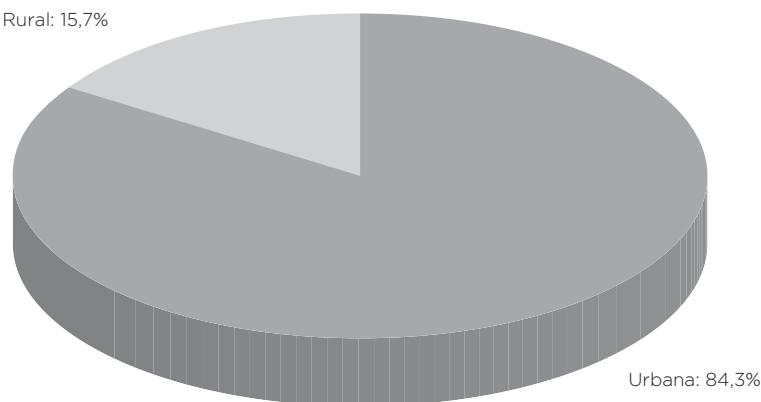
8 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2011.

INDICADORES SOCIAIS

População (número de habitantes): 190,7 milhões⁹

Número de domicílios: 67,4 milhões¹⁰

Figura 1.
Distribuição rural e urbana (% da população total), 2010

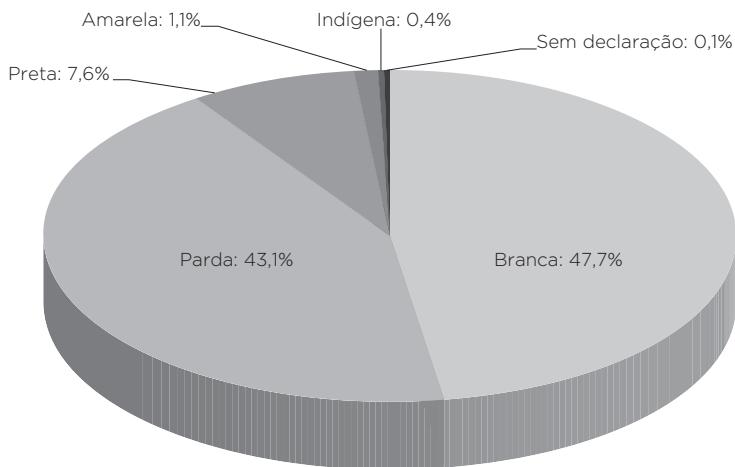


Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

⁹ IBGE, *Censo Demográfico*, 2010.

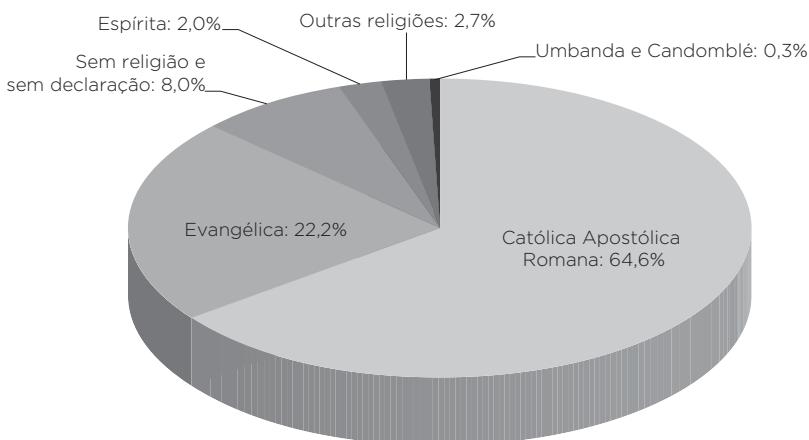
¹⁰ IBGE, *Censo Demográfico*, 2010.

Figura 2.
Composição étnica (% da população total), 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Figura 3.
Composição religiosa (% da população total), 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

INDICADORES ECONÔMICOS

Tabela 1.
Indicadores econômicos, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB (preços correntes), total em bilhões de US\$	881,7	1.089,1	1.366,2	1.650,3	1.622,3	2.142,9	2.492,9	2.395
PIB (preços atuais), <i>per capita</i> em US\$	4.787	5.869	7.281	8.704	8.472	11.088	12.676*	12.078*
Produto Nacional Bruto (PNB), <i>per capita</i> em US\$	8.270	8.810	9.570	10.160	10.180	11.000	11.500	11.720
Desemprego (% da força de trabalho total)	9,8	9,9	9,2	7,9	8,0	6,7	5,9	5,5
Inflação (% da taxa média anual, comparada ao ano anterior)	5,6	3,1	4,4	5,9	4,3	5,9	6,5	5,4

Nota: * Valores estimados.

Fontes: Fundo Monetário Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, abril de 2012, para dados de PIB, desemprego e inflação; Banco Mundial para dados de PNB.

1. CONSUMO DE MÍDIA: O FATOR DIGITAL

1.1 Adoção da tecnologia digital

1.1.1 Equipamentos digitais

O crescimento econômico e a redução da desigualdade econômica resultaram em um aumento no poder de compra do cidadão brasileiro médio, o que permitiu um maior consumo de bens duráveis, incluindo equipamentos de tecnologia mais avançada (televisores, celulares e PCs).

Os televisores foram os dispositivos de conteúdo de mídia mais difundidos no Brasil em 2011, sendo encontrados em 98,3% dos domicílios. Os rádios também estiveram amplamente presentes, especialmente se considerarmos que o número de rádios por domicílio não inclui a recepção de transmissões de rádio em carros, celulares e PCs. Enquanto a proporção de rádios e televisores tem se mantido praticamente inalterada ao longo dos últimos anos, o número de PCs tem crescido substancialmente; mesmo assim, eles ainda foram os equipamentos menos difundidos entre esses dispositivos, sendo encontrados em apenas 45% dos domicílios em 2010 (Tabela 2, a seguir).

1.1.2 Plataformas

Ao mesmo tempo que o rádio e a televisão terrestres ainda são as principais plataformas de mídia no Brasil, têm ocorrido mudanças na distribuição da audiência devido ao crescimento do acesso à TV por assinatura, à Internet e, de forma bem menos substancial, à TV digital.

A contratação de TV por assinatura (via cabo ou satélite) cresceu bastante durante o ano passado (consulte a seção 5). Em novembro de 2011, a recepção via Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH, *Direct-to-Home*) foi responsável por 55% das assinaturas, a recepção via Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais (MMDS, *Multipoint Multichannel Distribution System*) por 2%, e a recepção via cabo por 43%¹¹. O mercado de TV por assinatura está fortemente concentrado e é do-

11 IBGE, *Censo Demográfico*, 2010.

Tabela 2.
Proporção de domicílios com equipamentos TIC, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Nº DO ('000)	% DO ('000)	Nº DO ('000)	% DO ('000)	Nº DO ('000)	% DO ('000)	Nº DO ('000)
TV	49.393	91,3	51.554	92,8	53.137	94,2	55.412
Rádios	47.553	87,9	48.720	87,7	49.527	87,8	50.670
PCs	10.008	18,5	12.277	22,1	14.948	26,5	17.823
					31,2	32,3	34,9
					18.620	20.295	26.398
							45,0

Notas: DO: domicílios; n/d: não disponível.

Fonte: Cálculos efetuados por editores do MDN com base em dados da International Telecommunication Union (ITU), 2013.

minado por duas empresas: NET Brasil e SKY. Outros atores, como Oi, GVT e Telefónica, são equivalentes em termos de assinaturas e entraram no mercado oferecendo pacotes com três serviços (TV, Internet e telefone), mas isso não tem afetado a questão da concentração.

Em relação ao processo de transição para a televisão digital, o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) foi criado pelo Decreto nº 4.901/06¹², cujas diretrizes gerais podem ser encontradas no Decreto nº 5.820/06¹³, que adotou o padrão japonês de serviços integrados de radiodifusão digital terrestre (ISDB-T, *Integrated Services Digital Broadcasting – Terrestrial*). As transmissões de TV digital foram iniciadas em 2 de dezembro de 2007, exclusivamente na cidade de São Paulo, e os dados mais recentes sobre a abrangência da TV digital foram divulgados em maio de 2012 pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Segundo essa fonte, a TV digital abrange 508 municípios (dos quais 52 têm serviços de TV digital em operação que alcançam as demais áreas) e atinge 89,2 milhões de pessoas (46,8% da população) e 31,3 milhões de domicílios (46,4%)¹⁴. O período de transição do sistema analógico para o digital está previsto para terminar entre 2015 e 2018.

Algumas questões problemáticas surgiram no contexto da transição do sistema analógico para o digital, como a atribuição de preços e a diversidade de conteúdo. Mesmo com a diminuição no preço dos conversores de TV por assinatura (*set-top boxes*), esse custo ainda é muito alto para um país como o Brasil, onde, não obstante as recentes melhorias em assistência social, a desigualdade de distribuição de renda ainda é um problema. Além disso, a transmissão digital exige televisores que apenas um pequeno percentual da população tem condições de adquirir. Adicionalmente, a transmissão digital não aumentou a diversidade da TV aberta (FTA, *Free-to-Air*), pois a produção de conteúdos permanece similar à da era analógica, e a interatividade continua a ser apenas uma promessa (consulte a seção 1.2.2) (Tabela 3, a seguir).

Embora estivessem presentes em apenas 45% dos domicílios em 2011, os PCs são o principal ponto de acesso à Internet, segundo o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)¹⁵, e o número de domicílios com acesso à Internet passou de 13% em 2005 para 40% em 2012. O número de dispositivos móveis, entretanto, vem crescendo consistentemente. De acordo com a Anatel, o número total de celulares no Brasil atingiu 262,3 milhões em janeiro de 2013, dos quais 80,4% eram em planos pré-pagos; apenas 51,5 milhões (menos de 20%) tinham planos

12 Consulte http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4901.htm (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

13 Consulte http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

14 Anatel, 2012.

15 CGI.br, *Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil, 2005-2010*.

Tabela 3.
Plataformas para a principal recepção de TV e adoção da tecnologia digital, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº DO ('000)	% DO TV	Nº DO ('000)	% DO TV	Nº DO ('000)	% DO TV	Nº DO ('000)
Recepção terrestre [*]	49.393	91,3	51.554	92,8	53.137	94,2
– parcela digital	0	0	0			n/d
Recepção via cabo ^{**}	2.511	5,0	2.842	5,5	3.228	6,0
– parcela digital					n/d	n/d
Recepção via satélite ^{***}	1.437	2,9	1.479	2,9	1.762	3,3
– parcela digital					n/d	n/d
IPTV ^{***}	0	0	0	0	0	0
Total ^{***}	53.341	107,0	55.875	108,0	58.127	109,0
– parcela digital					n/d	n/d

Nota: DO: domicílios; DO TV: domicílios com TV; n/d: não disponível.

Fontes: * ITU, 2011; ** Anatel, Panorama dos Serviços de TV por Assinatura, 46ª edição, 2011.

*** A IPTV ainda está indisponível para o mercado de massa no Brasil.

**** Os valores referentes ao número total de domicílios com televisão desta tabela não coincidem exatamente com os da Tabela 2, porque as diversas fontes utilizam diferentes metodologias. Além disso, na maior parte dos anos, há mais de um tipo de recepção e de adoção de tecnologia em um domicílio.

de dados móveis¹⁶. O grande número de linhas de celular, que ultrapassou o total da população brasileira em 2013, deve-se ao fato de que os custos das ligações entre operadoras são muito altos, e estas tendem a oferecer tarifas mais baixas para chamadas efetuadas dentro de suas próprias redes. Isso incentiva os consumidores a contratarem, simultaneamente, planos de mais de uma operadora.

Dentro desse contexto, as LAN houses surgiram como uma alternativa para que as classes de menor renda tivessem acesso a informações, conhecimento e cultura, atuando também como uma força que incentivaria a diminuição da exclusão digital¹⁷. Segundo o CGI.br¹⁸, nos últimos anos as LAN houses foram o principal ponto de acesso à Internet para os usuários brasileiros, mas em 2012 ficaram em quinto lugar, sendo responsáveis por 19% do acesso, concentrado principalmente nos grupos de baixa renda — 40% da população que ganha menos de um salário mínimo acessa a Internet a partir desses locais.

É importante salientar que, embora a penetração da Internet no país seja relativamente baixa, o Brasil representa o oitavo maior público da Internet no mundo e a maior comunidade da Internet na América Latina, devido ao tamanho considerável de sua população. Dados recentes de uma pesquisa do Ibope revelam que o Brasil tinha 79,9 milhões de usuários de Internet no final de 2011, o que representa um crescimento de 8% em relação ao ano anterior¹⁹. O crescimento do acesso à Internet em domicílios durante 2011 foi de 18%.

Segundo um estudo da Huawei sobre acesso à Internet de banda larga no Brasil, o crescimento da conectividade móvel foi o propulsor do aumento no número de conexões de banda larga em 2012, principalmente através de *smartphones* (89,6%) e da rede 3G²⁰. Em 2012, quase 53% de todos os celulares no Brasil dispunham de conexão móvel à rede 3G, o que representa um aumento de 58% em comparação com 2011. No mesmo período, segundo a Telebrasil, todos os municípios do Brasil tinham cobertura de redes de telefonia móvel, com 40,7% deles cobertos por pelo menos quatro operadoras. No entanto, o acesso de banda larga fixa ainda é um problema, e até mesmo sua definição no Plano Nacional de Banda Larga (consulte a seção 7) tem sido controversa em um país onde o acesso à banda larga é um luxo que muitos não têm condições de pagar. Em abril de 2013, o Brasil começou a implantar a rede 4G para celulares (operando

16 Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

17 LAN significa “rede de área local” (*Local Area Network*). As LAN houses são fornecedores comerciais de conexão on-line que funcionam como os cibercafés, exceto pelo fato de não servirem café.

18 CGI.br, *Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil*, 2011.

19 V. Aguiari, PNBL e 3G fazem número de brasileiros on-line chegar a 79,9 milhões. *Info*, 10 de abril de 2012, em <http://info.abril.com.br/noticias/internet/brasil-fecha-2011-com-79-9-milh%C3%A3es-de-internautas-10042012-29.shl> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

20 Consulte <http://teleco.com.br/pdf/huawei/Balan%C3%A7o%20Huawei%20da%20Banda%20Larga%20-%20Fev2013.pdf> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

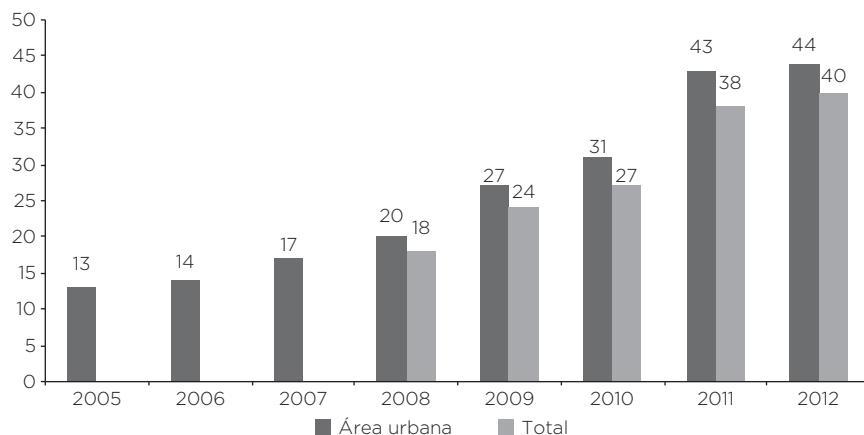
na frequência de 2.500 MHz), a fim de atender as demandas da Copa das Confederações da FIFA. O governo pretende implementar essa tecnologia nas cidades que vão sediar a Copa do Mundo de 2014 até dezembro de 2013. A Anatel chegou até a criar uma página na web com orientações sobre regulamentação para os megaeventos, fornecendo informações relevantes sobre datas e processos relacionados à radiodifusão e telecomunicações para os próximos meses²¹.

Tabela 4.
Assinaturas de Internet e telefonia móvel, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Internet (% de domicílios)	13,0	14,0	17,0	20,0	27,0	31,0	38,0	40,0
— parcela de banda larga (% de domicílios com assinatura de Internet)	—	40	50	58	66	68	68	67
Telefonia móvel (densidade)	46,8	53,6	64,2	79,2	90,5	104,7	123,9	132,7
— com acesso à Internet (3G), em milhões	0	0	0	1,7	4,1	14,6	33,2	52,5

Fontes: CGI.br, *Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil, 2005-2012*; Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), 2013.

Figura 4.
Domicílios com acesso à Internet: áreas urbanas e total (% sobre o total de domicílios), 2005-2012



Fonte: CGI.br, *Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil, 2005-2012*.

21 Consulte <http://grandeseventos.anatel.gov.br/pt-br/> (Acesso em: 3 de agosto de 2013).

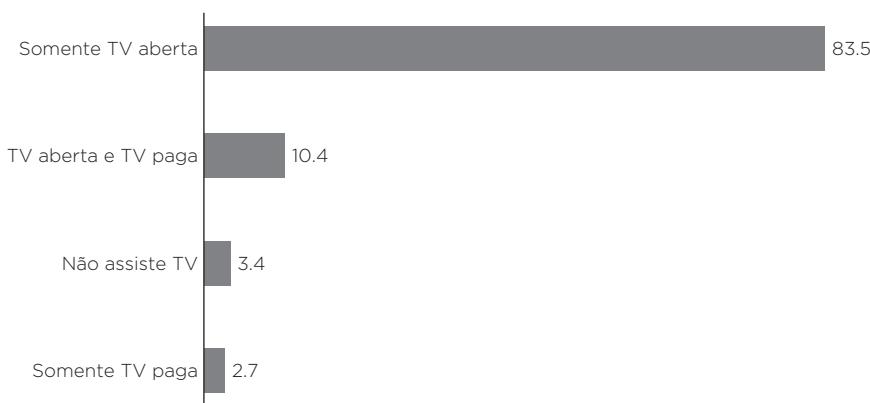
O governo brasileiro pretende desativar os serviços de TV analógica de pelo menos 1.600 municípios entre 2015 e 2018, alterando a decisão anterior de desativação em 2016. Segundo o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, o processo deve começar nas maiores cidades e áreas metropolitanas²².

1.2 Preferências de mídia

1.2.1 Principais mudanças no consumo de notícias

Embora a adoção da tecnologia digital tenha modificado consideravelmente os hábitos de consumo de notícias — particularmente para quem tem acesso à Internet banda larga —, as plataformas tradicionais, como rádio e TV terrestre, ainda são a principal fonte de notícias da população brasileira. De acordo com uma pesquisa nacional da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), 96,6% dos brasileiros viram televisão e 80,3% ouviram rádio com frequência em 2010²³. Daqueles que viram televisão, 83,5% assistiram apenas à TV aberta, um resultado que reflete o baixo nível de penetração da TV paga.

Figura 5.
Preferências por TV aberta e TV paga (% do total de usuários), 2010



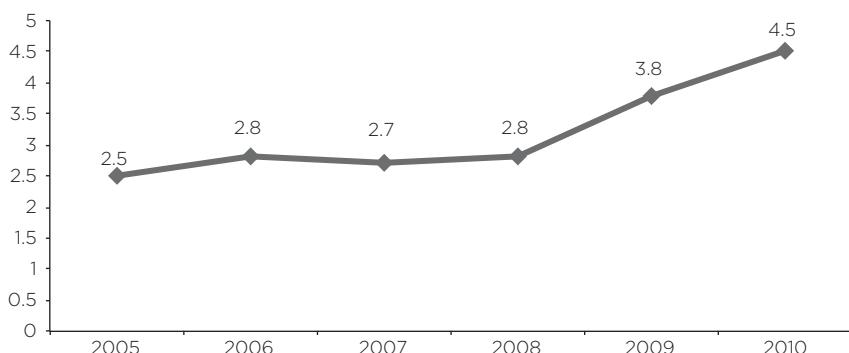
Fonte: Secom, *Relatório de Pesquisa Quantitativa*.

22 E. Rodrigues, Sinal analógico será desligado a partir de 2015. *O Estado de São Paulo*, 31 de julho de 2013, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,sinal-analogico-sera--desligado-a-partir-de-2015--,1059065,0.htm> (Acesso em: 31 de julho de 2013).

23 Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) via Meta Instituto de Pesquisa, *Relatório de Pesquisa Quantitativa – Hábitos de Informação e Formação de Opinião da População Brasileira*, março de 2010 (doravante, Secom, *Relatório de Pesquisa Quantitativa*).

Entretanto, a audiência da TV aberta encontra-se em declínio, com a migração dos usuários para outras plataformas e meios de comunicação. Segundo o Ibope, entre 2000 e 2009, o percentual médio de televisores ligados durante o horário nobre caiu de 66% para 59%, e as cinco maiores emissoras do país perderam juntas 4,3 pontos percentuais nos índices. A implementação da TV digital ainda não alterou a oferta de conteúdo, do ponto de vista da audiência; apesar de a qualidade técnica ter melhorado, as emissoras ainda não conseguiram tirar proveito das possibilidades evidenciadas pela digitalização, e nenhum investimento foi feito para aumentar o número de canais gratuitos ou diversificar o conteúdo oferecido²⁴ de alguma maneira.

Figura 6.
Evolução da audiência da TV paga (índices), 2005-2010



Fonte: Ibope, dados médios de 2010²⁵.

Segundo os índices do Ibope, os televisores estão sendo usados para outras funções para além de apenas assistir TV aberta, o que poderia explicar, pelo menos em parte, o declínio de audiência. O número de televisores usados para ver TV a cabo, jogar videogames, DVDs etc. teve uma taxa de crescimento de 91% em relação ao ano 2000. De acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o número total de usuários de TV paga cresceu de

24 Entrevista com João Brant, coordenador executivo da ONG Intervozes, São Paulo, 4 de agosto de 2011.

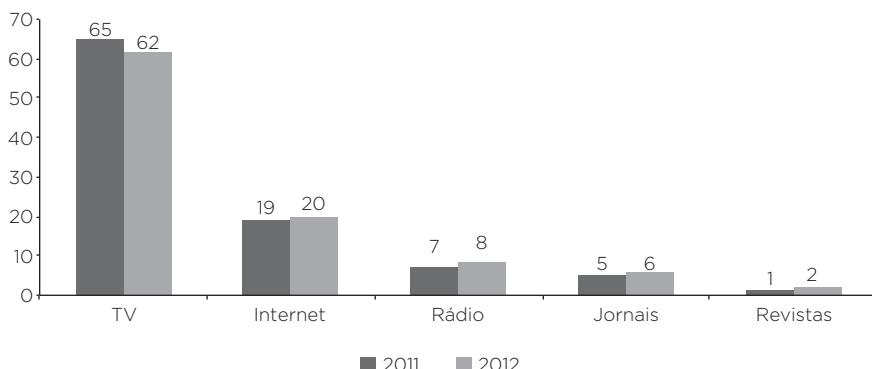
25 R. Feltrin, Ibope de TV paga, DVD e games ultrapassa Record e é o novo vice-líder. UOL, 12 de janeiro de 2011, em <http://noticias.uol.com.br/ooops/ultimas-noticias/2011/01/12/ibope-de-tv-paga-dvd-e-games-ultrapassa-record-e-e-o-novo-vice-lider.jhtm> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

200.000 em 2000 para 3,4 milhões em 2010. Os dados de audiência do Ibope são consistentes com esse aumento.

Acima de tudo, o crescimento da Internet parece ser uma das principais causas do declínio da audiência na TV aberta. De acordo com um estudo realizado pela F/Nazca²⁶, uma parcela significativa de usuários da Internet no Brasil afirma ter abandonado algumas formas de mídia tradicional e optado pela Internet.

Além disso, a Internet está posicionada como a segunda fonte de consumo de notícias na preferência da população on-line brasileira.

Figura 7.
Plataformas preferenciais para consumo de notícias
(% da população on-line), 2011 e 2012

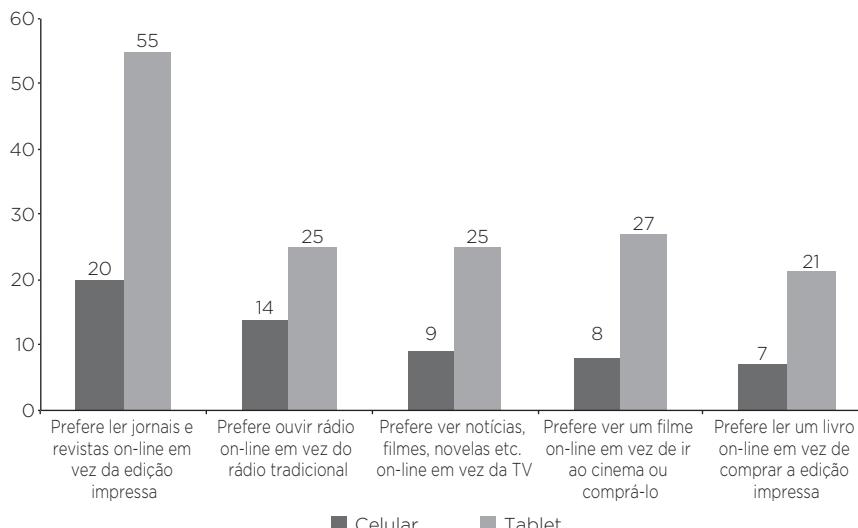


Fonte: F/Nazca, F/Radar, 11ª edição, 2012.

A TV ainda é a plataforma preferida para consumo de notícias pela maioria da população, mas, ao analisar esse consumo por faixa etária, é possível verificar que a Internet é a plataforma preferida pelos brasileiros com idades entre 12 e 15 anos e/ou pessoas com nível universitário. A Figura 8 mostra preferências de consumo referentes à mídia tradicional entre usuários de dispositivos de acesso móvel à Internet, e é interessante observar que mais da metade dos usuários de tablets preferem ler jornais e revistas on-line.

26 F/Nazca, F/Radar, 11ª edição, 2012. Este estudo é o resultado da análise de uma pesquisa realizada com pessoas com 12 anos ou mais de idade, em todo o Brasil, entre 10 e 16 de abril de 2012. O estudo foi ampliado para incluir informações do Censo de 2010 e estimativas para 2011 do IBGE. A margem de erro é de +/– 2%.

Figura 8.
Preferência de mídia tradicional (off-line)
entre usuários de Internet móvel (%), 2012



Fonte: F/Nazca, F/Radar, 11^a edição, 2012.

1.2.2 Disponibilidade de uma gama diversificada de fontes de notícias

O Brasil tem quatro grandes emissoras de TV que há muitos anos pertencem às mesmas organizações e são responsáveis pelos principais programas de notícias: as Organizações Globo, de propriedade da família Marinho; o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), de propriedade de Silvio Santos; a Record, de propriedade do bispo Edir Macedo, fundador da Igreja Universal do Reino de Deus; e a Rede Bandeirantes, de propriedade da família Saad. Todas elas também hospedam conteúdo em múltiplas plataformas de mídia, além da televisão, incluindo rádio, jornais, revistas e sites.

As Organizações Globo detêm o maior conglomerado de mídia da América Latina, controlando (diretamente ou por meio de afiliadas e redes regionais de propriedade local) 340 veículos de mídia, mais do que o SBT e a Rede Record juntas²⁷. Esse conglomerado é dono da Rede Globo, que em 2012 foi

27 Projeto *Donos da Mídia*, em <http://donosdamidia.com.br/inicial> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

a segunda maior rede de TV comercial do mundo em receitas comerciais²⁸ e líder nos índices de audiência da TV nacional, devido, principalmente, às suas novelas internacionalmente famosas, mas também à sua programação de notícias e esportes. Em 2010, a Globo deteve quase 70% da audiência no Brasil, minimizando seu concorrente mais próximo, a Record, que alcançou apenas 13%²⁹.

As Organizações Globo são também o ator mais importante no campo da TV paga. A empresa é proprietária da Globosat, a maior fornecedora de canais de TV paga da América Latina, que tem *joint ventures* com a Twentieth Century Fox, a Universal Studios, a Metro-Goldwyn-Mayer, a Paramount Pictures e a NBC Universal. A Globo News, primeiro canal de notícias 24 horas no ar da TV brasileira, é um canal da Globosat. As Organizações Globo também possuem muitas outras empresas de mídia, como estações de rádio, jornais, revistas, editoras, gravadoras e empresas de produção cinematográfica. Entre essas, uma das mais relevantes é a CBN (Central Brasileira de Notícias), a maior rede de rádio nacional, com afiliadas em todo o país.

Mais de 64% dos respondentes de uma pesquisa de 2010 envolvendo telespectadores tinham preferência por assistir programas de notícias. O segundo gênero mais popular foi a novela, com cerca de 16%, seguida por esportes, filmes, programas de entrevistas e programas infantis³⁰.

Entre os usuários da Internet, os mecanismos de busca são citados como a principal fonte de notícias, com as redes sociais logo atrás, em segundo lugar. No entanto, a utilização de redes sociais varia dependendo da idade (consulte a seção 3) (Figura 9).

A despeito do redirecionamento a partir de redes sociais, o número de visitantes únicos dos sites de jornais tradicionais tem aumentado desde 2005. O número total combinado de visitantes únicos de sites de jornais brasileiros cresceu de 4,2 milhões em janeiro de 2005 para 18,4 milhões no mesmo mês de 2011³¹. Paralelamente, o número de assinaturas de jornais para celulares aumentou em mais de 100% entre 2005 e 2010, passando de 86.210 para 202.900³².

28 H. Tolipan, Globo sobe em ranking e torna-se segunda maior emissora do mundo!. *Jornal do Brasil*, 9 de maio de 2012, em <http://www.jb.com.br/helois-tolipan/noticias/2012/05/09/globo-sobe-em-ranking-e-torna-se-segunda-maior-emissora-do-mundo/> (Acesso em: 2 de outubro de 2013).

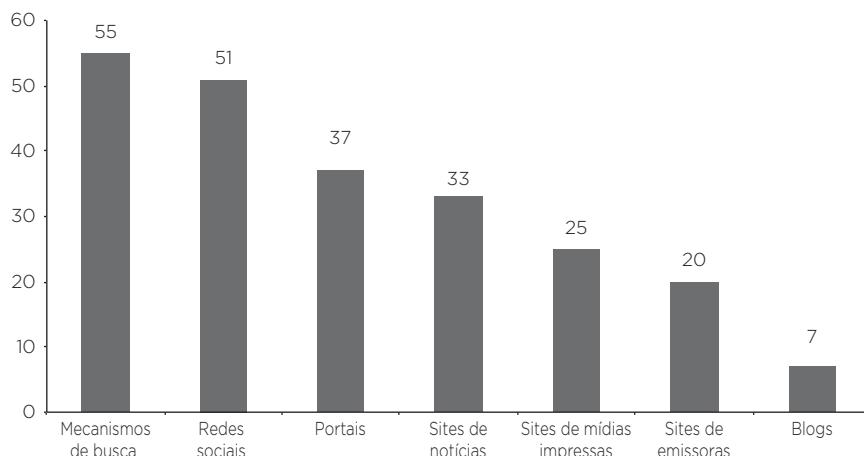
29 Secom, *Relatório de Pesquisa Quantitativa*, março de 2010.

30 Secom, *Relatório de Pesquisa Quantitativa*, março de 2010.

31 Associação Nacional de Jornais via Ibope Nielsen Online, em <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil> (Acesso em: 15 de junho de 2011).

32 Associação Nacional de Jornais, em <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil> (Acesso em: 15 de junho de 2011).

Figura 9.
Principais fontes de notícias on-line entre usuários da Internet
(% de usuários da Internet), 2010



Nota: Usuários com 12 anos ou mais.

Fonte: F/Nazca, F/Radar, 7ª edição, abril de 2010.

1.3 Fornecedores de notícias

1.3.1 Principais fontes de notícias

1.3.1.1 Televisão

A influência e a popularidade da Rede Globo são inegáveis, ainda que ela venha perdendo audiência continuamente ao longo dos últimos cinco anos. A Rede Record, de propriedade de Edir Macedo, líder da Igreja Universal do Reino de Deus, esteve em ascensão de 2005 a 2008, e seu nível de audiência parece ter atingido uma estabilidade. O SBT do Grupo Silvio Santos, a Rede Bandeirantes do Grupo Bandeirantes de Comunicações e a Rede TV! do Grupo TeleTV completam a relação dos cinco principais fornecedores de notícias na televisão. Os canais públicos de televisão detêm em conjunto a sexta posição no ranking geral. É interessante destacar como a média anual de audiência da Globo tem decrescido ao longo dos últimos anos, da mesma forma que a do SBT.

Tabela 5.
Média anual de audiência de TV por emissora, horário nobre
(% do total de domicílios), 2005-2010

Emissora de TV	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Globo	35,5	35,5	31,1	29,2	29,6	27,6
Record	5,9	7,3	8,8	10,4	9,5	9,5
SBT	10,1	7,8	6,8	7,3	6,2	5,9
Bandeirantes	2,8	3,0	3,0	3,0	3,3	3,1
Rede TV!	1,7	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9
Pública	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
MTV	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2

Fonte: Ibope, 2011.

As audiências de TV a cabo revelam uma forte presença de canais de esporte e de notícias sobre esportes, com a SporTV da Globosat alcançando constantemente os mais altos índices de audiência ao longo dos últimos cinco anos. A SporTV, a ESPN Brasil e a ESPN também apresentam índices elevados de audiência. A Globo News, canal de notícias da Globosat, é o único canal de notícias gerais entre os cinco primeiros, embora sua audiência venha caindo continuamente desde 2005. O canal educativo Futura da Globosat e a Band News da Bandeirantes são seguidos de perto por dois canais públicos de televisão, a TV Câmara e a TV Senado, que fornecem cobertura de notícias e transmissão de sessões do legislativo das duas casas do Congresso Nacional do Brasil.

Tabela 6.
Média anual de audiência de canais de TV paga durante o horário nobre
(% de domicílios com TV a cabo), 2005-2010

Emissora de TV	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SporTV	0,70	0,71	0,54	0,59	0,67	0,66
Globo News	0,68	0,54	0,42	0,33	0,39	0,37
SporTV 2	0,22	0,25	0,18	0,17	0,19	0,22
ESPN Brasil	0,24	0,24	0,19	0,18	0,18	0,15
ESPN	0,18	0,17	0,11	0,12	0,11	0,11
Futura	0,08	0,07	0,07	0,08	0,10	0,08

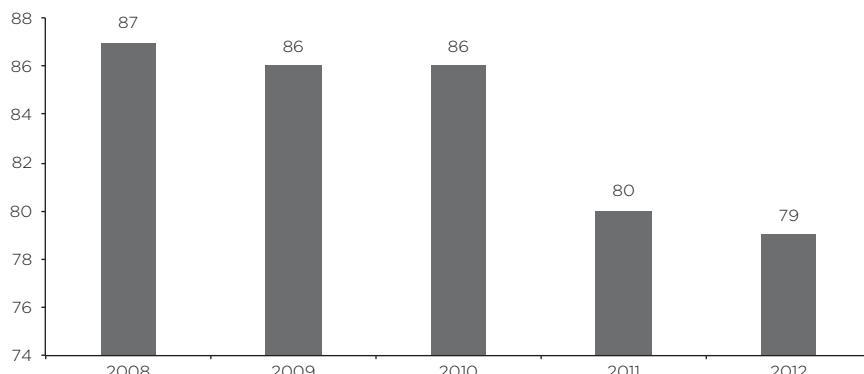
Emissora de TV	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Band News	0,13	0,09	0,05	0,05	0,06	0,08
TV Câmara	0	0	0	0,01	0,04	0,05
TV Senado	0,07	0,07	0,06	0,04	0,04	0,03
BandSports	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,03
TV Justiça	0	0	0	0	0,01	0,03
Canal Rural	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
CNN	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: Ibope, 2011.

1.3.1.2 Rádio

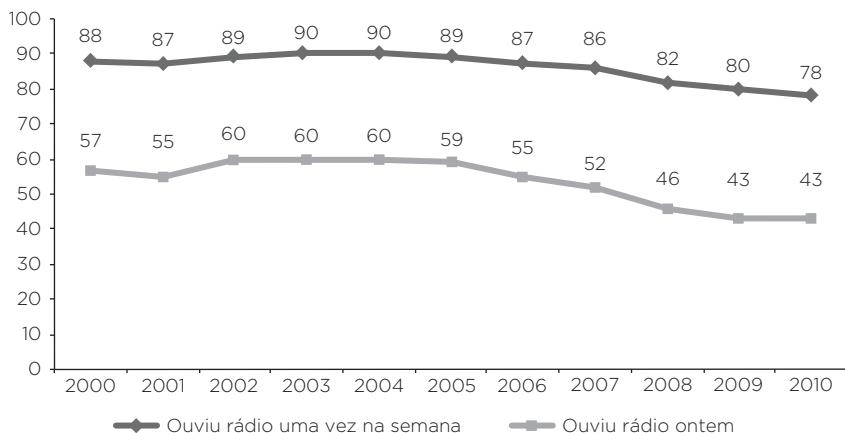
O rádio é uma importante fonte de consumo de notícias, estando presente em 79% dos domicílios em 2012, segundo o CGI.br. Entre os grupos de renda mais alta, a penetração é maior (94%), decrescendo em grupos com renda mais baixa (64%). De acordo com a Anatel, em 2011, o Brasil possuía um total de 4.018 emissoras de rádio distribuídas regionalmente: 301 na região Norte, 950 na região Nordeste, 1.409 na região Sudeste, 943 na região Sul e 415 na região Centro-Oeste. O rádio ainda ocupa uma posição de destaque como fonte de notícias, mas sua utilização tem diminuído nos últimos anos. É importante destacar que algumas pesquisas levam em consideração apenas os equipamentos encontrados nos domicílios, ignorando o fato de que parte da população ouve rádio em carros ou em dispositivos móveis.

Figura 10.
Domicílios com equipamentos de rádio (%), 2008-2012



Fonte: CGI.br, Pesquisa sobre o uso das TICs no Brasil, 2008-2012.

Figura 11.
Evolução da penetração do rádio, percentual da população acima de 10 anos de idade, 2000-2010



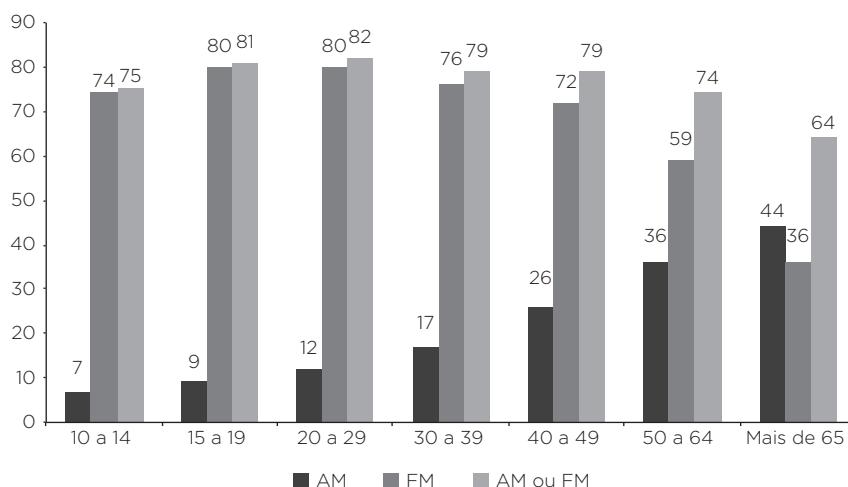
Fonte: *Mídia Dados, 2011*.

Em relação às frequências de modulação, o Brasil ainda utiliza o sistema de modulação em amplitude (AM), iniciado em 1923 por Roquette-Pinto. O rádio AM é conhecido por sua baixa qualidade de transmissão e susceptibilidade a interferências, e o Governo pretende migrar todos os sinais AM para a parte do espectro já utilizada pela transmissão em modulação em frequência (FM), em resposta a uma demanda da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e das associações de rádio e TV dos estados. Esse processo está programado para começar pelos municípios menores, com a migração das emissoras AM para a faixa entre 76 e 88 MHz — adjacente à faixa de FM (88-108 MHz) —, mas ele dependerá da implementação da TV digital³³.

Embora a adoção da TV digital venha crescendo lentamente, o rádio digital está longe de se tornar uma realidade no Brasil; há anos o país vem tentando decidir qual padrão será utilizado. No momento, dois padrões estão em discussão: IBOC (*In-Band On-Channel*), um padrão proprietário que permite a transmissão de sinais de rádio analógicos e digitais simultaneamente, na mesma frequência; e DRM (*Digital Radio Mondiale*), um sistema aberto e padronizado de radiodifusão digital cogitado para a faixa atualmente utilizada para a

33 Anatel, *A extensão da faixa de FM (eFM) e a migração da faixa de OM: O que fazer com os canais 5 e 6 da televisão na era digital*, 2010, em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=244137&pub=orig> (Acesso em: 17 de agosto de 2013).

Figura 12.
Penetração da transmissão em AM e FM (%), por faixa etária, 2010



Fonte: *Mídia Dados, 2011*.

transmissão em AM. Foi somente em 2012 que o Ministério das Comunicações (Minicom) criou um Conselho Consultor para discutir essa questão. Além de atrasado, o debate político está desequilibrado, privilegiando interesses comerciais e enfraquecendo os esforços que buscam uma plataforma de rádio digital mais democrática e popular. Testes utilizando esses dois padrões têm sido realizados pelo Ministério das Comunicações em certos municípios para avaliar cada desempenho em diferentes condições de propagação e ocupação do espectro disponível. O teste mais recente foi realizado em São Paulo nos meses de junho e julho de 2012.

Recentemente, uma ampla variedade de estações de rádio se tornaram acessíveis por meio de plataformas digitais, tanto em computadores quanto em celulares. Esse modo de acesso ao rádio é bastante significativo na faixa etária de 16 a 24, mas também é interessante notar uma considerável adoção entre brasileiros com idade entre 25 e 49.

Tabela 7.
Plataformas para ouvir rádio, por faixa etária, 2010

Costuma ouvir:	Idade (%)				Total
	16-24	25-39	40-49	Acima de 50	
Rádio FM	82,3	76,6	71,3	60,8	73,5
Rádio AM	20,4	27,1	34,7	44,1	30,7
– pela Internet	19,0	9,5	5,0	2,9	9,6
– pelo celular	33,7	18,8	8,6	4,6	17,6

Fonte: Abert, *Radiodifusão – Uma abordagem numérica*, 2010.

1.3.1.3 Mídia impressa

Mesmo com algumas oscilações no consumo de jornais impressos ao longo dos últimos cinco anos, o ranking dos principais jornais brasileiros mostra os mesmos veículos de mídia concorrendo pelas primeiras posições, com pequenas variações.

Tabela 8.
**Principais jornais do Brasil por circulação paga
(exemplares por dia), 2008-2012**

Título	Editora	2008	2009	2010	2011	2012
“Super Notícias”	Sempre Editora S/A	303.087	289.436	295.701	293.572	296.799
“Folha de S. Paulo”	Empresa Folha da Manhã	311.287	295.558	294.498	286.398	297.650
“Extra”	Infoglobo	287.382	248.119	238.236	265.018	209.556
“O Estado de São Paulo”	O Estado de São Paulo S/A	245.966	212.844	236.369	263.046	235.217
“O Globo”	Infoglobo	281.407	257.262	262.435	256.259	277.876
“Zero Hora”	Zero Hora Editora Jornalística S/A	179.934	183.521	184.663	188.561	184.674
“Daqui”	Organização Jaime Câmara	n/d	n/d	90.342	163.568	159.022
“Diário Gaúcho”	Zero Hora Editora Jornalística S/A	166.886	146.885	150.744	155.853	166.221
“Correio do Povo”	Empresa Jornalística Caldas Júnior	155.569	155.131	157.409	149.260	149.562
“Meia Hora”	Editora O Dia S/A	231.672	185.783	157.654	136.802	118.257
“Aqui”	Diários Associados	n/d	n/d	125.676	120.757	39.074

Título	Editora	2008	2009	2010	2011	2012
“Expresso da Informação”	Infoglobo	n/d	n/d	84.285	93.269	67.181
“Agora São Paulo”	Empresa Folha da Manhã	n/d	n/d	92.863	91.828	92.046
“Dez Minutos”	Editora Ana Cássia Ltda.	n/d	n/d	83.210	89.741	91.498
“Lance!”	Arete Editorial S/A	113.715	125.050	94.683	84.983	80.238

Nota: n/d: não disponível.

Fonte: Instituto Verificador de Circulação (IVC), Associação Nacional de Jornais³⁴.

A média diária de circulação em 2012, conforme mostrado na Tabela 8, foi de mais de oito milhões de exemplares. É um número pequeno, sem dúvida, se comparado com a população total do Brasil, mas é preciso ter em mente que as assinaturas de jornais não são baratas, principalmente se comparadas ao valor do salário mínimo, e que algumas parcelas da população preferem outras plataformas (como a TV e a Internet) para ler notícias em tempo real e interagir — por exemplo, fazendo comentários sobre as notícias ou compartilhando-as em suas redes sociais. Os jornais são preferidos por pessoas mais velhas e por aqueles que podem pagar por essa prática.

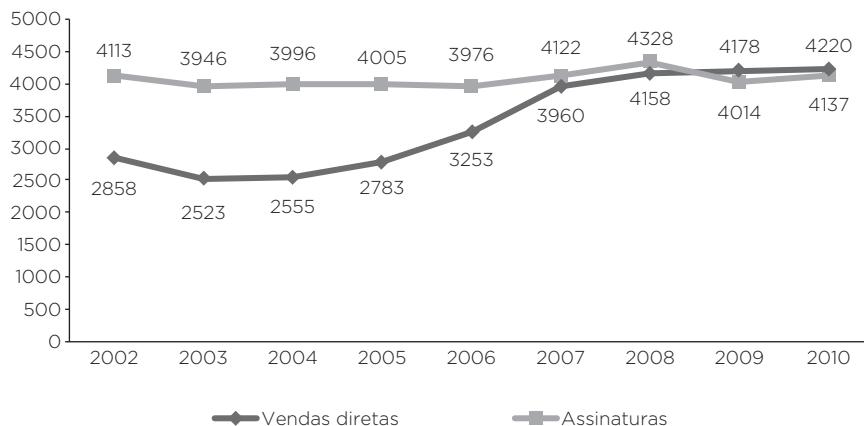
O ranking da Tabela 8 inclui tabloides e jornais em formato padrão. Os jornais mais tradicionais do país são “Folha de S. Paulo”, “O Globo”, “O Estado de São Paulo” e “Zero Hora”. Em 2010, a “Folha de S. Paulo”, jornal que ocupa a posição mais alta no ranking desde 1986, cedeu o primeiro lugar a um jornal popular, o “Super Notícias” do estado de Minas Gerais, mas recuperou a posição em 2012 com um crescimento de 4%. Outros jornais populares também aparecem no ranking, como o “Meia Hora”, publicado por editoras de propriedade da Empresa Jornalística Econômico S.A. (Ejesa). O “Extra” é um jornal popular de baixo orçamento pertencente à Infoglobo (editora de “O Globo”). Os tabloides “Correio do Povo” e “Diário Gaúcho” têm circulação significativa, mas estão focados principalmente em notícias locais do estado do Rio Grande do Sul. O jornal sobre futebol “Lance!” é o único focado em um assunto específico que figura entre os 15 primeiros.

A Editora Abril possui cinco revistas entre as publicações semanais mais lidas no Brasil: “Veja”, “Veja São Paulo”, “Ana Maria”, “Viva Mais” e “Contigo”. A revista semanal de notícias “Época” é de propriedade das Organizações Globo, enquanto a “IstoÉ” é publicada pela Editora Três e parcialmente detida pela Terra Networks (30%), a maior empresa de mídia on-line da América Latina,

³⁴ Consulte <http://www.anj.org.br/a-industria-journalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil> (Acesso em: setembro de 2013).

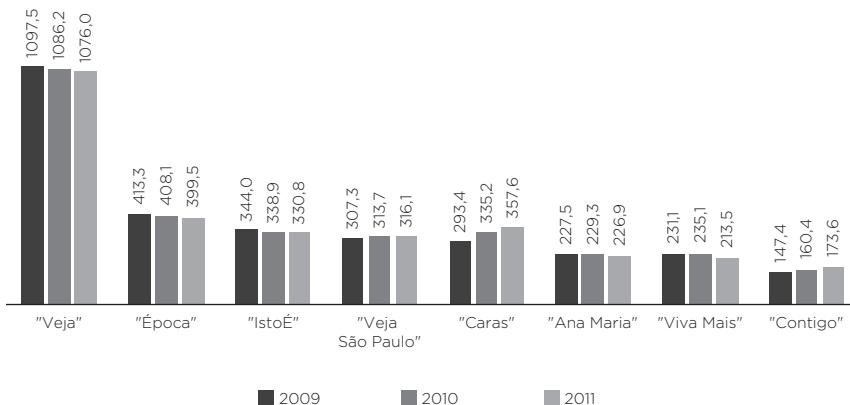
pertencente ao Grupo Telefónica. A Figura 14 ilustra a posição predominante da “Veja” em relação às outras revistas, com mais do que o dobro da tiragem média da segunda revista mais lida.

Figura 13.
Média diária de circulação paga dos principais jornais
 (em milhares de cópias), 2002-2010



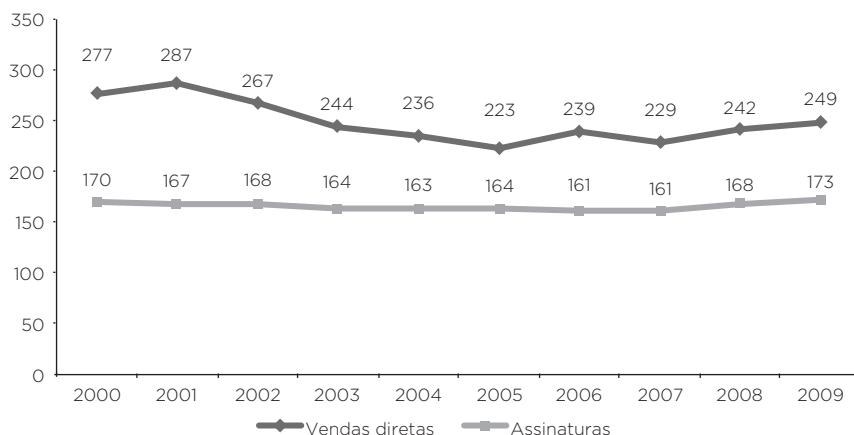
Fonte: Instituto Verificador de Circulação (IVC), em Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil, 2011-2012, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Figura 14.
Revistas semanais mais lidas (em milhares de cópias), 2009-2011



Fonte: Instituto Verificador de Circulação (IVC), em Mídia Dados, 2011.

Figura 15.
Média de circulação de revistas por ano
(em milhares de cópias), 2000-2009



Fonte: Instituto Verificador de Circulação (IVC), em *Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil, 2011-2012*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Recentemente, o país se deparou com o que tem sido chamado de uma crise na mídia impressa, principalmente devido à descontinuação de muitas revistas da Editora Abril (como “Playboy”, “Contigo”, “Alfa”, “Bravo!”, “Gloss” e “Lola”) e à demissão de mais de 150 funcionários em agosto de 2013; até mesmo a “Veja”, revista de maior circulação no Brasil, sofreu cortes. Antes disso, em março de 2013, a revista “Caros Amigos”, conhecida pela sua abordagem de esquerda, demitiu uma equipe inteira de jornalistas que faziam greve para reivindicar melhores condições de trabalho e protestar contra a decisão de se fazerem cortes orçamentários em toda a organização³⁵. Esses casos reacenderam a discussão sobre as precárias condições de trabalho dos jornalistas e o papel da mídia impressa no Brasil contemporâneo.

1.3.1.4 On-line

O portal UOL é o site com conteúdo de notícias mais acessado do Brasil, hospedando também a edição web do jornal “Folha de S. Paulo”, assim como outras fontes de notícias, tendo atraído 50 milhões de visitantes únicos em janeiro de 2012. O fenômeno dos portais no Brasil difere dos de outros países da América Latina, uma vez que os brasileiros foram forçados por muitos anos a pagar por um

35 M. Amaral, Revista Caros Amigos demite equipe de redação em greve. *Brasil de Fato*, 11 de março de 2013, em <http://www.brasildefato.com.br/node/12267> (Acesso em: 2 de agosto de 2013).

“provedor de conteúdo”, além do provedor de serviços de Internet de sua preferência, o que impulsionou os portais, como UOL e Terra (o 5º mais acessado). MSN, Globo.com e Yahoo! situavam-se aproximadamente na mesma faixa (32-46 milhões de visitantes), com uma vantagem considerável sobre o IG, com seus 16 milhões de visitantes únicos, e sobre a Abril e o R7, com 12 milhões cada um.

Embora esses portais hospedem conteúdo de alguns dos jornais e revistas impressos mais lidos (ou os sites dessas publicações, incluindo “Folha de S. Paulo”, “O Globo” e “Veja”), eles também fornecem serviços de e-mail, mensagens instantâneas, redes sociais, entre outros. Nem todo o acesso a esses portais pode ser classificado como orientado ao consumo de notícias; ao contrário do que acontece nos sites dedicados a notícias, como o Estadao.com.br, do jornal “O Estado de São Paulo”, e o site de notícias esportivas Lance!.

O ranking a seguir reflete o predomínio de conglomerados de mídia no mercado de notícias on-line. A UOL é de propriedade do Grupo Folha, o Globo.com é o portal das Organizações Globo, o MSN pertence à Microsoft, e o Terra Brasil é o portal brasileiro da Terra Networks, que faz parte do Grupo Telefônica. O Abril.com é de propriedade do Grupo Abril. O R7 pertence à Rádio e Televisão Record.

**Tabela 9.
Os 15 principais sites de notícias da Internet,
por visitantes únicos, janeiro de 2012**

Site	Visitantes únicos (em milhões)
Uol.com.br	50
Msn.com	46
Globo.com	38
Yahoo.com	32
Terra.com.br	28
IG.com.br	16
R7.com	12
Abril.com.br	12
Bol.uol.com.br	8,9
Oglobo.globo.com	7,5
Estadao.com.br	4,2
Mundodastribos.com	4,2
Lancenet.com.br	3,2

Site	Visitantes únicos (em milhões)
Clicrbs.com.br	3,1
Dihitt.com.br	0,8

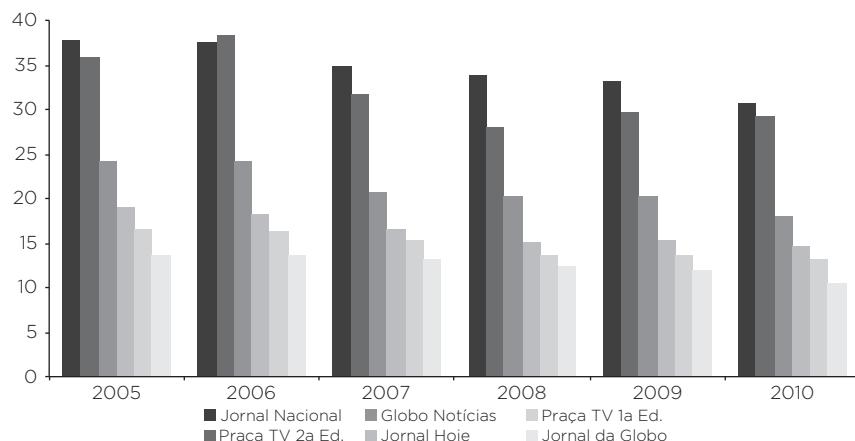
Fonte: Google AdPlanner (Acesso em: 26 de janeiro de 2012).

1.3.2 Programas de notícias na TV

O jornalismo na TV aberta é claramente dominado pela Rede Globo. Além de transmitir o Jornal Nacional, principal telejornal do país, todos os outros boletins citados a seguir pertencem à programação diária da Rede Globo.

No entanto, desde 2005, todos os telejornais da Rede Globo têm mostrado queda de audiência. Em 2010, o Jornal Nacional registrou os piores índices de sua história. A transição para o digital não foi um fator importante, uma vez que a TV digital ainda se encontra em seus estágios iniciais no Brasil e transmite o mesmo conteúdo que a TV analógica. Ademais, ao contrário do que acontece com alguns jornais, as emissoras de notícias na TV não desenvolveram sites com uma oferta de conteúdo diferente da plataforma convencional (consulte a seção 6.3.7). É importante notar que quase todos os telejornais com maior audiência pertencem às Organizações Globo.

Figura 16.
Telejornais com maiores índices de audiência
(% do total de domicílios)³⁶, 2005-2010



Fonte: Ibope, Media Workstation.

36 Praça TV é um espaço na programação diária da Rede Globo reservado para a transmissão de notícias locais em duas edições: a primeira ao meio-dia e a segunda no horário nobre.

Dados mais recentes mostram um declínio acentuado da audiência dos principais telejornais.

Tabela 10.
Mudanças nos índices de audiência dos telejornais em 2012 e 2013

Telejornais	Índice de audiência (%)
Jornal Nacional (Globo)	-12
SPTV 2ª edição (Globo)	-10
Jornal da Globo (Globo)	-11
Brasil Urgente (Band)	-18
Jornal da Band (Band)	-12
SBT Brasil (SBT)	-3
Jornal do SBT (SBT)	-6
RedeTV News (Rede TV!)	-41
Jornal da Record (Record)	+2
Cidade Alerta (Record)	+6

Fonte: Ibope, janeiro a agosto de 2012 e janeiro a agosto de 2013³⁷.

1.3.3 Impacto da mídia digital sobre as notícias de boa qualidade

Desde que a Internet se tornou a segunda principal plataforma de consumo de notícias, o público brasileiro está definitivamente voltado para um maior número de fontes e uma maior variedade de formas de acessar conteúdos de notícias. Isso tem fornecido novas ferramentas e oportunidades para grupos minoritários e para a mídia independente (consulte a seção 4.3.3), e é uma fonte autônoma de notícias para a parcela da população com acesso à Internet.

Contudo, o impacto da mídia digital na qualidade da notícia ainda não é claro. Os mesmos grupos de conglomerados de mídia que dominam as plataformas de notícias tradicionais também atraem a maioria dos usuários da Internet no Brasil, e o tipo de conteúdo fornecido por esses conglomerados permanece essencialmente o mesmo.

³⁷ Jornais da TV têm queda recorde de Ibope em 2013. UOL Notícias, 17 de setembro de 2013, em <http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/jornais-da-tv-tem-queda-recorde-de-ibope-em-2013-0402CC18386EDCB14326?types=V,F,S,P,T&> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

1.4 Avaliações

A completa implementação e a ampla adoção da transmissão digital levarão ainda um tempo considerável para se tornarem realidade, mas pode-se dizer com segurança que a mudança da transmissão analógica para a digital não vai facilitar uma maior variedade de proprietários ou conteúdos oferecidos nem diluir a concentração existente no setor. Não têm ocorrido alterações perceptíveis na oferta e nas opções de notícias na TV como resultado da transmissão digital. Além disso, a interatividade nas transmissões de televisão, apesar de toda a propaganda em torno do *middleware* brasileiro Ginga (consulte a seção 7.1.1.1), ainda é apenas uma promessa, o mesmo sendo verdade para *multicasting* e para uma maior variedade de canais de TV. Conforme a transição final para a tecnologia digital for se aproximando, a banda liberada de 700 MHz será leiloada entre as empresas de telecomunicações.

Os impactos da digitalização no Brasil são mais evidentes quando se observa a utilização da Internet, em vez da embrionária indústria de transmissão digital do país. Embora a exclusão digital continue a ser um problema, o Brasil possui um grande número de usuários on-line, representando a maior população acessando a Internet na América Latina. A televisão continua a ser a principal plataforma de consumo de notícias, mas migrações significativas de público têm ocorrido nos últimos cinco anos. Os índices de audiência da TV aberta estão em declínio, em paralelo ao aumento das assinaturas de TV paga; a população conectada está em crescimento, ainda longe de se estabilizar. O potencial da Internet para atrair o público da televisão na concorrência entre fontes de notícias e de entretenimento não deve ser subestimado.

As ofertas e opções de notícias em geral são certamente mais variadas e mais ricas no ambiente on-line. No entanto, quando examinamos os índices de audiência dos sites no Brasil, fica claro que os mesmos conglomerados de mídia que dominam a mídia tradicional são os principais agentes do mercado atualmente. Existe de fato uma mídia independente, assim como uma variedade de conteúdos gerados pelo usuário (*UGC, User-Generated Content*), mas o público é arrebatado pelos sites controlados pelas empresas mais poderosas em atuação no mercado, como Organizações Globo, Grupo Folha, Grupo Abril e Record. Os modelos de negócio desses agentes talvez estejam em um estágio de ruptura, mas até agora eles têm sido muito flexíveis em se adaptar ao cenário digital, pelo menos no que diz respeito a manter um controle do público.

É necessário destacar a imensa influência exercida historicamente pelas Organizações Globo sobre a cultura e a política no Brasil. A Globo possui um alcance extremamente vasto, com índices de audiência significativos em todas as plataformas, incluindo tanto a TV aberta quanto a paga, jornais, estações de

rádio, revistas e plataformas na web. Apesar de a audiência do Jornal Nacional estar em declínio, tudo indica que a Globo manterá sua posição de gigante das comunicações no ambiente on-line.

A impressionante adoção das redes sociais no Brasil e sua estimulante blogosfera indicam, no entanto, que há espaço para crescimento de UGC e para uma análise mais crítica das informações, em oposição a um consumo estritamente passivo. Uma demanda com mais discernimento por parte das pessoas poderá, por fim, levar a melhorias na oferta e nas opções de notícias.

2. MÍDIA DIGITAL E EMISSORAS PÚBLICAS OU ADMINISTRADAS PELO ESTADO

2.1 Instituições de serviço público e estatal

2.1.1 Panorama do sistema público de comunicação, produção de notícias e atualidades

Interesses comerciais têm dominado a mídia brasileira desde o início, deixando poucas oportunidades para o desenvolvimento de um sistema público de comunicação não comercial. O que se considera transmissão de serviço público no Brasil hoje em dia é parte de um sistema complicado e falho, de curto alcance e baixa audiência, repleto de problemas de identidade. Esse sistema consiste em:

- a TV Brasil (nacional) e oito estações de rádio (regionais) do Governo Federal, gerenciadas pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC);
- emissoras operando com outorgas de rádio ou TV educativa, mantidas por estados, municípios, universidades e fundações privadas;
- alguns dos “canais básicos de uso gratuito” que foram criados por meio de legislação, como canais *must-carry* por parte de operadoras de TV, incluindo aqueles criados pelas câmaras legislativas federais e locais, pelo Supremo Tribunal Federal, por universidades e por organizações não governamentais (ONGs);
- estações de rádio comunitárias.

Durante os primórdios da radiodifusão, houve uma experimentação de modelos comerciais e não comerciais, mas o rádio comercial saiu vitorioso quando o setor foi regulamentado pela primeira vez. Em 1931 e 1932³⁸, o presidente Getúlio Vargas posicionou o Estado como autoridade licenciadora e regulamentadora de conteúdo.

³⁸ Em 1931, o presidente Vargas publicou o Decreto nº 20.047, a primeira lei brasileira de telecomunicações. Na ocasião, existiam 29 emissoras, algumas das quais vinham operando em um setor basicamente não regulamentado havia quase uma década. Consulte O. P. Pieranti, *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa*, Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 48 (doravante, O. P. Pieranti, *Políticas Públicas*).

A Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, primeira emissora fundada por Edgard Roquette-Pinto em 1923 (ainda em funcionamento hoje como Rádio MEC), foi doada ao Ministério da Educação e Cultura em 1936, tornando-se, assim, a primeira emissora estatal³⁹. A primeira grande emissora estatal, no entanto, foi a Rádio Nacional do Rio de Janeiro, fundada pelas Organizações Victor Costa em 1936. A Rádio Nacional foi assumida pelo governo de Getúlio Vargas em 1940 e usada como instrumento de propaganda durante o regime ditatorial do Estado Novo de Vargas (1937-1945), mas funcionou apenas como uma emissora comercial, extraíndo a maior parte de sua receita de anúncios. Manteve-se como a principal emissora brasileira até o início da década de 1950, perdendo reputação e influência a partir de então.

A chegada da televisão deu-se em meio a um sistema de radiodifusão já totalmente dependente da publicidade como principal fonte de receita. As relações de intimidade entre o governo e a radiodifusão, no entanto, mantiveram-se como um sustentáculo para o setor. O conglomerado comunicacional das Organizações Globo floresceu por meio de associações com o governo, inclusive durante os anos da ditadura militar (1964-1985). A TV Globo, fundada em 1965, transmitiu o primeiro programa com cobertura nacional — o Jornal Nacional — em 1969, utilizando infraestrutura construída pelos militares⁴⁰.

A primeira grande tentativa de criação de um serviço público de radiodifusão teve início sob o regime militar com o Decreto-Lei nº 236 de 1967, que criou uma nova categoria de outorga de radiodifusão não comercial para o rádio e a televisão, sendo que o serviço foi concebido como uma ferramenta de ensino público em massa e concedido a governos em âmbito federal e estadual, a universidades e a fundações⁴¹. O decreto foi orientado por uma ideia muito limitada de TV educativa, baseada estritamente na transmissão de cursos, discursos e debates; o conceito de transmissão “educativa”, no entanto, foi ampliado pelas próprias emissoras para incluir conteúdo cultural e jornalístico.

Quase todos os estados brasileiros criaram seu próprio serviço de radiodifusão educativa nos anos seguintes, sob o controle e a fiscalização da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE), do Governo Federal⁴². A natureza não comercial das outorgas educativas acabou sendo atenuada com

39 J. Valente, Sistema Público de Comunicação do Brasil. In: Intervozes, *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Editora Paulus, 2009, p. 270 (doravante, J. Valente, *Sistemas Públicos de Comunicação*).

40 V.A. de Lima, *Mídia: Teoria e Política*. 2ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 141-173.

41 Decreto-Lei nº 236/67, artigos 13 e 14.

42 Nove emissoras estatais foram criadas na primeira metade da década de 1970, incluindo a TVE Rio e a TV Cultura. Consulte O. P. Pieranti, *Políticas Públicas*, p. 64.

a Lei Sarney em 1986⁴³ e com a Lei Rouanet em 1995⁴⁴, já que a partir de então permitia-se aos outorgados obter recursos adicionais, como patrocínios do setor privado, para a produção de conteúdo audiovisual. Entretanto, ao operarem com outorgas educativas, as emissoras estatais ficam particularmente dependentes de dotações orçamentárias do governo, sendo que a maioria delas não atinge índices significativos em termos de alcance da audiência. Historicamente, apenas dois canais com uma missão de serviço público alcançaram relativa popularidade no Brasil: a TVE Rio (hoje TV Brasil), do Governo Federal, e a TV Cultura, do estado de São Paulo.

A TV Cultura, apesar de ter uma estrutura de governança que busca verificar a influência do governo⁴⁵, é extremamente sensível a pressões políticas e está passando por uma reestruturação que prevê cortes orçamentários e de pessoal, encarada por alguns como uma proposta deliberada para desmantelar suas operações. Além disso, uma parceria controversa com grandes empresas de mídia, como Folha, Estado e Abril, tem reforçado as acusações de utilização inadequada do espaço público de transmissão para fins políticos⁴⁶.

Transcorridos três anos da instauração da Nova República e da transição da ditadura para a democracia no Brasil, entrou em vigor a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, com ela, uma seção inteira sobre “comunicação social”⁴⁷. A peça central da estrutura constitucional, o artigo 223, estabelece que o Poder Executivo é responsável por outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão, observando o princípio da “complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Não há orientação específica na Constituição sobre o que exatamente deve ser con-

43 Lei nº 7.505/86, hoje revogada.

44 Lei nº 8.313/91.

45 A TV Cultura, a Rádio Cultura (AM e FM) e o Rá-Tim-Bum, canal infantil de TV paga, são gerenciados por uma fundação privada, a Fundação Padre Anchieta, com o apoio de um conselho curador que inclui 23 membros do governo do estado de São Paulo, universidades e outras instituições dos setores público e privado com formação cultural ou científica. No entanto, mais da metade do orçamento da TV Cultura é proveniente do governo do estado de São Paulo. Em 2011, de um orçamento de R\$ 157.341.114,00, R\$ 85.034.974,00 provieram do governo. Consulte Fundação Padre Anchieta, *Relatório de Atividades 2011*, em <http://midia.cmais.com.br/assets/file/original/890f02728ce6960183e54ea24fd36717706a903b.pdf> (doravante, Fundação Padre Anchieta, *Relatório de Atividades 2011*) (Acesso em: 30 de junho de 2014).

46 O acordo envolve o uso de espaços de 30 minutos durante o horário nobre para a transmissão de programas semanais produzidos pelos jornais “Folha de S. Paulo”, “O Estado de São Paulo”, “Valor Econômico” e pela revista “Veja”. Consulte L.L. Leal, Para Laurindo Lalo Leal, “TV Folha” privatiza espaço público. *Folha de S. Paulo*, 13 de março de 2012, em <http://www1.folha.uol.com.br/multimidia/videocasts/1060558-para-laurindo-lalo-leal-tv-folha-privatiza-espaco-publico.shtml> (Acesso em: 21 de agosto de 2012); e A. Dines, Folha e Cultura, a fórmula de um desmonte. *Observatório da Imprensa*, n. 686, 20 de março de 2012, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/lt_i_gt_folha_lt_i_gt_e_cultura_a_formula_de_um_desmonte (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

47 Constituição da República Federativa do Brasil, artigos 220-224.

siderado como radiodifusão privada, pública ou estatal — e mesmo a diferença entre “pública” e “estatal” é um ponto de discussão para alguns.

Em 1995, a Lei do Cabo impôs a todo fornecedor de TV a cabo a obrigação de transmitir seis novos canais: um contendo a programação das Câmaras Legislativas municipais e estaduais; dois para o Congresso Nacional; um a ser compartilhado por universidades locais; um canal educativo/cultural a ser compartilhado pelos órgãos governamentais federais e locais responsáveis por educação e cultura; e um canal comunitário a ser utilizado por ONGs e outras entidades sem fins lucrativos⁴⁸. Em 1998, a legislação de radiodifusão comunitária foi aprovada; passou-se a exigir também que as pequenas emissoras locais não tivessem natureza comercial⁴⁹.

A despeito do princípio constitucional que estabelece um sistema baseado na natureza complementar da radiodifusão pública, estatal e privada, o Brasil ainda carece de um sistema público de radiodifusão que seja forte e coeso. Os processos de outorga de radiodifusão educativa e de rádio comunitária padecem de problemas graves (consulte as seções 5 e 7), e não existe uma única emissora pública no país que seja suficientemente independente do governo ou do mercado.

Houve progresso em 2007, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que, apesar de seus muitos defeitos, pelo menos tem contribuído para aumentar a consciência sobre a necessidade urgente de se resolver esse problema existente há décadas. A EBC foi criada provisoriamente em 2007 e formalizada em 2008 pela Lei nº 11.652. Foi resultado direto de uma proposta esboçada durante o primeiro Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2007 por membros da sociedade civil e emissoras não comerciais, tendo sido presidido pelo então ministro da Cultura, Gilberto Gil. A EBC é uma tentativa de dar vida ao princípio da complementaridade por meio da organização de uma rede nacional de emissoras públicas.

Estruturada como uma empresa estatal, a EBC surgiu da fusão da Radiobrás — estatal responsável pelo gerenciamento das emissoras anteriores do Governo Federal — e a Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (Acerp), organização que mantinha a TVE Rio. A fusão da Radiobrás e da Acerp, no entanto, aconteceu apenas no nome, já que as estruturas administrativas de ambas as instituições foram mantidas sob a responsabilidade da EBC. A EBC é responsável pela TV Brasil (um novo canal criado a partir dos espólios da TVE Rio), nove estações de rádio e uma agência de notícias on-line, a Agência Brasil.

48 Lei nº 8.977/95, artigo 23, I.

49 Lei nº 9.612/98, artigo 1º.

A missão institucional da EBC é preencher a lacuna existente no serviço público brasileiro de radiodifusão, unificando e gerenciando as emissoras de TV e rádio do Governo Federal, e articulando uma Rede Nacional de Comunicação Pública cuja linha editorial seja independente do estado e do mercado. No entanto, a empresa possui falhas estruturais que podem comprometer essa meta, uma vez que a EBC está vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), órgão responsável pela comunicação pública do Governo Federal e também encarregado de fornecer serviços relacionados ao seu próprio canal, a TV NBR, que transmite atos oficiais e a programação de atividades do governo. O fato de a EBC oferecer esse serviço ao governo sob o nome de EBC Serviços não muda a realidade de que ela continua sendo uma única empresa. Mesmo que as linhas editoriais sejam delineadas para diferenciar o conteúdo produzido para a TV NBR daquele produzido para a TV Brasil, a EBC continua sendo uma entidade monolítica, responsável por duas tarefas que são incompatíveis por natureza.

A TV Brasil transmite programação de interesse geral, sendo alguns programas adquiridos da TV Cultura e de outras fontes; quase metade do seu conteúdo (45,8%) é produzida internamente⁵⁰.

O único detalhamento disponível da produção da TV Brasil por gênero é datado de 2008 e indica que as notícias representavam 13,8% da programação total⁵¹.

Os índices de audiência da TV Brasil e da TV Cultura são extremamente baixos. Segundo o presidente da EBC, Nelson Breve⁵², os índices nacionais do Ibope não são capazes de demonstrar com precisão os índices da TV Brasil em nível nacional, mas eles são inegavelmente baixos — 0,1% em São Paulo, 0,7% no Rio de Janeiro e 0,3% em Brasília, por exemplo. Isso pode acontecer devido ao baixo nível de ciência de que a TV Brasil sequer existe e/ou a uma preferência pela produção da Globo, da Record ou do SBT (consulte a seção 2.2.7).

A média dos índices de audiência da TV Cultura em São Paulo durante 2011 foi de 0,9% (de segunda-feira a domingo, das 19h às 24h), com uma quota da audiência de 2,1%⁵³.

50 EBC, *Perguntas Frequentes*, 2012, em <http://www.ebc.com.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes> (doravante, EBC, *Perguntas Frequentes*) (Acesso em: 20 de agosto de 2012).

51 J. Valente, TV Brasil investe em infantis, jornalismo e debates. *Observatório do Direito à Comunicação*, 26 de junho de 2008, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3632 (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

52 Entrevista com Nelson Breve. *Zero Hora*, 8 de janeiro de 2012, em <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-lazer/segundo-caderno/noticia/2012/01/precisamos-fazer-com-que-essa-programacao-seja-vista-diz-novo-diretor-da-tv-brasil-3624556.html> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

53 Fundação Padre Anchieta, *Relatório de Atividades 2011*.

A programação de rádio é composta em grande parte por notícias e música, de acordo com uma pesquisa realizada pela Associação das Rádios Públicas do Brasil (Arpub) com 30 emissoras públicas em 2007⁵⁴. Não existem dados de audiência disponíveis publicamente que permitam a comparação entre emissoras públicas e comerciais.

2.1.2 Digitalização e serviços

A digitalização tem causado pouco impacto no número de serviços prestados pelo sistema público de comunicação. A maior parte dos novos serviços refere-se à transmissão on-line de conteúdo de rádio e televisão, uma vez que a penetração da TV digital terrestre ainda é baixa, especialmente no que diz respeito às emissoras públicas.

Os veículos da EBC mantêm presença na Internet, usando esse espaço para transmitir conteúdo em tempo real para o público. A transmissão ao vivo de conteúdo também é fornecida pelos canais do Congresso Nacional (TV Câmara e TV Senado), pela TV Escola do Ministério da Educação, pela TV Cultura e pela Univesp TV, um canal educativo cuja curadoria é exercida pela TV Cultura e pelo governo do estado de São Paulo.

Streaming on-demand também se encontra disponível, normalmente através do YouTube. A TV Brasil, a TV Cultura, a TV Justiça do STF e a TV Assembleia do estado do Ceará possuem grandes videotecas hospedadas em seus canais oficiais no YouTube. A parceria da TV Cultura com o Google — todos os conteúdos produzidos em alta definição (HD, *High Definition*) pela TV Cultura encontram-se disponíveis no YouTube — resultou na modesta receita de US\$ 52.733 em 2011⁵⁵.

A TV Cultura é a única emissora pública que está testando a transmissão simultânea na TV digital terrestre, utilizando seu canal digital para fazer transmissões simultâneas do seu canal principal, o TV Cultura, acrescido do Univesp TV e do Multicultura, para telespectadores na cidade de São Paulo.

2.1.3 Apoio do governo

Em 2009, o Governo Federal oficializou o plano de construção de uma infraestrutura comum a ser usada para transmitir todos os seus canais, chamada de “operador comum de rede”, que seria viabilizada por meio de parcerias entre

54 93,3% dos respondentes afirmaram incluir notícias e música brasileira em suas transmissões. A categoria extremamente genérica de “programas culturais” vem em segundo lugar com 83,3%, seguida por “música regional” (80%), “programas educacionais/inclusivos” (60%), “música clássica” (60%), “entretenimento” (56,66%), “programas de esportes” (33,33%), “divulgação científica” (30%), “programação infantil” (23,33%) e “programação religiosa” (6,66%). Consulte Arpub, *Pesquisa Nacional Sobre Rádios Públicas do Brasil*, 2007, em http://www.arpub.org.br/documentos/pesquisa_nacional_arpub.pdf (Acesso em: 20 de agosto de 2012).

55 Fundação Padre Anchieta, *Relatório de Atividades 2011*.

os setores público e privado, tendo um custo estimado de R\$ 2,8 bilhões, a serem gastos em um prazo de 20 anos.

A infraestrutura será utilizada principalmente pelos canais do Congresso Nacional (TV Câmara e TV Senado), pelo canal da administração federal (TV NBR), pelo canal do Supremo Tribunal Federal (TV Justiça), pela TV Brasil e por três outros canais instituídos pelo decreto que definiu as regras do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre, mas que ainda serão criados (os canais de Educação, Cultura e Cidadania, a serem mantidos pelos Ministérios da Educação, da Cultura e das Comunicações, respectivamente)⁵⁶.

As emissoras de âmbito estadual poderão usufruir dessa infraestrutura a partir do momento em que ela esteja em funcionamento. A lei que criou a EBC autoriza parcerias entre a empresa e outras emissoras, a fim de construir uma Rede Nacional de Comunicação Pública. O operador comum de rede expandiria drasticamente o alcance desses veículos, mas ainda não há resultados concretos oriundos dos planos⁵⁷.

No que diz respeito à produção de conteúdo, o Governo Federal financia a maior parte das atividades da EBC — tanto por meio de dotações orçamentárias quanto por contratos para a produção de programação para a TV NBR — e tem aumentado gradualmente o seu apoio desde a fundação da empresa em 2007.

2.1.4 O sistema público de comunicação e a transição para a tecnologia digital

A digitalização tem claramente melhorado o acesso ao sistema público de comunicação, na medida em que a Internet permite aos telespectadores fazer uso dos serviços anteriormente mencionados e oferece oportunidades para que o conteúdo seja utilizado para além das transmissões de rádio e televisão. No entanto, a transição para a televisão digital terrestre está avançando lentamente, e ainda é muito cedo para avaliar seu impacto.

Em dezembro de 2012, o Ministério das Comunicações publicou as regras para a implementação do Canal da Cidadania, que irá transmitir simultaneamente quatro canais, dois a serem adotados por estados e municípios e dois

56 Ana Rita Marini, O que é o Operador de Rede Pública da TV Digital?, *e-Fórum FNDC*, em <http://fndc.org.br/noticias/o-que-e-o-operador-de-rede-publica-da-tv-digital-501993/> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

57 O sinal da TV Brasil encontra-se disponível atualmente em 1.747 cidades (de um total possível de 5.561) e é parte de uma rede de 55 emissoras primárias (“geradoras”) e 689 emissoras secundárias (“retransmissoras”) em 23 estados e no Distrito Federal. A TV Cultura possui uma rede com 16 afiliadas que alcança dez estados, 5.544.157 domicílios e 18.850.133 espectadores. Por meio de parcerias com a EBC e a Rede Minas, o conteúdo da TV Cultura é fornecido a 22 estados e ao Distrito Federal, a 24.675.784 domicílios e a 81.858.936 espectadores. Consulte EBC, *Perguntas Frequentes* e Fundação Padre Anchieta, *Relatório de Atividades 2011*.

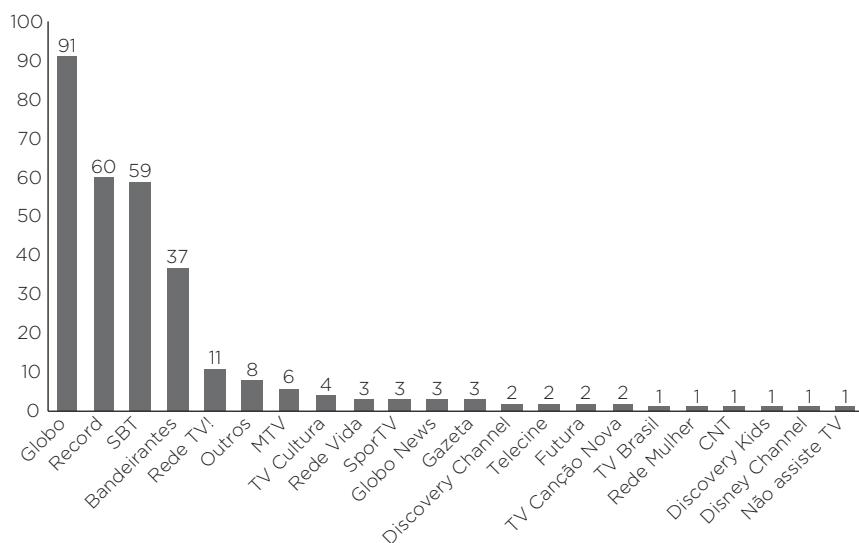
por canais comunitários. Na realidade, isso vai permitir que os canais comunitários existentes, que estão disponíveis através da TV paga, sejam transmitidos gratuitamente, abrindo espaço adicional para esse tipo de transmissão.

2.2 Fornecimento de serviços públicos

2.2.1 Percepção do sistema público de comunicação

Como consequência da reduzida importância do sistema público de comunicação na história da radiodifusão brasileira, a televisão comercial tem dominado há muito tempo a preferência dos telespectadores. Uma pesquisa realizada pelo Datafolha mostra a TV Brasil com percentual de 1% e a TV Cultura com 4%, em resposta a uma pergunta aberta de múltipla escolha sobre os canais de TV mais assistidos.

Figura 17.
Canais mais assistidos (pergunta aberta de múltipla escolha), 2009



Fonte: Datafolha, TV Brasil: Conhecimento e Avaliação, 2009; arquivado com os autores.

Dos 24% de telespectadores que sabem da existência da TV Brasil, mas não a assistem, 42% indicaram problemas técnicos como justificativa, 27% afirmaram não saber o número do canal ou seu horário de funcionamento, 23% não gostam da programação e 19% citaram a falta de tempo.

Como apontado por Moysés, Valente e Silva⁵⁸, apesar dos períodos históricos durante os quais a TVE Rio e a TV Cultura alcançaram índices expressivos de audiência, o conceito de serviço público de radiodifusão não é bem compreendido pelo público brasileiro, uma vez que as informações recebidas sobre o assunto em geral se dão através de veículos comerciais que fazem uma cobertura frequentemente negativa dos meios de comunicação públicos.

2.2.2 Fornecimento de serviços públicos na mídia comercial

O artigo 221, inciso I, da Constituição estabelece como princípio geral que conteúdos educativos, artísticos, culturais e informativos devem ser priorizados na programação de rádio e televisão e na produção de conteúdo, até mesmo na mídia comercial. Entretanto, esse princípio jamais conseguiu ser adotado na prática, à exceção das cotas de conteúdo e publicidade que nunca são cumpridas e de requisitos incluídos em procedimentos de licitação de outorgas comerciais que não são realmente decisivos.

As emissoras comerciais são obrigadas a transmitir pelo menos cinco horas por semana de conteúdo educativo, reservar pelo menos 5% de sua programação para conteúdo de notícias e não se pode ultrapassar a quota de 25% da programação em publicidade⁵⁹. É notório, porém, que as emissoras desrespeitam essas cotas. Por exemplo, um relatório de 2009 da Agência Nacional do Cinema (Ancine) mostra que a TV Gazeta, a Bandeirantes e a Record não transmitiam uma hora sequer das cinco horas de programação educativa⁶⁰. O Ministério das Comunicações é responsável por impor o cumprimento desses requisitos, mas o fato de não fazê-lo é mais uma confirmação da relevância da captura que os veículos comerciais exercem no setor de mídia.

Foi apenas recentemente que o Ministério das Comunicações adotou ações para melhorar seu processo de monitoramento e aplicação da lei, estabelecendo em seu plano de ação para o período de 2012 a 2015 a meta de verificar a regularidade de 100% das atuais outorgas. Segundo dados do Ministério, foram aplicadas 741 sanções a emissoras em 2012, a maioria das quais sob a forma de multas e suspensões, impostas principalmente a rádios comunitárias (50,8%)⁶¹. Resta verificar se esses esforços vão resultar em uma melhor conformidade com os requisitos relacionados à transmissão de conteúdo.

58 D. Moysés, J. Valente, e S. P. da Silva, *Sistemas Públicos de Comunicação: Panorama Análítico das Experiências em Doze Países e os Desafios para o Caso Brasileiro*. In: *Intervozes, Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Editora Paulus, 2009, p. 309.

59 Lei nº 4.117/62, artigo 24, e Decreto-Lei nº 236/67, artigo 16, § 1º.

60 Ancine, *TV Aberta – Monitoramento da Programação 2009*, em http://oca.ancine.gov.br/rel_programastv2009.htm (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

61 B. Marinoni, Ministério das Comunicações aplica 741 sanções a emissoras em 2012. *Observatório do Direito à Comunicação*, 29 de janeiro de 2013, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9596 (Acesso em: 29 de janeiro de 2013).

Critérios como o número de horas dedicadas a programações educativas, culturais e de notícias também são considerados em licitações públicas de outorgas de radiodifusão comercial, e acrescentam à pontuação das propostas técnicas apresentadas pelos concorrentes. No entanto, a maioria das decisões é tomada com base na proposta de valor mais alto (consulte a seção 5.1.7), e as obrigações contratuais sofrem da mesma falta de enforcement que afeta os requisitos legais anteriormente mencionados.

2.3 Avaliações

A digitalização pode representar tanto um momento decisivo de mudança na história da radiodifusão de serviço público quanto a definitiva consolidação dos interesses comerciais que têm dominado historicamente o rádio e a televisão. Até o momento, com a discussão sobre o operador comum de rede avançando lentamente, com a tão anunciada interatividade na televisão digital terrestre sendo ainda uma promessa e com a Internet cada vez mais controlada pelos mesmos agentes que dominam a mídia tradicional, o segundo cenário parece mais provável do que o primeiro.

No entanto, apesar dos problemas institucionais que afetam a EBC, pela primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1988, foi feita uma tentativa séria para tornar realidade o princípio da complementaridade da radiodifusão pública, privada e estatal. Segundo Lima⁶², um dos maiores méritos da EBC é definir-se institucionalmente como uma emissora pública — ou seja, não estatal e não comercial — sendo a definição do que isso implicará uma preocupação prática.

Afinal de contas, o serviço de radiodifusão pública nunca teve a oportunidade de se desenvolver plenamente no Brasil e, como resultado, tanto as emissoras quanto as audiências estão buscando recuperar o atraso. Como resumido de forma eloquente por Eugênio Bucci, “com base no exame do que acontece na TV Cultura e da TV Brasil, a conclusão de que não temos radiodifusão pública entre nós é evidente. Isso não significa que não estejamos caminhando nessa direção. Significa apenas que esse é um caminho tortuoso, traiçoeiro, e que há mais por fazer do que normalmente se admite”⁶³.

62 V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações: História, Poder e Direitos*. São Paulo: Editora Paulus, 2011, p. 41 (doravante, V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*).

63 E. Bucci, É possível fazer televisão pública no Brasil?. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 88, novembro de 2010, p. 5-18, em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n88/n88a01.pdf> (Acesso em: 29 de janeiro de 2013).

3. MÍDIA DIGITAL E SOCIEDADE

3.1 Conteúdo gerado pelo usuário (UGC)

3.1.1 Panorama do UGC

A cultura da web brasileira é fortemente impulsionada pelo consumo de conteúdo publicado ou encontrado em portais on-line e pela utilização de diversas mídias sociais. Quatro dos dez sites mais visitados no Brasil em setembro de 2013 eram essencialmente de UGC (Facebook, YouTube, Mercado Livre e Wikipédia); outros quatro eram portais (UOL, Globo.com, Live.com e Yahoo!). Os dois restantes eram domínios de busca do Google (Google.com).

Tabela 11.
Dez sites mais visitados (setembro de 2013)

Ranking da Alexa	URL	Categoria
1	Google.com.br	Mecanismo de busca
2	Facebook.com	Rede social
3	Google.com	Mecanismo de busca
4	Youtube.com	Vídeo on-line
5	Uol.com.br	Portal on-line
6	Globo.com	Portal on-line
7	Live.com	Portal on-line
8	Yahoo.com	Portal on-line
9	Mercadolivre.com.br	Comércio eletrônico
10	Wikipedia.org	Enciclopédia

Fonte: Os 500 sites mais visitados no Brasil segundo a Alexa (Alexa, Top 500, Brazil), acesso em: 9 de setembro de 2013.

Os brasileiros são conhecidos por adotarem rapidamente e se tornarem usuários assíduos das mídias sociais. Essa reputação remonta a 2004, quando a base de usuários do Orkut (99º na Alexa) se tornou predominantemente brasileira⁶⁴. Previsivelmente, as redes sociais são o tipo mais popular de UGC no Brasil, com o Facebook (2º na Alexa) dominando o mercado. Segundo o Ibope Nielsen Online, as redes sociais possuíam uma penetração de 86,3% entre os usuários brasileiros da Internet em 2009⁶⁵. Os números da comScore para o mesmo ano foram mais conservadores, mas mesmo assim significativos: 77,9% para 2009, atingindo 85,3% em 2010. Em dezembro de 2012, os brasileiros despendiam uma média de 579 minutos por semana em redes sociais, bastante acima da média global de 328,3 minutos⁶⁶.

A plataforma de compartilhamento de vídeo YouTube (4º lugar no ranking da Alexa) é extremamente popular no Brasil, da mesma forma que o consumo on-line de vídeo em geral. Segundo a comScore, seis entre cada sete usuários brasileiros da Internet assistiram a vídeos on-line durante o mês de julho de 2010, o que representa mais de 85% da população on-line. O YouTube obteve a maior audiência (28,3 milhões de visitantes únicos), seguido pelos sites das Organizações Globo (8,5 milhões) e da UOL (5 milhões). Em dezembro de 2011, os brasileiros visualizaram 4,7 bilhões de vídeos, correspondendo a um aumento de 74% em relação a dezembro de 2010, impulsionado por um crescimento de 19% do número de visitantes únicos⁶⁷.

As plataformas para criação de blogs e compartilhamento de conteúdo também estão entre os sites mais visitados no Brasil. A pesquisa sobre mídias sociais “Wave 4” de 2009, realizada pela Universal McCann, indica que, de uma

64 S. Fragoso, *WTF a Crazy Brazilian Invasion*. In: C. Ess, F. Sudweeks e H. Hrachovec (Org.), *CATaC 2006: Fifth International Conference on Cultural Attitudes Towards Technology and Communications*, 2006, Tartu, Estônia. School of Information Technology, Murdoch University, 2006, vol. 1, p. 255-274.

65 Redes sociais foram acessadas por 86% dos internautas ativos em fevereiro. *IDG Now!*, em <http://idgnow.uol.com.br/internet/2010/03/31/redes-sociais-foram-acessadas-por-86-dos-internautas-ativos-em-fevereiro-diz-ibope> (Acesso em: 22 de agosto 2013).

66 comScore, *2013 Brazil Digital Future in Focus*, 15 de março de 2013, em http://www.comscore.com/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2013/2013_Brazil_Digital_Future_in.Focus (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

67 A Copa do Mundo de 2010, encerrada no dia 11 de julho, pode ter influenciado os resultados. No entanto, os vídeos on-line são, sem dúvida, muito populares entre os usuários brasileiros da Internet. Independentemente do pico em julho de 2010, o YouTube continua a crescer no Brasil. Consulte *6 in 7 Brazilian Internet Users Watched Online Video in July*. comScore, 27 de agosto de 2010, em http://www.comscore.com/Press_Events/Press_Releases/2010/8/6_in_7_Brazilian_Internet_Users_Watched_Online_Video_in_July (Acesso em: 22 de agosto de 2012); A. Banks, *The Brazilian Online Audience: February 2011*. Apresentação da comScore, em http://www.comscore.com/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2011/State_of_the_Internet_in_Brazil (Acesso em: 22 de agosto de 2012); e A. Banks, *2012 Brazil Digital Future in Focus*. Apresentação da comScore, em <http://www.slideshare.net/rafinas/brazil-future-infocus-12121447> (doravante, A. Banks, *O futuro digital do Brasil em foco*, 2012) (Acesso em: 22 de agosto de 2012).

população de 22 milhões de usuários da Internet entre as idades de 16 e 54 anos, 62% leem blogs ativamente e 51% possuem o seu próprio blog⁶⁸. O Word-Press (16º na Alexa), o Blogger (18º na Alexa) e o Tumblr (24º na Alexa) são os serviços de blog mais comumente utilizados.

O tráfego do Tumblr brasileiro saltou de 313 milhões de visualizações de página em junho de 2010 para 2 bilhões em janeiro de 2012. Os blogs brasileiros atingiram 4 milhões de visualizações ao final de 2011, um crescimento de 680% nesse ano, em comparação com 280% de crescimento nos Estados Unidos, maior mercado do Tumblr. Em 2012, o Brasil ficou em segundo lugar na lista dos maiores públicos do Tumblr, com uma média de oito milhões de visitantes únicos por mês⁶⁹.

O Twitter (14º), uma plataforma para criação de microblogs com um forte componente social, é um bom exemplo de serviço que combina dois dos tipos predominantes de mídia de UGC no Brasil: os blogs e as redes sociais. O elevado número de visitantes únicos acumulado por essas plataformas é consistente com a blogosfera viva, ativa e bem estabelecida do Brasil.

Os sites de veículos já estabelecidos adotaram o UGC até certo ponto: o Globo.com, portal dos sites das Organizações Globo (incluindo o site do jornal “O Globo”); o UOL (de propriedade do Grupo Folha, editor da “Folha de S. Paulo”); o Estadao.com, site do jornal “O Estado de São Paulo”; e o site da Abril para a revista “Veja” — todos aceitam comentários de usuários sobre alguns dos conteúdos que publicam. Fora isso, esses sites são geralmente conservadores em relação a material produzido por usuários, a despeito das seções de jornalismo cidadão dos sites de “O Globo”⁷⁰ e da “Folha de S. Paulo”⁷¹, e da publicação por “O Estado de São Paulo” de fotos enviadas por usuários⁷². A utilização de redes sociais por esses veículos já estabelecidos normalmente ocorre em sentido único, para divulgar conteúdo de notícias ou para produzir publicações rápidas de “cobertura pelo Twitter”, com compilações de tweets como termômetro da repercussão de acontecimentos atuais.

Apesar da ampla utilização de mídias sociais e, em particular, de redes sociais, a cultura da Internet no Brasil depende em grande parte de comentar e disseminar tudo que é publicado pelos principais portais on-line, a maioria dos

68 Universal McCann, Power to the people Survey, em <http://universalmccann.bitecp.com/wave4/Wave4.pdf> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

69 Dados de uma apresentação do Tumblr de 2012. Consulte F. Serrano, Brasil, o país do Tumblr. *O Estado de São Paulo*, Link, 31 de janeiro de 2012, em <http://blogs.estadao.com.br/filipe-serrano/brasil-o-pais-do-tumblr> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

70 Eu Repórter, em <http://oglobo.globo.com/participe> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

71 Painel do Leitor, em <http://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

72 Foto Repórter, em http://www.estadao.com.br/fotoreporter/foto_oquee.htm (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

quais é controlada por grupos e veículos da mídia tradicional. Os portais mais representativos no Brasil são: o UOL, do Grupo Folha; o Live.com, da Microsoft; o Globo.com, das Organizações Globo; o Terra, da Telefónica da Espanha; o iG, do Grupo Ongoing; o R7, do Grupo Record; o Abril.com.br, do Grupo Abril; e o Estadão.com, do Grupo Estado.

Um estudo realizado pela JWT — que monitorou mais de 7.000 artigos das revistas semanais “Veja” e “Época”, bem como relatórios do Jornal Nacional da Globo, usando o “Google Trends” e dados obtidos do Facebook e do Twitter — concluiu que o usuário médio de redes sociais e blogueiros independentes são guiados predominantemente pelo conteúdo publicado pelos principais veículos. Os blogueiros que alcançam sucesso individual são geralmente contratados e têm seu trabalho publicado pelos portais dos grupos da mídia tradicional, cujas operações on-line têm sido extremamente bem-sucedidas⁷³.

3.1.2 Redes sociais

Segundo a comScore, os brasileiros gastaram uma média de 26,7 horas on-line em dezembro de 2011 — um aumento de 10% em relação ao mesmo período de 2010 —, sendo que os portais da mídia tradicional obtiveram o mais alto nível de atratividade, com 39,2% do total de minutos on-line. A parcela de tempo gasto nas redes sociais, no entanto, aumentou de 16,7% em dezembro de 2010 para 23% em dezembro de 2011.

O Orkut, hoje pertencente ao Google, foi não apenas a rede social mais acessada no Brasil, mas também um dos sites mais acessados de todas as categorias, durante muito tempo⁷⁴. O Orkut apareceu constantemente no topo de três diferentes rankings de acesso feitos para o Brasil (Alexa, Google Ad-Planner e comScore), com uma vantagem considerável em relação aos seus principais concorrentes. Esse cenário mudou em 2011, quando o Facebook assumiu de forma surpreendente a liderança nos rankings de redes sociais. A

73 M. Barbosa, Mídias sociais são pouco influentes no país. *Folha de S. Paulo*, 8 de fevereiro de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/872488-midias-sociais-sao-pouco-influentes-no-brasil-mostra-pesquisa.shtml> (Acesso em: 22 de agosto de 2012).

74 Desenvolvido por Orkut Büyükkökten, engenheiro do Google naquela época, o Orkut é um produto atípico na empresa. Ele não é identificado ativamente como um produto Google (como o Google Docs, o Gmail, o Google Earth etc.) e foi inicialmente desenvolvido por Büyükkökten usando os “20%” do tempo de trabalho que o Google disponibiliza para que seus engenheiros desenvolvam projetos individuais. É difícil fornecer um conjunto convincente de razões para a popularidade do Orkut em alguns países (Brasil, Índia e Estônia), mas isso parece fazer parte da dinâmica global das redes sociais on-line. Essas redes tendem a se agrupar em torno de interesses específicos (ex.: Flickr, deviantART) ou de características demográficas (ex.: Multiplique, popular atualmente no sudeste da Ásia), seja por um projeto ou por acaso. Uma vez que o Google tinha a vantagem de estar bem-posicionado para atrair os usuários brasileiros para as redes sociais na ocasião em que a demanda por tal serviço era alta no país, sem alternativas aparentes da concorrência, o resultado foi o que ficou conhecido como a “invasão brasileira” do Orkut.

vitória do Facebook foi relatada pela primeira vez pelo Ibope Nielsen Online, mas contestada pela comScore⁷⁵, que a confirmou em dezembro de 2011⁷⁶. O Google agora tenta convencer a base de usuários do Orkut a migrar para o Google Plus⁷⁷.

Tabela 12.
Ranking das principais redes sociais
(dezembro de 2012, usuários com 6 anos ou mais de idade)

Rede social	Total de visitantes únicos ('000)
Facebook	43.986
Orkut	12.346
Twitter	9.168
Ask.fm	8.481
LinkedIn	7.942
Tumblr	6.115
Badoo	1.827
deviantART	1.660
Vostu	1.411
Myspace	1.254

Nota: Estes dados medem a atividade de usuários com 6 anos ou mais de idade; não incluem tráfego móvel nem computadores públicos.

Fonte: comScore Media Metrix, dezembro de 2012⁷⁸.

O uso do Twitter tem crescido abruptamente no Brasil, passando de 413.000 em março de 2009 para aproximadamente 3,6 milhões em julho do mesmo ano (comScore, 2009). Em junho de 2010, o Brasil era o segundo maior mercado do mundo em termos de penetração do Twitter (em relação aos usu-

75 R. Sbarai, Orkut e Facebook iniciam duelo pela sobrevivência. *Veja*, 16 de setembro de 2011, em <http://veja.abril.com.br/noticia/vida-digital/orkut-e-facebook-sobrevivem-juntos-no-pais-%E2%80%93-por-certo-tempo> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

76 A. Banks, *O futuro digital do Brasil em foco*, 2012.

77 T. de M. Dias, Google estimula upgrade no perfil do Orkut. *O Estado de São Paulo*, Link, 31 de julho de 2012, em <http://blogs.estadao.com.br/link/google-estimula-upgrade-no-perfil-do-orkut> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

78 A Vostu é uma empresa de jogos sociais que produz jogos para o Orkut e o Facebook. Consulte Facebook Blasts into Top Position in Brazilian Social Networking Market Following Year of Tremendous Growth. comScore, em 17 de janeiro de 2012, em http://www.comscore.com/Press_Events/Press_Releases/2012/1/Facebook_Blasts_into_Top_Position_in_Brazilian_Social_Networking_Market (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

ários da Internet no país) com 20,5%, logo atrás da Indonésia com 20,8%⁷⁹. Ele alcançou a primeira posição durante a campanha presidencial brasileira em outubro de 2010. Os números fornecidos pela comScore referem-se estritamente a acesso na web, não levando em consideração atividades que ocorrem por intermédio da API do Twitter, utilizada por programas como TweetDeck, HootSuite e outros clientes do Twitter — incluindo aplicativos para *smartphone* que não são baseados na web. A penetração do Twitter, portanto, poderia ser consideravelmente maior.

Uma análise geográfica mundial das contas do Twitter realizada pela Semiocast em janeiro de 2012 classificou o Brasil como a segunda maior comunidade do Twitter em número de contas (33,3 milhões, atrás dos Estados Unidos com 107,7 milhões de contas), mas em 13º lugar em atividade geral⁸⁰. De janeiro a julho de 2012, o número de contas brasileiras cresceu para 41,2 milhões, e, apesar de duas cidades brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro) estarem incluídas no ranking mundial das 20 cidades com maior número de tweets, ainda existe uma lacuna entre o alto número de contas e a relativamente baixa taxa de atividade no Brasil⁸¹.

3.1.3 Notícias na mídia social

A televisão ainda é a principal fonte de notícias para os brasileiros, com a Internet em segundo lugar, seguida por rádio, jornais impressos e revistas. As redes sociais ocupam o segundo lugar em termos de fonte preferida de notícias pelos usuários brasileiros da Internet (51%), ligeiramente abaixo da utilização de mecanismos de busca (55%). Os blogs ocupam o sétimo lugar entre as fontes preferidas de notícias on-line (7%). O uso de redes sociais e de mecanismos de busca como fontes de notícias é predominante entre usuários com menos de 24 anos de idade. O grupo de usuários com 60 anos ou mais menciona com mais frequência blogs e sites de veículos tradicionais de notícias como as principais fontes de notícias on-line⁸².

79 Indonesia, Brazil and Venezuela Lead Global Surge in Twitter Usage. comScore, em http://www.comscore.com/Press_Events/Press_Releases/2010/8/Indonesia_Brazil_and_Venezuela_Lead_Global_Surge_in_Twitter_Usage (Acesso em: 23 de agosto 2012).

80 Brazil becomes 2nd country on Twitter, Japan 3rd, Netherlands most active country. Semiocast, 31 de janeiro de 2012, em http://semiocast.com/publications/2012_01_31_Brazil_becomes_2nd_country_on_Twitter_supersedes_Japan (Acesso em: 31 de janeiro 2012).

81 Twitter reaches half a billion accounts. More than 140 million in the US. Semiocast, 30 de julho de 2012, em http://semiocast.com/publications/2012_07_30_Twitter_reaches_half_a_billion_accounts_140m_in_the_US (Acesso em: 23 de agosto 2012).

82 F/Nazca, F/Radar, 1ª edição, abril de 2012.

3.2 Ativismo digital

3.2.1 Plataformas digitais e ativismo da sociedade civil

Está claro que a Internet fornece aos brasileiros um conjunto de ferramentas que, sem dúvida, são importantes para o ativismo e a participação política. No entanto, a ausência de estudos relevantes com uma abordagem sistemática sobre o papel das plataformas digitais no ativismo da sociedade civil no Brasil faz com que seja difícil avaliar o impacto da digitalização sobre esse ativismo. A Internet oferece ambientes e oportunidades de coordenação e troca de informações que não necessariamente são fáceis de mapear e avaliar.

Ferramentas como listas de discussão, por exemplo, possuem utilizações que são difíceis de avaliar na ausência de pesquisa empírica. Vale ressaltar que isso também é problemático ao se tratar de qualquer meio de comunicação on-line pertencente à *deep web* — ou seja, conteúdos que os mecanismos de busca são incapazes de vasculhar e recuperar, sendo consequentemente difíceis de estudar e serem submetidos a uma mineração de dados.

Todavia, ficou evidente, a partir dos protestos de 2013, que as mídias sociais tiveram papel fundamental na organização, coordenação e evolução das manifestações. Os protestos foram frequentemente anunciados em eventos do Facebook, informações *in loco* foram coletadas de vários tweets divulgados pelos manifestantes, e reflexões e análises pós-evento foram difundidas por meio de publicações em blogs e redes sociais.

As manifestações de mobilização mais visíveis ocorrem por intermédio de abaixo-assinados on-line, publicações em blogs e campanhas em redes sociais. O site Petição Pública⁸³ hospeda vários abaixo-assinados que visam protestar contra aumentos dos salários de políticos⁸⁴ e exigir o *impeachment* do prefeito da cidade de Salvador, Bahia⁸⁵. A organização internacional Avaaz também tem sido muito ativa no Brasil desde o final de 2011 e dispõe de equipe no país para tratar diretamente com as autoridades e a imprensa brasileiras, entregando em mãos os abaixo-assinados coletados por meio de seu site.

Em meados de 2011, o Facebook tornou-se também um expressivo local on-line para a organização de encontros públicos. Seus objetivos variam desde protestar contra a transferência, pelo governo de São Paulo, do local de

⁸³ Consulte <http://www.peticaopublica.com.br/default.aspx> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

⁸⁴ Consulte <http://www.peticaopublica.com.br/PeticaoVer.aspx?pi=P2010N4596> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

⁸⁵ Consulte <http://www.peticaopublica.com.br/PeticaoVer.aspx?pi=JOAONETO> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

construção de uma estação de metrô⁸⁶ até asseverar os direitos à liberdade de expressão após uma demonstração pública em defesa da descriminalização da maconha ter sido reprimida com ação policial na cidade de São Paulo⁸⁷. Esses protestos públicos utilizam uma ferramenta específica que o Facebook oferece: a capacidade de configurar páginas de eventos e distribuir convites para a base de usuários da rede social.

O protesto da estação de metrô em São Paulo é um bom exemplo da dinâmica da organização on-line de protestos que ocorrem no mundo real. Uma nova estação de metrô estava planejada para Higienópolis, bairro de alta renda de São Paulo. A associação de moradores de Higienópolis protestou contra a construção da estação, e o estado de São Paulo cancelou seus planos. Algumas das declarações de membros da associação de moradores do bairro foram consideradas discriminatórias, dirigidas aos passageiros de renda mais baixa que seriam atendidos pela nova estação. Um dos moradores alegou, em uma entrevista ao jornal “Folha de S. Paulo”, que a estação iria trazer “viciados em drogas, mendigos e gente diferenciada” para o bairro. Isso levou Danilo Saraiava, usuário do Facebook, a criar uma página de evento convidando as pessoas a protestar em um churrasco aberto ao público que seria realizado no bairro. Após a Polícia Militar e o Departamento de Trânsito de São Paulo levantarem preocupações em relação ao local planejado, Danilo tentou sem sucesso cancelar o evento. O convite havia se tornado viral, e 50.000 pessoas já haviam confirmado presença; 600 pessoas de fato compareceram.

O Twitter muitas vezes é utilizado por ativistas em uma estratégia chamada “tuitaço”, que envolve fazer com que certas hashtags apareçam na lista de *trending topics* para captar a atenção do público e da imprensa em relação a determinadas causas. Esse modo de ação se destacou quando a campanha “Fora Sarney” no Twitter teve foco em acusações de corrupção envolvendo o senador José Sarney, um dos mais conhecidos políticos brasileiros, e que já tinham sido amplamente cobertas pela imprensa durante o ano de 2009. A

86 “Churrasco de gente diferenciada” reúne centenas de pessoas em SP. *Último Segundo*, 14 de maio de 2011, em <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/churrasco+de+gente+diferenciada+reune+centenas+de+pessoas+em+sp/n1596952519276.html> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

87 Várias instâncias do que se tornou conhecido como as “Marchas da Liberdade” ocorreram em cerca de quarenta cidades brasileiras em 18 de junho de 2011, as quais foram coordenadas no Facebook, no Twitter e em outras plataformas. Esses eventos foram uma resposta direta à ação policial que dissolveu a “Marcha da Maconha”, a qual só veio a ocorrer sem transtornos depois que o Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade, em 15 de junho de 2011, que as manifestações públicas defendendo a descriminalização das drogas não constituem um ato de apologia ao crime (que, por sua vez, é crime no Brasil). Consulte <http://www.marchadaliberdade.org>. Para obter mais informações, consulte <http://noticias.r7.com/cidades/noticias/marcha-da-liberdade-ocorre-hoje-em-mais-de-40-cidades-20110618.html> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

campanha conseguiu inserir a hashtag *#forasarney* na lista mundial de *trending topics* e, apesar de não ter obtido nenhum resultado concreto além de manter o caso Sarney em pauta, tornou-se um dos exemplos mais citados de ativismo coordenado de forma on-line no Brasil. O perfil @forasarney⁸⁸ no Twitter tinha cerca de 10.500 seguidores em agosto de 2012, e o uso da hashtag *#forasarney* ainda é frequente⁸⁹. Protestos off-line também fizeram parte da campanha durante seus meses mais ativos em 2009⁹⁰. Um site com o mesmo nome da hashtag do Twitter concentra notícias e informações sobre Sarney e funciona como um centro de coordenação da campanha⁹¹. Protestos semelhantes foram realizados contra o senador Renan Calheiros após ele ter sido eleito presidente do Senado Federal enquanto era alvo de graves acusações criminais; um abaixo-assinado organizado pela Avaaz coletou 1,5 milhão de assinaturas exigindo o *impeachment* do senador Calheiros⁹².

A questão de como essas manifestações visíveis de ativismo on-line se traduzem em pressão, conscientização e mudança efetiva de políticas é um assunto totalmente diferente, da mesma forma que varia o grau de organização e coordenação por trás de cada campanha, assim como quão dependentes elas são de plataformas on-line. Abelardo Bayma, ex-presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)⁹³, por exemplo, pediu demissão em janeiro de 2011, recusando-se a conceder uma licença ambiental que permitiria a construção da controversa usina hidrelétrica de Belo Monte na Amazônia. É difícil avaliar de que maneira essa ocorrência está relacionada a uma campanha on-line em curso contra Belo Monte⁹⁴, e é

88 Consulte <http://twitter.com/forasarney> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

89 Consulte <http://twitter.com/search?q=%23forasarney> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

90 A. Sadi, Campanha “Fora Sarney” sai do Twitter e ganha as ruas do País. *O Estado de São Paulo*, 1º de julho de 2009, em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,campanha-fora-sarney-sai-do-twitter-e-ganha-as-ruas-do-pais,396175,0.htm> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

91 Consulte <http://forasarney.com.br> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

92 C. Campanerut, Petição contra Renan será entregue hoje no Senado; ONG que abriga manifesto arrecada US\$ 25 mi em cinco anos. *UOL Notícias*, 20 de fevereiro de 2013, em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/02/20/peticao-contra-renan-sera-enviada-hoje-no-senado-ong-que-abriga-manifesto-recebe-us-25-mi-em-cinco-anos.htm> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

93 Ibama, organização governamental vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

94 Consulte o abaixo-assinado on-line hospedado pela Avaaz em https://secure.avaaz.org/po/pare_belo_monte/?cl=912906811&v=8189 (Acesso em: 23 de agosto de 2012). O sucessor de Bayma, Curt Trennepohl, declararia mais tarde, em entrevista a uma TV australiana, que estava confortável em relação à decisão de autorizar a construção de Belo Monte, tendo em seguida sido registrado em off fazendo analogias questionáveis entre o impacto da construção da usina em comunidades indígenas brasileiras e as políticas australianas do passado direcionadas à população aborigêne. Consulte C. Angelo, Presidente do Ibama causa polêmica em entrevista a TV australiana. *Folha de S. Paulo*, 15 de julho de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/943942-presidente-do-ibama-causa-polemica-em-entrevista-a-tv-australiana.shtml> (Acesso em: 23 de agosto de 2011).

igualmente difícil obter um quadro claro das inúmeras relações pessoais e institucionais por trás dessa campanha, com todas as suas ramificações off-line.

As visitas a sites e blogs de notícias e ao Twitter apresentaram picos durante as eleições de 2010 (comScore, 2011), destacando a popularidade da política como um tópico para discussão on-line; a pauta de transparência e responsabilidade também está em ascensão. A abertura de dados do governo e o acesso a informações são temas cada vez mais centrais, assim como o incentivo ao desenvolvimento de infraestruturas e aplicativos com o objetivo de reduzir as lacunas de informação existentes entre administradores, legisladores, juízes e a sociedade civil. A Transparência Hacker (Thacker)⁹⁵, ONG focada na transparência pública, envolve-se com frequência em atividades de mineração de dados do governo e possui projetos que abrangem a codificação de aplicativos para melhor informar os cidadãos sobre as atividades de seus representantes políticos. Recentemente, o Governo Federal brasileiro também investiu de forma significativa em plataformas para consultas públicas, em especial por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça.

Os casos relatados a seguir fornecem exemplos do uso de plataformas digitais para o ativismo da sociedade civil no Brasil⁹⁶:

A Lei Azeredo, o Movimento “Mega Não” e o Marco Civil

A Lei nº 84/89 que tipifica crimes cibernéticos, também conhecida como Lei Azeredo, devido ao senador que se tornou seu principal defensor, está no centro de um dos mais interessantes casos de mobilização política no Brasil por meio da Internet. Inspirada em parte no Conselho da Convenção Europeia de Budapeste sobre Crimes Cibernéticos⁹⁷ — que entrou em vigor em 2004 e do qual o Brasil, obviamente, não é um signatário —, a lei foi criticada por membros de ONGs de interesse público e acadêmicos como sendo problemática em vários aspectos⁹⁸.

O Brasil não possuía legislação para muitas áreas importantes de regulamentação da Internet, incluindo responsabilidade de provedores de serviços de Internet (ISPs) e retenção de dados.

95 Consulte <http://thacker.com.br> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

96 Esclarecimento: os autores deste relatório, como membros do Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, estão pessoalmente envolvidos em dois dos casos relatados (Marco Civil e Reforma da Lei de Direito Autoral).

97 Consulte <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CL=ENG> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

98 Consulte Lemos et al., 2009.

Na ausência de uma estrutura legislativa para regulamentação da Internet, a Lei Azeredo seria a primeira grande lei sobre a Internet no Brasil, abordando o tema sob um ângulo estritamente de criminalização, com graves falhas técnicas.

Após a Câmara dos Deputados ter aprovado a Lei Azeredo em 2008, o Senado alterou o texto, levando a um impasse processual.

A campanha on-line contra a lei, chamada “Mega Não” (como “Um mega Não à Lei Azeredo”), tornou-se bastante conhecida por intermédio da imprensa e devido a vários protestos on-line e off-line coordenados por meio de redes sociais, listas de discussão, blogs e artigos na mídia tradicional⁹⁹. A reação contra a Lei Azeredo acabou fazendo com que o presidente Lula solicitasse ao Ministério da Justiça que estabelecesse um processo colaborativo on-line, formatado como uma consulta pública, para debater como deveria ser uma estrutura civil ideal para a regulamentação da Internet — o “Marco Civil” da Internet: uma estrutura de regulamentação civil, não criminal.

Por intermédio de uma plataforma on-line, cuja curadoria foi exercida pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça e pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da FGV no Rio de Janeiro¹⁰⁰, foram abertos à participação do público dois períodos de consulta de 45 dias. Nos primeiros 45 dias, os princípios gerais para regulamentação da Internet foram discutidos, e, com as contribuições recebidas, um projeto de lei foi redigido e submetido a outro período de consulta de 45 dias. O texto resultante incorporou as observações recebidas no segundo período de consulta e foi enviado ao Congresso.

Quando do lançamento deste relatório, em novembro de 2013, o Marco Civil encontrava-se para votação na Câmara dos Deputados, tramitando em regime de urgência desde setembro do mesmo ano. Mesmo nessas condições, a votação continuou sendo adiada. No total, houve 29 adiamentos, dos quais 20 foram já no período de urgência, o que implicou no trancamento da pauta de votações da Câmara por todo esse tempo. Finalmente, no dia 25 de março de 2014, o projeto foi aprovado na Câmara e

99 Consulte <http://meganao.wordpress.com> (Acesso em: 23 de agosto de 2012).

100 Consulte <http://culturadigital.br/marcocivil> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

caminhou para o Senado Federal, onde foi simultaneamente apreciado por 3 comissões. Após pouco menos de um mês, os senadores também aprovaram o Marco Civil que foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 23 de abril de 2014, na abertura do evento NETmundial, em São Paulo. Dois meses depois, o Marco Civil entrou em vigor como a Lei 12965/14.

O processo do Marco Civil envolveu constantes debates fora de sua plataforma on-line, inclusive por meio do Twitter, da interação com a blogosfera, da imprensa tradicional e de eventos off-line.

Uma versão mais diluída de algumas disposições da Lei Azevedo foi incorporada a outra proposta de autoria do deputado Paulo Teixeira, aprovada em 2012 (Lei nº 12.737/12).

A Lei da Ficha Limpa

O apoio maciço à Lei nº 518/09, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi obtido durante o período de 2008 a 2010 por meio de campanha on-line coordenada pela organização Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)¹⁰¹.

A campanha para a lei — que eleva consideravelmente os requisitos aplicáveis a possíveis candidatos a cargos públicos e rejeita candidaturas em caso de existência de determinados registros judiciais — começou em 2008, quando um projeto de lei foi apresentado ao Congresso, por meio de um processo de iniciativa dos cidadãos¹⁰², após a coleta de 1,3 milhão de assinaturas de apoio¹⁰³. Uma campanha on-line, que chegou ao Twitter, ao Orkut e ao Facebook, resultou na coleta de mais de 500 mil assinaturas em apoio ao projeto de lei; 300 mil a mais foram coletadas pela Avaaz. O projeto de lei foi aprovado e virou lei em junho de 2010, estando em vigor desde outubro de 2012.

101 Consulte <http://mcce.org.br> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

102 A Constituição estabelece, no artigo 61, § 2º, que projetos de lei podem ser apresentados ao Congresso pelos cidadãos se o número de assinaturas corresponder a 1% do eleitorado nacional em cinco estados diferentes, com não menos de 3/10 dos eleitores de cada um desses estados.

103 R. Mendonça, Para juiz que defende reforma política, sistema eleitoral tem defeitos “imperdoáveis”. *Folha de S. Paulo*, 1º de setembro de 2013, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1334998-entrevista-com-marlon-reis.shtml> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

FAlha de S. Paulo versus “Folha de S. Paulo”

Os irmãos Lino e Mário Ito Bocchini mantiveram um blog chamado Falha de S. Paulo, que satirizava o maior jornal brasileiro, a “Folha de S. Paulo”. A “Folha de S. Paulo” processou os irmãos Bocchini com base em acusações de violação de marca comercial, com o objetivo de tirar o site do ar. O processo judicial da “Folha” tem tido êxito até o momento, uma vez que uma liminar foi concedida. Os irmãos Bocchini, no entanto, criaram uma campanha on-line com o nome de “Desculpe a Nossa Falha”¹⁰⁴, que narra no formato de crônica a ação judicial em andamento, reúne notícias e repercussões em torno do caso e serve como um centralizador de informações para uma campanha contra o que é visto como um ato de censura por parte da “Folha”. Não se sabe ao certo quando uma decisão final será obtida — os irmãos perderam o primeiro recurso —, mas a campanha tem despertado grande atenção para o caso, que se revela um exemplo poderoso do confronto entre um blog independente e o jornal que até o ano passado detinha a maior circulação no Brasil.

Reforma da Lei de Direitos Autorais

O processo do Marco Civil, descrito no primeiro estudo de caso acima, inaugurou uma onda de processos de consulta pública que fazem uso de plataformas on-line para recolher comentários e sugestões relacionados a leis e políticas. Essas iniciativas têm sido organizadas em sua maioria pelo Ministério da Justiça por meio de sua Secretaria de Assuntos Legislativos¹⁰⁵, sendo que o Ministério da Cultura utilizou a mesma tecnologia e aproximadamente as mesmas regras processuais para a discussão de um projeto de lei para a reforma de direitos autorais, para o qual recolheu 7.800 comentários entre junho e agosto de 2010¹⁰⁶. Os debates foram intensos e polarizados, com a criação de dois grupos:

104 Consulte <http://desculpeanossafalha.com.br> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

105 Foram abertas consultas para um projeto de lei sobre proteção de dados (<http://culturadigital.br/dadospessoais>) e para um sistema de classificação de conteúdos para filmes, programas de televisão e jogos eletrônicos (<http://culturadigital.br/classind>), o qual se encontra sob a autoridade do Ministério da Justiça.

106 Consulte <http://www.cultura.gov.br/consultadireitoautorral/consulta> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

um de apoio¹⁰⁷ e outro de oposição¹⁰⁸ à iniciativa do Ministério da Cultura.

Campanhas on-line foram um forte componente do grupo de apoio à reforma. O projeto de lei e o processo de consulta foram consequência de um longo processo, que envolveu uma série de eventos denominados coletivamente de Fórum Nacional de Direito Autoral. O texto foi resultado de um processo de oito anos sob a administração dos ministros da Cultura Gilberto Gil e Juca Ferreira, durante o qual a política de direito autoral assumiu um papel central nas atividades do Ministério da Cultura. Após Dilma Rousseff suceder a Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República Federativa do Brasil, uma nova ministra, Ana de Hollanda, foi nomeada para o Ministério da Cultura. Ana de Hollanda possui laços estreitos com o Ecad e a indústria da música¹⁰⁹, sinalizando que conduziria o ministério em uma direção diametralmente oposta àquela definida pelos ex-ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira¹¹⁰. O ativismo on-line exigindo a continuidade das políticas pela nova administração tem sido vigoroso.

Como sempre, as manifestações mais visíveis são os abaixo-assinados on-line, mas muito tem acontecido de forma latente, com intensa atividade em listas de e-mails, listas de discussão, redes sociais e reuniões off-line, com ampla cobertura pelos jornais brasileiros¹¹¹.

107 Rede pela Reforma da Lei de Direitos Autorais. Isso inclui ONGs (Ação Educativa, Intervozes, Idec, Instituto Nupef, entre outras) e instituições de ensino superior (Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio; Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo), em <http://www.reformadireitoautorral.org> (Acesso em: 21 de agosto de 2013).

108 Comitê Nacional de Cultura e Direitos Autorais. Isso inclui associações industriais de direitos autorais e sociedades de cobrança de direitos autorais de execução pública musical (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – Ecad e seus associados).

109 A. Miranda, Em trocas de e-mails, diretores de associações que compõem o Ecad tratam da relação próxima com a atual gestão do Ministério da Cultura. *O Globo*, em <http://oglobo.globo.com/cultura/mat/2011/05/02/em-trocadas-de-mails-diretores-de-associacoes-que-compoem-ecad-tratam-da-relacao-proxima-com-atual-gestao-do-ministerio-da-cultura-924364751.asp> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

110 Consulte http://www.istoeedinheiro.com.br/noticias/50093_NAO+HA+COMO+DISTRIBUIR+CULTURA+SEM+O+DIREITO+AUTORAL (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

111 Consulte <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/878742-caetano-e-gil-discordam-sobre-nova-lei-autoral.shtml>, http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110127/not_imp671565_0.php (Acesso em: em 21 de agosto de 2012).

3.2.2 A importância das mobilizações digitais

Uma observação superficial das questões contempladas nas petições on-line durante um mês mostrará que uma grande variedade de temas é coberta por mobilizações digitais no Brasil. Os protestos de 2013 ofereceram um exemplo eloquente de quão importantes as ferramentas on-line são para a organização das multidões nas ruas.

Espera-se que, conforme a população on-line do Brasil cresça e amadureça, a gama de temas cobertos pelo ativismo on-line vá se diversificando ainda mais, e que indivíduos anteriormente não inclinados a participar de maneira mais ativa se envolvam em iniciativas com diferentes graus de organização e ganhem mais conhecimento sobre como se mobilizar on-line para promover seus interesses.

Os protestos e as mobilizações digitais de 2013

O primeiro protesto do mês de junho de 2013 teve foco nos transportes públicos, especialmente em São Paulo, onde as tarifas de ônibus tinham sido aumentadas recentemente. Organizados pelo Movimento Passe Livre, esses protestos tinham uma agenda muito precisa, com uma clara demanda e um alvo identificável: a reivindicação do cancelamento do aumento de R\$ 0,20 na tarifa dos ônibus municipais, dirigida ao governo da cidade de São Paulo.

O dia 13 de junho foi um momento decisivo de mudança. O nível de brutalidade policial dirigida aos manifestantes — e a transeuntes não relacionados ao protesto — chocou os cidadãos e a mídia tradicional, que até então estavam contra as manifestações. Nesse mesmo dia, a “Folha de S. Paulo”, jornal de maior circulação no Brasil, tinha chamado os manifestantes de “jovens predispostos à violência”, “oportunistas” e “cientes de sua condição marginal e sectária”, que achavam que uma causa quixotescas e “pseudorrevolucionária” — a do transporte público gratuito — justificava atos terríveis de vandalismo e de desordem pública. Como resposta, a “Folha” sugeriu que a Avenida Paulista, local onde era esperado que os manifestantes se reunissem, deveria ser “recuperada” com a aplicação da “força da lei”¹¹².

¹¹² Consulte <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/113690-retomar-a-paulista.shtml> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

A violência usada pela Polícia Militar de São Paulo para dispersar os manifestantes foi extrema. Como era previsível, membros da imprensa também foram gravemente feridos. Na semana seguinte, várias manifestações foram organizadas em todo o país, em resposta ao 13 de junho e à brutalidade policial, e como caminho para outras demandas. Em 20 de junho, os transportes públicos deixaram de ser o foco, e as manifestações já não apresentavam mais uma tendência clara de esquerda.

Os manifestantes condenaram o papel do Brasil de país-sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, reclamando da corrupção na política, exigindo melhorias na saúde e na educação, denunciando leis específicas e demandando respeito aos direitos das minorias. Alguns desses protestos foram organizados por movimentos sociais existentes, com redes de ativistas já estabelecidas, e alavancados por meio do poder das mídias sociais — não necessariamente viabilizados por elas, mas reforçados pelo uso de ferramentas digitais. Outros foram produto direto de mobilizações específicas via Facebook: é fácil configurar um evento e torná-lo viral, em especial quando existe a expectativa de que algum tipo de protesto vá acontecer nos próximos dias.

Em agosto de 2013, ainda ocorriam protestos diariamente em todo o país, convocados com graus variados de sucesso no Facebook e no Twitter.

3.3 Avaliações

A digitalização certamente contribuiu para o fornecimento de notícias de uma forma geral. A disponibilidade e a quantidade de notícias aumentaram, mas a maioria das fontes permanece a mesma. Os principais sites de notícias no Brasil são controlados pelos mesmos agentes que controlavam a mídia no período pré-Internet, e, apesar de haver uma produção de conteúdo relevante por parte de blogueiros independentes e ONGs que possuem seus grupos e seguidores, os grandes grupos da mídia tradicional continuam a exercer forte controle sobre a forma como a opinião popular é moldada (consulte a seção 1.3.1.3).

Ainda assim, o fenômeno da grande penetração das redes sociais e a popularidade dos blogs e do Twitter no Brasil são forças a serem consideradas. Vale esperar para ver como os fornecedores tradicionais de notícias e a população on-line do Brasil vão interagir no futuro e se essas interações conduzirão

a uma mudança positiva. A análise do impacto depende necessariamente de uma avaliação futura e de estudos empíricos adicionais.

Há a possibilidade de que a esfera pública on-line brasileira venha a se tornar uma câmara de ressonância de notícias produzidas pelos mesmos agentes que dominam a mídia tradicional. No entanto, há sinais de que um futuro diferente seja possível. Apesar de ter um longo caminho pela frente, o ativismo digital no Brasil tem potencial para crescer em maturidade e em impacto. Além disso, o uso de plataformas on-line para o ativismo civil e político já está preenchendo uma lacuna entre as populações com níveis de renda muito desiguais¹¹³.

É motivo de reflexão também o fato de o Brasil ter se tornado dependente em demasia de tecnologias e plataformas estrangeiras em ambientes on-line. Facebook, Google, Apple e Amazon são responsáveis por muitos serviços essenciais relacionados à distribuição de conteúdo, hospedagem, redes sociais e busca na web, que delineiam cada vez mais o consumo de mídia no Brasil. Além da vulnerabilidade econômica, a privacidade é também um problema, especialmente após o vazamento de informações da NSA em 2013.

113 Por exemplo, quando a favela do Complexo do Alemão foi invadida em novembro de 2010 pela polícia do Rio de Janeiro e pelo exército (*O Estado de São Paulo/BBC*, 2011), Rene Silva, de 17 anos, integrante da equipe do jornal comunitário A Voz da Comunidade, utilizou o Twitter para informar ao público em geral sobre a invasão (*O Globo*, 2010). A cobertura fornecida por Rene Silva, com atualizações constantes no Twitter sobre o estado da invasão, foi elaborada em um tom muito diferente daquele dos jornais tradicionais e teve efeito também sobre a forma como Rene interage com as autoridades locais: "Eu costumava enviar e-mails para a Prefeitura, sem receber ao menos uma resposta. Na época do Natal, publiquei na rede que uma rua no Complexo do Alemão precisava ser asfaltada, e no mesmo dia veio uma equipe e começou a trabalhar" (Tagiarolli, 2011). Consulte <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/11/28/rene-silva-jovem-do-morador-do-morro-do-adeus-twittou-em-tempo-real-invasao-da-policia-ao-complexo-do-alemao-923134429.asp>; <http://tecnologia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2011/01/20/apos-relatar-invasao-tuiteiro-do-morro-do-alemao-usa-rede-para-ajudar-a-comunidade.jhtm>; e <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,policia-e-exercito-iniciam-invasao-no-complexo-do-alemao,646417,0.htm> (Acessos em: 21 de agosto de 2012).

4. MÍDIA DIGITAL E JORNALISMO

4.1 Impacto em jornalistas e redações

4.1.1 Jornalistas

É indiscutível que a digitalização tem causado profundos impactos sobre a forma como os jornalistas realizam seu trabalho, e as alterações são tão drásticas no Brasil como em qualquer outro lugar onde as tecnologias da informação e da comunicação atingiram um grau considerável de penetração e de influência na vida cotidiana. A velocidade com que os conteúdos das notícias são atualmente fornecidos ao público exige que muitos profissionais adotem uma abordagem de “jornalismo em tempo real” em grande parte de sua produção. Além disso, a diversidade de mídias e formatos, assim como a portabilidade da tecnologia usada para capturar e transmitir informações, tem aumentado a concorrência entre jornalistas, sejam eles amadores ou profissionais. Esse cenário que prioriza a velocidade tem impactado o jornalismo como negócio e profissão.

Os veículos tradicionais de notícias iniciaram uma campanha agressiva para ocupar o ambiente digital e estão ampliando cada vez mais o número de plataformas por meio das quais seu conteúdo é distribuído. A procura por novos modelos de negócio levou à produção de conteúdos que agregam diferentes interfaces, de modo que o texto muitas vezes vem acompanhado de componentes audiovisuais e interativos. A alta penetração das redes sociais no Brasil (consulte as seções 3.1.1 e 3.1.2) estabeleceu o gerenciamento dessas plataformas como uma atribuição necessária aos veículos de notícias, que passam a ter pessoas responsáveis pela tarefa específica de mediar conteúdos e disseminá-los através das redes. Isso envolve não apenas divulgar reportagens, mas também interagirativamente com o público. A “Folha de S. Paulo”, por exemplo, criou contas no Twitter para seu *ombudsman* e para os suplementos/seções individuais de seus conteúdos impressos e on-line; além disso, possui forte presença no Facebook, principalmente através do próprio perfil e de um aplicativo.

Os jornalistas entrevistados para este relatório forneceram uma visão consideravelmente pessimista em relação a alguns aspectos do cenário atual de

sua atuação, em especial no que diz respeito às condições de trabalho e à qualidade do que é produzido nas redações¹¹⁴. Principalmente em decorrência da crise que atingiu a moeda brasileira entre 1999 e 2001, as redações se tornaram mais enxutas, e o número médio de jornalistas por redação diminuiu. A digitalização e a convergência das plataformas digitais com os veículos impressos têm piorado as condições de trabalho, uma vez que os jornalistas são obrigados a assumir papéis e funções adicionais, como adaptar conteúdos do impresso para o fornecimento digital, muitas vezes sem serem pagos pelo trabalho extra. Além disso, a conectividade generalizada mantém os jornalistas em contato praticamente ininterrupto com seus supervisores, muitas vezes fazendo horas extras a partir de casa.

A qualidade das notícias também tem sido comprometida por um fluxo editorial que privilegia a velocidade em detrimento da precisão. A corrida para fornecer notícias em primeira mão pode levar a práticas deficientes de apuração e revisão, assim como favorece a ausência de uma verificação consistente dos fatos; dessa forma, a tendência é reproduzir conteúdos à medida que são recebidos — por exemplo, na forma de comunicados de imprensa —, em vez de identificar e verificar as fontes de maneira adequada. Por outro lado, o surgimento de determinadas ferramentas, plataformas e bancos de dados on-line oferece meios mais rápidos e eficientes de apuração e permitem um exame mais minucioso de conteúdo pelos leitores.

Alguns jornalistas enaltecem essa mudança e veem grandes vantagens na digitalização, mesmo que ela possa, de certa forma, oferecer incentivos a práticas que reduzem a qualidade das notícias. Alguns aspectos positivos foram levantados, como o fato de as plataformas digitais darem voz a minorias que enfrentavam diversas dificuldades para serem ouvidas anteriormente ou ainda as vantagens democráticas de maiores possibilidades de participação tanto no processo de produção quanto no de crítica das notícias.

4.1.2 Ética

Comportamentos antiéticos por parte de jornalistas sempre aconteceram no Brasil e continuam a acontecer, como em qualquer outro lugar¹¹⁵. As tecnologias digitais, no entanto, facilitam a ocorrência de tipos específicos de com-

¹¹⁴ Esta seção do relatório foi elaborada a partir de entrevistas realizadas de forma presencial ou on-line com jornalistas que trabalham (ou trabalharam) na “Folha de S. Paulo”, em “O Globo”, no Grupo Abril, na “Revista Piauí”, na “Revista Trip”, no iG e na Reuters.

¹¹⁵ Os jornalistas brasileiros autorregulamentaram suas atividades por meio de um código de ética mantido pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), publicado em 1987 e atualizado em 2007. Segundo o código, os jornalistas não devem publicar informações com o intuito de ganho pessoal ou de vantagem econômica e não devem promover conteúdo que viole os direitos humanos. Consulte [http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/código_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf](http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf) (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

portamento antiético. De acordo com as entrevistas, a violação do direito à privacidade é um problema saliente, devido à grande quantidade de informações pessoais disponibilizadas on-line e aos novos meios que surgiram para a obtenção de dados potencialmente confidenciais.

Outra questão complexa é o uso pessoal das redes sociais por jornalistas. Às vezes, comentários publicados por jornalistas em seus blogs particulares ou contas do Twitter podem ter implicações éticas, principalmente se envolverem a atividade profissional. No Brasil, há casos recentes de jornalistas demitidos por公开ar no Twitter informações relacionadas ao seu trabalho ou ao veículo para o qual trabalhavam¹¹⁶. Em muitas situações, esses casos envolvem questões morais controversas e conflitos sobre o que poderia ser considerado o exercício de um direito pessoal de liberdade de expressão, em oposição a um comportamento profissional antiético.

Exemplos de conflito sobre o que seria o devido comportamento ético entre jornalistas podem geralmente ser vistos durante a cobertura das campanhas eleitorais. Segundo o professor de mídia Rogério Christofeletti¹¹⁷, as pessoas tinham grandes expectativas quanto ao uso da Internet durante as campanhas eleitorais de 2010; contudo, o que mais se viu foram candidatos e partidos com estratégias específicas para plataformas de mídia social, bem como um “exército virtual” espalhando desinformação, mentiras e boatos sobre os seus adversários. Nesse contexto, jornalistas e eleitores foram cercados por rumores, calúnias e histórias enganosas, como contas falsas do Twitter criadas para promover debates que tentavam ligar seus candidatos aos *trending topics* da rede social, por exemplo.

No meio desse turbilhão de informações, alguns jornalistas não foram cautelosos o suficiente ao apurar os fatos e publicaram notícias que não eram de interesse público, acirrando as discussões sobre ética e sobre o comportamento de jornalistas e da mídia em relação ao que seriam questões válidas a se cobrir nas eleições. Além das habilidades técnicas necessárias para a cobertura das campanhas eleitorais, é necessário que os jornalistas tenham um sólido compromisso ético com as informações que estão tornando públicas.

De modo geral, os jornalistas têm observado que as novas tecnologias podem realmente aprimorar certos comportamentos éticos e proporcionar maior transparência em relação à manipulação de informações, uma vez que o acesso a uma grande quantidade de dados e a publicização de informações podem evitar que notícias falsas sejam tornadas públicas sem a devida apuração.

116 I. Vasconcelos, Jornalistas demitidos por comentários no Twitter. *Observatório da Imprensa*, 5 de abril de 2011, em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/jornalistas-demitidos-por-comentarios-no-twitter> (Acesso em: 21 de agosto de 2011).

117 Consulte http://www.nugef.org.br/sites/default/files/Politicsoito_tres.pdf (Acesso em: 22 de fevereiro de 2013).

4.2 Jornalismo investigativo

4.2.1 Oportunidades

As novas tecnologias também têm fornecido ferramentas que ajudam jornalistas que trabalham com jornalismo investigativo a se associar em redes e a compartilhar experiências e informações. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), atualmente com mais de 2 mil membros, foi fundada em 2002 e mantém uma lista de contatos sobre o assunto¹¹⁸.

A Repórter Brasil¹¹⁹, ONG fundada em 2001 por jornalistas, cientistas políticos e educadores para promover o jornalismo investigativo e de pesquisa sobre escravidão e trabalho forçado, ilustra bem as oportunidades oferecidas pela digitalização ao jornalismo investigativo. Devido às dificuldades para conseguir que as grandes empresas de mídia produzam notícias sobre corporações envolvidas em problemas ambientais e de escravidão, a ONG tem utilizando a Internet como um canal importante para distribuir seu trabalho (consulte as seções 4.2.3 e 4.2.4).

Alguns jornalistas destacaram que a essência do jornalismo investigativo não mudou. As atividades envolvidas continuam as mesmas: investigar, redigir e editar. Entretanto, a digitalização aumentou a quantidade de fontes disponíveis e a velocidade na qual as informações podem circular ao redor do mundo. Grandes volumes de dados podem ser processados e analisados, e as oportunidades de divulgação melhoraram consideravelmente. O jornalismo voltado para a análise de grandes volumes de dados é, sem dúvida, um tema de interesse, como demonstrado pelo jornal “O Estado de São Paulo”, que criou recentemente o “Estadão Dados”, uma divisão dedicada às tarefas de mineração de dados e desenvolvimento de ferramentas de visualização de informações publicamente disponibilizadas¹²⁰.

Outra oportunidade gerada pela Internet é a possibilidade de apurações mais rigorosas da transparência e da prestação de contas. O acesso aos dados públicos melhorou, ao mesmo tempo que existem pessoas dispostas a processar essas informações, fazendo com que as plataformas mantidas pelo governo e pela sociedade civil facilitem um acompanhamento mais próximo das atividades governamentais pelos jornalistas. A nova legislação, aprovada em 2011¹²¹, será fundamental para pressionar o governo a sistematicamente divulgar dados e documentos que dificilmente viriam à tona em décadas anteriores.

118 Consulte <http://www.abraji.org.br> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

119 Consulte <http://www.reporterbrasil.org.br> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

120 Estadão Dados une transparência e interatividade. *O Estado de São Paulo*, 12 de maio de 2012, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,estadao-dados-une-transparencia-e-interatividade,872163,0.htm> (Acesso em: 25 de agosto de 2012).

121 Lei nº 12.525/11.

Órgãos, agências e empresas públicas em todas as esferas da União já estão criando departamentos para processar solicitações de informação, que podem ser apresentadas por qualquer parte interessada.

A Transparéncia Brasil¹²², uma associação de indivíduos e ONGs, foi criada em 2000 para fornecer pesquisas empíricas e ferramentas on-line para o monitoramento da corrupção no Brasil. As informações recolhidas pela organização facilitam e aceleram bastante o trabalho que jornalistas devem fazer para as reportagens investigativas envolvendo políticos brasileiros, já que fornece um banco de dados abrangente, contendo perfis atualizados sobre a atividade parlamentar, o financiamento de campanhas e os gastos do governo.

4.2.2 Ameaças

De certo modo, o processo de digitalização melhorou o trabalho diário dos jornalistas investigativos, dando maior visibilidade aos casos e aos próprios profissionais. Contudo, as consequências disso são, ao mesmo tempo, positivas e negativas. Apesar de uma conscientização maior sobre o trabalho dos jornalistas investigativos lhes proporcionar proteção adicional contra retaliações, essa visibilidade pode também facilitar perseguições. A Figura 18 mostra que a violência contra jornalistas, incluindo os que trabalham com plataformas digitais, está crescendo. Embora seja de se esperar, devido ao papel cada vez mais predominante da Internet, a tendência também é preocupante, uma vez que afeta a profissão como um todo.

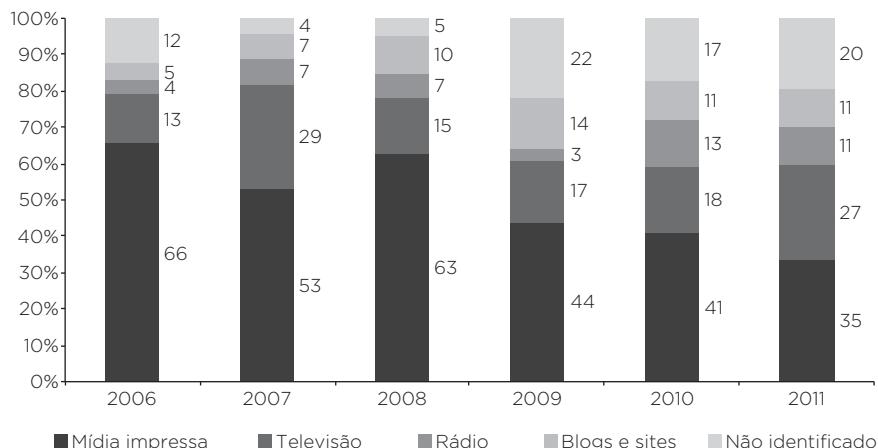
De acordo com um relatório da *Press Emblem Campaign* (PEC)¹²³, o Brasil divide, com a Somália e o Paquistão, o terceiro lugar em uma lista dos países mais perigosos para os jornalistas (seis jornalistas foram mortos entre janeiro e junho de 2012), atrás da Síria (vinte jornalistas) e do México (oito). Em outro ranking, elaborado pela Federação Latino-Americana de Jornalistas, o Brasil ocupa o segundo pior lugar na América Latina, atrás apenas do México. Segundo essa fonte, sete jornalistas foram mortos no país entre janeiro e agosto de 2012¹²⁴. Nenhum desses rankings estima o impacto da digitalização sobre a violência contra jornalistas.

122 Consulte <http://www.transparencia.org.br> (Acesso em: 25 de agosto 2012).

123 Comunicado de imprensa da PEC, PEC reports an increase of 33 percent in the number of journalists killed in 6 months, em <http://www.pressemblem.ch/10399.html> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

124 Levantamento mostra que 32 jornalistas foram assassinados na América Latina em 2012. *Portal Imprensa*, 3 de agosto de 2012, em <http://portaliimprensa.uol.com.br/noticias/internacional/52331/levantamento+mostra+que+32+jornalistas+foram+assassinados+na+america+latina+em+2012> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

Figura 18.
Violência contra jornalistas, por tipo de plataforma
(% do total de casos), 2006-2011



Fonte: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), *Violência e liberdade de imprensa no Brasil, Relatórios Fenaj, 2006-2011*.

Segundo o relatório “Ataques à imprensa em 2010”¹²⁵, divulgado pelo Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), o Poder Judiciário tem submetido a imprensa a uma ampla censura nos últimos anos. Juízes em tribunais estaduais têm proibido dezenas de veículos de cobrirem casos extremamente relevantes, inclusive sobre questões envolvendo as eleições gerais de outubro de 2010. Centenas de processos foram abertos por empresas, políticos e representantes públicos com base em difamação, acarretando a retirada ou a não publicação de conteúdos. Várias plataformas e mídias foram alvo desses processos, como jornais, emissoras, sites de notícias e blogs. Um caso de destaque é o do jornal “O Estado de São Paulo” e seu site que, devido a uma ação judicial, encontra-se, desde julho de 2009, proibido de publicar informações sobre um escândalo de corrupção envolvendo o empresário Fernando Sarney, filho do senador José Sarney¹²⁶.

Vale salientar o recente conflito entre o jornalista André Caramante, que trabalhou para a “Folha de S. Paulo”, e Paulo Telhada, um ex-policial militar que

125 CPJ, *Attacks on the Press in 2010 – A Worldwide Survey by The Committee to Protect Journalists*, Nova York, 2011, em <http://www.cpj.org/2011/02/attacks-on-the-press-2010.php> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

126 F. Recondo, Justiça censura Estado e proíbe informações sobre Sarney. *O Estado de São Paulo*, 31 de julho de 2009, em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/justica-censura-estado-e-proibe-informacoes-sobre-sarney,411711,0.htm> (Acesso em: 21 de agosto de 2012).

se tornou representante municipal. Em 14 de julho de 2012, Caramante alegou que Telhada (então candidato à Câmara Municipal) estava usando o próprio perfil no Facebook para incentivar atos violentos por parte dos seus mais de 37.000 seguidores¹²⁷. O jornalista começou a receber ameaças de várias pessoas, por telefone e on-line (principalmente através de redes sociais), dizendo que iriam matar a família dele ou raptá-lo. Até outubro, as ameaças continuavam a ser direcionadas a Caramante e à família dele — sendo a maioria supostamente feita por policiais na Internet¹²⁸. Ele decidiu exilar-se com a família e passou três meses vivendo no exterior, até dezembro de 2012. O caso mobilizou um nível significativo de apoio na mídia brasileira, dado que esse tipo de situação é uma ameaça não apenas ao jornalismo investigativo, mas também à liberdade de expressão.

4.2.3 Novas plataformas

Apesar da popularidade dos blogs entre os usuários de Internet brasileiros, o jornalismo investigativo produzido por blogueiros independentes no Brasil praticamente é bastante incipiente. As redes sociais e as plataformas on-line são usadas com frequência para denunciar e expor problemas de relevância social, mas a atividade sistemática do jornalismo investigativo continua a ser de domínio das empresas tradicionais de mídia ou de jornalistas profissionais financiados de forma independente.

O jornalismo investigativo exige uma quantidade significativa de recursos e demanda um trabalho de difícil execução fora de um ambiente profissional. Contudo, o caso da Repórter Brasil é um exemplo relevante de jornalismo investigativo que só é possível no Brasil devido à Internet e à digitalização. O trabalho forçado e a escravidão em fazendas brasileiras são assuntos delicados — especialmente na região Nordeste do Brasil, onde os proprietários de terras também são proprietários ou detêm o controle político dos veículos de imprensa —, e uma cobertura tão completa como a fornecida pela Repórter Brasil pode ser considerada um produto direto da digitalização.

4.2.4 Disseminação e impacto

A digitalização vem ajudando o jornalismo investigativo a aumentar a disseminação e, consequentemente, a eficácia de seu trabalho.

127 A. Caramante, Ex-chefe da Rota vira político e prega a violência no Facebook. *Folha de S. Paulo*, 14 de julho de 2012, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/54441-ex-chef-de-rota-vira-politico-e-prega-a-violencia-no-facebook.shtml> (Acesso em: 15 de dezembro 2012).

128 J. Francisco Neto, Repórter da Folha relata ameaças depois de denúncia contra a PM, em <http://www.brasildefato.com.br/node/10144> (Acesso em: 3 de outubro de 2013).

As redes sociais e as plataformas de compartilhamento de conteúdo ampliaram as oportunidades de disseminação de conteúdo jornalístico a um nível sem precedentes. Como resultado, o jornalismo investigativo também tem encontrado novas maneiras de alcançar o público, em especial ao lidar com questões delicadas, menosprezadas pelos veículos principais.

Um caso digno de menção é o da Pública¹²⁹, a primeira agência de reportagem e jornalismo investigativo do Brasil, fundada em março de 2011 com o apoio do WikiLeaks e de fundos provenientes de organizações como a CLUA (*Climate and Land Use Alliance*), a Fundação Carlos Chagas, a Fundação Ford e a *Open Society Foundations*. O objetivo da Pública é fomentar o jornalismo investigativo, que normalmente não é encontrado em veículos tradicionais, a partir de uma abordagem que se vale de múltiplas plataformas e traz informações de qualidade ao público que usa ferramentas digitais, tornando-as amplamente acessíveis por meio de práticas de licenciamento aberto. Natalia Viana¹³⁰, uma das fundadoras da Pública, concebeu a agência com base em sua experiência anterior com o *Center for Investigative Journalism* e o *Center for Investigative Reporting*. A Pública é composta por uma pequena equipe de jornalistas e colaboradores, e possui um conselho consultivo formado por importantes jornalistas. Segundo Natalia Viana, a natureza sem fins lucrativos da agência é algo que precisava ser explorado no Brasil, devido às deficiências no jornalismo investigativo realizado pelos veículos comerciais:

O modelo comercial normalmente utilizado para produzir o jornalismo traz benefícios e prejuízos; um dos problemas que percebemos é resultante da crise enfrentada pelas agências de notícias, que reduziram o número de jornalistas, estão pagando bem menos do que costumavam e diminuíram as redações. [O jornalismo investigativo] demanda muito esforço, leva mais tempo para apresentar resultados e acaba sendo cortado das agências de notícias [...] Esse processo se deve ao lucro que é esperado a partir dessas iniciativas, e o modelo sem fins lucrativos não precisa estar atrelado a isso [...], ele é orientado pela qualidade.¹³¹

A Pública está abrindo um espaço no Brasil para organizações, fundações e instituições de pesquisa interessadas em apoiar esse tipo de trabalho.

129 Consulte <http://apublica.org> (Acesso em: 2 de setembro de 2012).

130 Entrevista com Natalia Viana, coordenadora de estratégia e repórter especial da Agência Pública, Rio de Janeiro, 3 de março de 2012.

131 Entrevista com Natalia Viana, coordenadora de estratégia e repórter especial da Agência Pública, Rio de Janeiro, 3 de março de 2012.

A agência também possui cerca de 30 parceiros que trabalham na produção e distribuição de seus conteúdos através de vários veículos, incluindo a EBC e o Yahoo! Em agosto de 2013, a Pública tinha arrecadado, por meio de financiamento coletivo, dez bolsas que seriam distribuídas a jornalistas, para que estes realizassem reportagens investigativas de maneira independente.

A digitalização abriu espaço, também, para um *boom* na cobertura independente e ao vivo dos protestos de 2013, via *smartphones* e transmissões pelas mídias sociais, com destaque para a cobertura realizada pelo coletivo Mídia NINJA. NINJA, acrônimo para “Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação”, é um projeto de ativismo de mídia organizado pela rede nacional de produtores culturais e artistas Fora do Eixo. Embora haja muita controvérsia em torno do próprio Fora do Eixo¹³² e da natureza das coberturas — afinal, isso é jornalismo ou não? Caso seja, de que tipo? É financeiramente sustentável? —, é difícil negar que a cobertura dos protestos feita pelo NINJA foi, diversas vezes, a mais completa e confiável, mesmo com suas limitações. Os produtos da Mídia NINJA são frequentemente incorporados na cobertura regular da imprensa tradicional, e o modelo desenvolvido por ela incentivou outros grupos independentes, como o Coletivo Mariachi no Rio de Janeiro.

4.3 Diversidade social e cultural

4.3.1 Questões delicadas

Segundo os jornalistas entrevistados para este relatório e observações gerais da mídia brasileira, as questões mais delicadas no Brasil, nos últimos anos, são:

- a liberdade de expressão nas plataformas tradicionais de mídia;
- a homossexualidade e os direitos LGBTTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros);
- a pirataria e os direitos autorais;
- o aborto;
- as ligações políticas de instituições religiosas e políticos com a mídia e o Estado;
- as questões raciais e étnicas, incluindo aquelas relacionadas aos povos indígenas e a seus direitos territoriais;
- as políticas de desenvolvimento habitacional, a reforma agrária e os direitos de propriedade;
- o tráfico de drogas, a violência e o crime organizado;

¹³² S. Garland, “The Space, the Gear, and Two Big Cans of Beer”: Fora do Eixo and the Debate over Circulation, Remuneration, and Aesthetics in the Brazilian Alternative Market. *Journal of Popular Music Studies*, vol. 24, n. 4, 2012, p. 509-531.

- a corrupção e a desigualdade na punição de infratores provenientes de diferentes contextos sociais e econômicos;
- a discriminação de gênero;
- as políticas de comunicações.

4.3.2 Cobertura de questões delicadas

Questões delicadas costumam aparecer na programação da mídia tradicional apenas quando são desencadeadas por eventos específicos — como homicídios, acidentes, protestos etc. — ou quando emergem a partir de interesses econômicos e políticos particulares. Embora a cobertura de tais temas possa ser frequente, sua abordagem é, muitas vezes, tendenciosa e favorável a interesses facilmente identificáveis.

Algumas dessas questões delicadas, em especial as notícias sobre homossexualidade e direitos LGBTTT, têm sido tratadas com mais respeito do que antes por alguns setores, mas ainda de modo bastante conservador e superficial. A cobertura televisiva tende a ser mais problemática no país — o que é preocupante, dado o papel desse veículo na esfera pública brasileira. Segundo um relatório de 2007 da ONG Intervozes¹³³, a televisão brasileira viola sistematicamente os direitos humanos ao promover, em geral por meio da programação de entretenimento, a discriminação sexual e o desrespeito a minorias e indivíduos específicos, normalmente sob o pretexto humorístico. Isso traz à tona a questão do conflito entre o direito constitucional à liberdade de expressão (artigo 5º, IV e IX, e 220) e uma série de restrições discursivas contidas na Constituição brasileira.

Além de uma proibição geral do racismo (artigo 5º, XLII), da garantia aos direitos de privacidade (artigo 5º, V e X) e de um princípio geral de respeito à dignidade humana (artigo 1º, III), todas as emissoras de rádio e televisão devem respeitar “os valores éticos e sociais da pessoa e da família” (artigo 221, IV), o que constitui um princípio universal, mas afeta especialmente algumas comunidades e minorias específicas. Essas obrigações gerais, no entanto, não estão regulamentadas pela legislação e permanecem no nível constitucional, sendo aplicadas com pouco rigor.

¹³³ Intervozes, *A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia*, 2007.

Tarde Quente

O caso “Tarde Quente” é uma exceção à liberdade dada às emissoras no que se refere a programações abusivas passadas. Com uma audiência de mais de 20 milhões de telespectadores por dia, Tarde Quente era um programa diário de variedades apresentado pelo comediante João Kléber e transmitido pela Rede TV!. As tentativas do apresentador de fazer humor eram, frequentemente, realizadas a partir da depreciação de homossexuais e de outras minorias, de conteúdo ostensivamente misógino e da humilhação pública de indivíduos que eram flagrados pelos seus quadros de câmera escondida. Em 2005, o Ministério Público Federal e seis ONGs abriram um processo contra a Rede TV!, e uma ordem judicial foi concedida contra a emissora. A Rede TV! teria de suspender a transmissão de Tarde Quente durante 60 dias e exibir em seu lugar, durante o mesmo período de tempo, uma programação sobre direitos humanos. O Tarde Quente também teria de ser transmitido apenas na grade de programação noturna.

A Rede TV! não obedeceu a essa ordem judicial, o que fez com que seu sinal fosse desligado por 48 horas. Após a execução dessa medida, a emissora não teve outra escolha senão acatar a ordem. Uma série de 30 programas de uma hora, denominados Direitos de Resposta¹³⁴, produzidos pelos reclamantes e ONGs associadas, foi transmitida e tratou sobre os direitos dos deficientes, comunidades indígenas, mulheres, homossexuais e outros assuntos relacionados. Por fim, a Rede TV! suspendeu a produção de Tarde Quente.

Além das disposições constitucionais já mencionadas, as emissoras e determinados tipos de conteúdo audiovisual, como filmes e videogames, estão sujeitos a um sistema obrigatório de classificação indicativa sob a supervisão do Ministério da Justiça. A indústria de publicidade brasileira está sujeita ao Código de Defesa do Consumidor e também é autorregulada por meio de um código e de uma entidade chamada Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

¹³⁴ O título faz referência ao direito constitucional de resposta, o qual é concedido aos indivíduos — e, por decisão judicial, estende-se às comunidades — como resposta a crimes contra a imagem (Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 5º, V).

Desde 2007, a ONG Intervozes opera o Observatório do Direito à Comunicação, que dispõe de uma seção especial sobre conteúdo e programação. O monitoramento da sociedade civil também é realizado por uma coalizão de ONGs em associação com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; queixas contra conteúdo questionável na televisão são coletadas por meio de uma linha direta ou pela Internet, e um ranking anual dos programas de televisão é publicado com base no número de reclamações recebidas¹³⁵.

4.3.3 Espaços para expressão pública

Os grupos afetados pela má abordagem das questões delicadas mencionadas anteriormente não têm muito espaço na mídia tradicional ou tendem a sofrer constantemente com coberturas tendenciosas. A Internet tem oferecido a essas comunidades uma tecnologia que lhes permite expressar de maneira mais clara suas preocupações e defender melhor seus direitos. O caso “Voz da Comunidade”, mencionado em uma nota de rodapé na seção 3.3, é o exemplo mais emblemático no Brasil das mudanças ocasionadas pela digitalização. Quando o conjunto de favelas do Complexo do Alemão estava sendo invadido pela polícia e pelo exército em novembro de 2010, o “Voz da Comunidade” ampliou o seu alcance como jornal comunitário por meio do uso do Twitter; com atualizações constantes sobre a invasão, acabou atingindo uma audiência mais ampla. O tipo de cobertura fornecido pela “Voz da Comunidade” foi muito diferente daquele dos principais jornais e emissoras de TV; foi um relato ao vivo da invasão criado pelos próprios membros da comunidade. Desde então, o “Voz da Comunidade” expandiu sua presença on-line e tornou-se o “Voz das Comunidades”, servindo, agora, como um portal de notícias de outras quatro comunidades no Rio de Janeiro¹³⁶.

Quase todos os grupos minoritários relacionados usam a Internet para sua comunicação interna e para difundir notícias e informações sobre si mesmos, em especial por intermédio de redes sociais, como o Facebook. Alguns grupos minoritários ligados especificamente a políticas de desenvolvimento habitacional e à reforma agrária também estão começando a utilizar plataformas da Internet para dar voz e visibilidade às suas lutas, já que as plataformas tradicionais de mídia não oferecem essa possibilidade. O Assentamento Milton Santos, localizado em uma área rural, na cidade de Americana (interior do estado de São Paulo), possui mais de 68 famílias que, mesmo vivendo lá há anos, tem recebido ameaças de despejo, desde 2012, feitas por indivíduos que alegam ser os proprietários da terra. Eles criaram um site e uma página no Facebook

135 Consulte <http://www.eticanatv.org.br> (Acesso em: 30 de agosto de 2012).

136 Consulte <http://www.vozdascomunidades.com.br> (Acesso em: 30 de agosto de 2012).

para publicar notícias e informações sobre protestos, decisões judiciais, fotos etc., com a clara intenção de promover o debate sobre o uso de propriedades rurais ociosas para atender ao interesse público, bem como de se defenderem contra as críticas que geralmente recaem sobre o Movimento dos Sem Terra no Brasil¹³⁷.

Deve-se destacar, no entanto, que a penetração da Internet no Brasil é baixa. As oportunidades oferecidas pela digitalização para a existência de uma esfera pública mais democrática são inquestionáveis, mas o acesso às tecnologias digitais continua a ser um problema. Além disso, na maior parte dos casos, a visibilidade e o impacto desses veículos on-line são limitados a grupos que defendem as mesmas causas e a pessoas que já estão envolvidas nessas questões. Ao que parece, a Internet tem facilitado mais a comunicação e a organização internas desses grupos minoritários do que a sua influência sobre outros veículos de mídia ou sobre a produção de conteúdo na mídia tradicional.

4.4 Diversidade política

4.4.1 Eleições e cobertura política

O Brasil passou por alterações recentes na legislação relacionada à utilização da Internet em campanhas políticas. O Projeto 5.498 tornou-se lei e entrou em vigor em 2009, permitindo, entre outras coisas, que partidos políticos recebam doações por meio da Internet e utilizem plataformas on-line para a publicidade de campanhas.

As versões anteriores do projeto foram um tanto restritivas quanto à utilização da Internet em campanhas políticas, enquanto refletia a regulação rigorosa do uso da televisão e do rádio para os mesmos fins. A arquitetura da Internet, os desafios que ela oferece à regulação e as oportunidades que cria para o diálogo democrático não foram desconsiderados pelos legisladores, que alteraram a lei para permitir a utilização da Internet nas campanhas. O consumo de vídeo on-line, as visitas a sites de notícias e o Twitter tiveram picos significativos em 2010, no período que coincidiu com as eleições no Brasil (consulte a seção 3.2.7), e mostraram a evidente vontade que os usuários de Internet brasileiros têm de se envolver com o processo político através dos meios digitais.

4.4.2 Comunicação política digital

Todos os principais candidatos da eleição presidencial de 2010 no Brasil fizeram uso intenso da Internet em suas campanhas, incluindo estratégias agressivas de mídia social e equipes de campanha especializadas. Os candidatos

¹³⁷ Consulte <http://www.assentamentomiltonsantos.com.br> (Acesso em: 29 de janeiro de 2013).

com pouco espaço nos horários televisivos reservados à transmissão de propaganda eleitoral buscaram ganhar o voto dos eleitores através da Internet. De qualquer modo, o mapa político é mais diversificado na Internet do que na televisão, uma vez que existe maior igualdade nas condições de atuação.

A mídia digital fornece aos candidatos de partidos pequenos, ou com orçamento limitado, a oportunidade de ampliarem de modo significativo o alcance de suas campanhas por meio das mídias sociais e dos blogs. Outro ponto importante a se destacar é o surgimento de novos padrões de comunicação entre partidos, representantes políticos e eleitores. Alguns candidatos brasileiros fizeram amplo uso do Twitter, do Facebook e de blogs durante as eleições, e continuaram utilizando essas ferramentas posteriormente. Tanto por meio da contratação de equipes para mediar as comunicações quanto do uso de mídias sociais pelos próprios candidatos (especialmente o Twitter), esses políticos estabeleceram um canal direto com seus eleitores e demais partes interessadas.

A campanha de Marina Silva para a presidência nas eleições de 2010 é o primeiro exemplo representativo de um candidato fazendo uso extensivo de mídia digital no país. Normalmente, os candidatos recebem um espaço gratuito para propaganda eleitoral na televisão aberta e nas rádios, condicionado ao número de afiliados e coligações do partido e a outras regras rigorosas. Marina Silva, candidata presidencial do Partido Verde (PV), tinha pouco tempo na TV aberta para fazer sua campanha, mas utilizou a Internet de maneira eficiente para receber doações, divulgar seu programa político e interagir com os eleitores. Silva também fez uso sistemático das mídias sociais, particularmente do Twitter, e ficou em terceiro lugar entre os candidatos mais populares, com 19,3% dos votos.

O mesmo modelo foi adotado por outros candidatos, sendo a campanha de Marcelo Freixo para prefeito do Rio de Janeiro em 2012 um exemplo semelhante. Apesar da mobilização que apoiou Freixo nas redes sociais e de toda a repercussão de sua campanha, Eduardo Paes foi eleito, contando com uma quantia 28 vezes maior para financiar sua campanha (concentrada nos veículos tradicionais). Esses exemplos refletem uma mudança marginal no interesse pela política entre os diversos grupos que estão apoiando diretamente seus candidatos por meio da Internet. Contudo, é importante ressaltar que os debates realizados através das mídias digitais acabam se mostrando desvinculados do cenário político mais amplo.

A digitalização também proporcionou uma transparência maior na cobertura de notícias durante a eleição. A manipulação de informações e a cobertura tendenciosa estão mais frequentes do que nunca, mas hoje as ferramentas digitais e a Internet possibilitam um exame mais minucioso das comunicações políticas.

O caso “Bolinha de Papel”

O caso “Bolinha de Papel” aconteceu durante as eleições presidenciais de 2010. Em 20 de outubro de 2010, ocorreu um confronto entre integrantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do opositor Partido dos Trabalhadores (PT) durante uma aparição pública do candidato à presidência pelo PSDB, José Serra, em Campo Grande (um bairro do Rio de Janeiro). Durante o conflito, Serra foi atingido na cabeça por um objeto não identificado, mas continuou sua caminhada por Campo Grande. Mais tarde, após receber um telefonema, José Serra cancelou sua caminhada e o resto da agenda prevista no Rio de Janeiro, e deu entrada em um hospital para realizar exames, alegando ter sido atingido por um rolo de fita adesiva em um ato de agressão política orquestrado por militantes do PT.

O Jornal Nacional da Globo exibiu uma matéria à noite corroborando a declaração de José Serra¹³⁸, e matérias similares foram publicadas pelos jornais “Folha de S. Paulo”¹³⁹, “O Estado de São Paulo”¹⁴⁰ e no site da revista semanal “Veja”¹⁴¹. Reportagens transmitidas pelos telejornais das TVs Record e SBT, entretanto, negaram essa versão do evento e exibiram imagens de José Serra sendo atingido por um objeto que se assemelhava a uma bolinha de papel, insinuando que o caso todo havia sido encenado minutos mais tarde, logo após José Serra ter recebido um telefonema de sua equipe de campanha.

Ainda não se sabe qual versão dos fatos é a verdadeira. Versões corrigidas da história foram publicadas posteriormente pela “Folha de S. Paulo”¹⁴² e “O Estado de São Paulo”¹⁴³, afirmando que

138 Consulte <http://www.youtube.com/watch?v=zCLH6lWi4k> (Acesso em: 29 de janeiro de 2013).

139 I. Nogueira, C. Seabra, Serra leva pancada na cabeça em confusão com militantes do PT no Rio. *Folha de S. Paulo*, 20 de outubro de 2010, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/817469-serra-leva-pancada-na-cabeca-em-confusao-com-militantes-do-pt-no-rio.shtml> (Acesso em: 29 de janeiro de 2013).

140 L. N. Leal, Serra é agredido por petistas no Rio. *O Estado de São Paulo*, 21 de outubro de 2010, em http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101021/not_imp627615,0.php (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

141 C. Ritto, M. Dias, L. Marques, Militantes do PT agredem José Serra e apedrejam van. *Veja*, 20 de outubro de 2010, em <http://veja.abril.com.br/blog/eleicoes/veja-acompanha-jose-serra-militantes-do-pt-agridem-jose-serra-e-apedrejam-van> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

142 Vídeo que mostra bola de papel atingir Serra é anterior a arremesso de outro objeto. *Folha de S. Paulo*, 21 de outubro de 2010, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/818166-video-que-mostra-bola-de-papel-atingir-serra-e-anterior-a-arremesso-de-outro-objeto.shtml> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

143 Serra foi atingido duas vezes durante caminhada no Rio. *O Estado de São Paulo*, 21 de outubro de 2010, em <http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/2010/10/21/serra-foi-atingido-duas-vezes-durante-caminhada-no-rio> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

José Serra, na realidade, havia sido atingido duas vezes na cabeça: primeiro, pela bola de papel e, mais tarde, por um objeto mais pesado. No entanto, os exames realizados em José Serra no hospital confirmam que o que o atingiu não lhe causou nenhum dano corporal, e há uma tese de que as imagens que supostamente mostram Serra sendo atingido pela segunda vez tenham sido manipuladas¹⁴⁴. A blogosfera e os militantes de ambos os partidos, PT e PSDB, optaram pela versão mais adequada à causa de cada um, e o presidente Lula desaprovou o comportamento de José Serra por considerá-lo uma farsa¹⁴⁵.

Independentemente do que de fato aconteceu, a digitalização contribuiu bastante para a análise de versões extremamente divergentes dos fatos, com blogs, Twitter, YouTube e redes sociais propiciando uma discussão acalorada em torno da cobertura dos eventos em Campo Grande e gerando ruídos que nem mesmo os veículos envolvidos no conflito foram capazes de ignorar¹⁴⁶. Ela também elevou o grau de conscientização sobre o potencial do uso indevido da mídia para fins políticos e gerou UGCs interessantes - incluindo vídeos do YouTube, com análises das imagens transmitidas pela Rede Globo, SBT e Record¹⁴⁷, assim como conteúdo satírico, incluindo um jogo em Flash¹⁴⁸ e um perfil falso no Twitter para a bola de papel que supostamente atingiu José Serra¹⁴⁹.

4.5 Avaliações

Nas últimas décadas, nada teve maior impacto no trabalho jornalístico do que a digitalização. As informações fluem mais rápido do que nunca e são produzidas

144 Um vídeo no YouTube defende esta tese, em <http://www.youtube.com/watch?v=9NLzAYYr-ao> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

145 F. Recondo, K. Mendes, Para Lula, blogs desmontaram “farsa da bolinha” na eleição. *O Estado de São Paulo*, 18 de junho de 2011, em http://www.estadao.com.br/estadaodehj/20110618/not_imp733882,0.php (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

146 Suposta agressão a Serra vira bate-boca político e na web. *O Estado de São Paulo*, 21 de outubro de 2010, em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,suposta-agressao-a-serra-vira-bate-boca-politico-e-na-web,627997,0.htm> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

147 Consulte <http://www.youtube.com/watch?v=jDLGwXEnZZO> (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

148 Consulte http://jogosonline.uol.com.br/bolinha-de-papel-no-serra_1931.html (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

149 O perfil do Twitter @Bolinha_dePapel, atualmente com 2.900 seguidores, seguiu uma conta única no Twitter durante as semanas em que a história esteve em evidência: o próprio @jose-serra. Consulte http://twitter.com/#!/Bolinha_dePapel (Acesso em: 30 de janeiro de 2013).

por um número maior de fontes; os jornalistas precisam se adaptar a um ambiente que demanda coberturas imediatas dos acontecimentos, privilegiando, às vezes, a velocidade em detrimento do conteúdo. Os veículos de notícias tradicionais têm diversificado as formas como disponibilizam seus conteúdos, e agora novas habilidades são exigidas dos jornalistas. Dominar o uso de redes sociais e do Twitter, por exemplo, é inevitável no cenário atual.

Entretanto, alguns jornalistas, apesar de reconhecerem as oportunidades oferecidas pela digitalização, destacam que suas condições de trabalho foram negativamente impactadas ao longo da última década, uma vez que são obrigados a fazer horas extras e a assumir novas funções para atender às demandas resultantes do fornecimento de notícias em formato digital. Pode-se dizer também que a qualidade das notícias diminuiu, de forma geral, dada a velocidade com que o conteúdo deve chegar ao público. Por outro lado, mais acesso a informações e bancos de dados, assim como maior visibilidade, podem fornecer um bom controle sobre a produção de notícias em um mundo conectado, efetivamente melhorando a qualidade do conteúdo gerado.

Diversidade e novas oportunidades para expressar-se são certamente pontos positivos do processo de digitalização. Grupos marginalizados e questões delicadas podem agora ser ouvidos e receber uma cobertura mais adequada. As poucas barreiras de entrada na esfera pública on-line ficam evidentes, principalmente, quando se comparam as campanhas políticas na televisão ou no rádio com as formas inovadoras em que a Internet foi usada durante as eleições brasileiras de 2010. É difícil não ter uma visão otimista das contribuições da digitalização para a democracia, em especial se comparações com o período pré-Internet forem feitas.

Existem, porém, grandes desafios à frente. Somente uma parcela relativamente pequena da população tem acesso à Internet de banda larga, e a televisão continua a ser o principal canal por meio do qual os brasileiros obtêm informações e entretenimento. Além disso, a televisão está longe de ser um meio de comunicação progressista no Brasil e é afetada por grandes problemas de regulamentação.

5. MÍDIA DIGITAL E TECNOLOGIA

5.1 Espectro de radiodifusão

5.1.1 Política de alocação de espectro

A transmissão de rádio e televisão no Brasil é regulada separadamente dos serviços de telecomunicações, por meio de um complexo emaranhado de leis e decretos de difícil compreensão para os cidadãos comuns; legislação essa confusa até mesmo para especialistas. Essa separação ocorreu em 1995, quando a Emenda Constitucional nº 8 dividiu o sistema monolítico estabelecido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) em 1962. Originalmente, uma ampla reforma de toda a estrutura de comunicações foi idealizada durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente, com a criação de uma Agência Nacional de Comunicações. O agressivo e eficaz *lobby* feito pelas emissoras resultou em uma reforma parcial que afetou exclusivamente as telecomunicações, com a privatização do sistema estatal Telebrás e a fundação da Anatel, a Agência Nacional de Telecomunicações¹⁵⁰.

O CBT ainda regulamenta a radiodifusão, mas os serviços de telecomunicações agora são regulamentados pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) de 1997, que diferencia os serviços prestados sob um regime público (telefonia fixa), considerados essenciais e universais, dos serviços prestados sob um regime privado (que incluem telefonia móvel e televisão via cabo, MMDS e DTH). A Anatel é responsável pela regulamentação técnica, pela gestão geral do espectro e pelas outorgas de telecomunicações. As outorgas de radiodifusão são gerenciadas pelo Ministério das Comunicações por meio de procedimentos que envolvem o Chefe da Casa Civil da Presidência da República e as duas casas do Congresso Nacional. A partir de 2007, a Anatel tornou-se responsável também pela fiscalização dos aspectos técnicos de uso do espectro, por meio de um

150 C. A. Lopes, Regulação das outorgas de radiodifusão no Brasil: uma breve análise. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Brasília, 2009, em http://www2.camara.leg.br/documents-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema4/2009_10868.pdf (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

acordo com o Ministério das Comunicações, que permanece sendo o responsável direto pela supervisão de requisitos relacionados a conteúdos.

De acordo com a natureza do serviço prestado, as outorgas são classificadas como comerciais, educativas ou comunitárias, podendo ser de âmbito nacional, regional ou local, para fins de transmissão, retransmissão ou repetição¹⁵¹. As outorgas de radiodifusão comercial já foram gratuitas no passado e concedidas com base em critérios políticos arbitrados pelo Ministério das Comunicações. Isso mudou com a aprovação do Decreto nº 2.108 em 1996, o qual inaugurou um mecanismo de licitação pública para a radiodifusão segundo critérios financeiros e técnicos.

Outorgas educativas, conferidas a estados, municípios, universidades e fundações privadas (consulte a seção 2.1); outorgas para retransmissão de conteúdo; e outorgas para rádios comunitárias seguem procedimentos diferentes, que atualmente envolvem a publicação de um “aviso de habilitação” e a classificação dos candidatos de acordo com diversos critérios. Esses critérios incluem, no caso de rádios comunitárias, por exemplo, o quão “representativa” é a associação com base no número de declarações de apoio que ela é capaz de recolher junto a instituições e indivíduos da comunidade.

O Ministério das Comunicações pode decidir, de forma discricionária, se um edital de licitação deve ser publicado, ainda que existam canais disponíveis. As partes interessadas podem induzir o Ministério a avaliar a elaboração de um edital para uma outorga específica. Os editais de licitação devem estabelecer um preço mínimo para a outorga, critérios objetivos para a avaliação das propostas e os requisitos de elegibilidade do outorgado. Os participantes recebem uma pontuação de acordo com a oferta mais alta para uma proposta técnica, a qual deve abordar itens relativos a conteúdo — como o número de horas semanais dedicadas à programação cultural e educativa, e a notícias. Após o vencedor ser selecionado, tanto o Executivo quanto o Legislativo da esfera federal participam da validação do resultado por intermédio do Gabinete da Casa Civil da Presidência da República e do Congresso Nacional.

Este sistema é muito melhor do que o anterior, o qual era inteiramente político. No entanto, de acordo com um estudo realizado por Lopes, a maioria das licitações é decidida exclusivamente com base nos preços, favorecendo os atuais agentes, que conseguiram obter, sob o regime anterior, uma vantagem

¹⁵¹ As outorgas são concedidas em três modalidades distintas, que assumem características diferentes no direito administrativo brasileiro: concessão, permissão e autorização. As outorgas para estações de radiodifusão, as únicas que podem gerar seu próprio conteúdo, ocorrem por meio de concessões.

econômica em relação aos novos entrantes¹⁵². Lopes verificou que das 905 licitações realizadas entre 1997 e 2002, envolvendo mais de um único concorrente, a oferta mais alta foi o único critério determinante em 846 delas, uma vez que a maioria das propostas recebeu a pontuação máxima para os requisitos técnicos que, na prática, tornaram-se irrelevantes.

A participação do Congresso Nacional no processo de outorga, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, não resultou em nenhuma melhoria. Isso está longe de ser surpreendente, uma vez que o uso político das outorgas e da radiodifusão é uma característica enraizada na vida política, por vezes de modo bastante explícito¹⁵³. Um dos exemplos menos sutis ocorreu durante a presidência de José Sarney (1985-1988). Sarney e seu ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, concederam 1.028 outorgas durante três anos e meio, 25% delas em 28 de setembro de 1988, apenas seis dias antes da promulgação da Constituição Federal. A maioria das 59 outorgas concedidas nesse dia destinou-se a membros do Congresso Nacional — diretamente ou por intermédio de familiares e parceiros — em troca de apoio político para algumas das propostas de José Sarney, principalmente a de ampliação do mandato presidencial para cinco anos. Dos 91 deputados da Assembleia Constituinte que receberam pelo menos uma outorga de rádio ou de televisão, 82 votaram a favor da ampliação do prazo¹⁵⁴.

As fraudes também são um problema. Uma investigação realizada pelo jornal “Folha de S. Paulo”¹⁵⁵, com base em 91 empresas que receberam outorgas de radiodifusão entre 1997 e 2010, constatou que 44 delas não funcionavam nos endereços registrados no Ministério das Comunicações. Trabalhadores de baixa renda muitas vezes apareciam listados como proprietários, alguns dos quais admitiram à “Folha de S. Paulo” ter emprestado seus nomes aos verdadeiros donos dos veículos. Nenhum deles admitiu ter recebido dinheiro em troca; porém, em casos envolvendo grupos religiosos, as igrejas foram bem-sucedidas em convencer seus fiéis a autorizarem o uso de seus nomes com fins de “evangelização”. Algumas dessas outorgas chegaram a ser ilegalmente postas à venda na Internet, através de sites falsos, mas que pareciam legítimos.

152 C. A. Lopes, *Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos*. *Intercom: XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Natal, setembro de 2008, em <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0386-1.pdf> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

153 Para uma visão geral, consulte V. A. de Lima e C. A. Lopes, *Coronelismo eletrônico de novo tipo*. In: V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*.

154 P. Motter, O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*, vol. 1, n.1, p. 89-115.

155 E. Lobato, Laranjas compram rádios e TVs do governo federal. *Folha de S. Paulo*, 27 de março de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2703201102.htm> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

mos¹⁵⁶. Em resposta, o Governo Federal baixou o Decreto nº 7.670/12, exigindo que os participantes demonstrem que são capazes de atender a determinados requisitos financeiros.

Após 1996, as concessões de radiodifusão educativa assumiram uma importância maior como moeda de troca política, devido ao fato de não se exigirem licitações e da inexistência de observância da lei em relação às exigências de conteúdo¹⁵⁷. Em 2011, no entanto, o Ministério das Comunicações criou procedimentos para as concessões educativas que se assemelham aos das rádios comunitárias, com a publicização e a oportunidade de participação assegurada por meio de “avisos de habilitação”, os quais convidam as partes elegíveis a manifestar interesse nas outorgas e definem os critérios de classificação das propostas. No caso de outorgas educativas, as universidades públicas, estados e municípios têm preferência.

Resta saber em que medida a justiça na concessão de outorgas educativas será melhorada pelo mecanismo de habilitação. A experiência da rádio comunitária, uma categoria de concessão criada em 1998, não tem sido animadora. O processo de obtenção de uma outorga de rádio comunitária é extremamente burocrático e lento, havendo uma grande probabilidade de que as propostas sejam arquivadas devido às exigências de documentação. Como demonstrado por Lima e Lopes, 80% das propostas apresentadas entre agosto de 1998 e 2004 foram arquivadas por tais razões, e os candidatos têm contado com o apadrinhamento de aliados com ligações políticas para que suas propostas sejam tramitadas rapidamente e obtenham aprovação¹⁵⁸. Em 2003 e 2004, de 1.822 propostas sem um padrinho político, 146 foram aprovadas; em oposição, em um universo de 1.010 propostas apoiadas por políticos, 357 foram aprovadas¹⁵⁹.

A renovação de outorgas caracteriza-se como outro problema. As concessões ou permissões são válidas por apenas 10 anos para rádio ou 15 anos para televisão; a renovação depende de uma avaliação do Ministério das Comunicações; e a não renovação depende de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal (Constituição da República Federativa do Brasil,

156 E. Lobato, Comércio ilegal de rádio e TV funciona sem repressão. *Folha de S. Paulo*, 28 de março de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/894797-comercio-ilegal-de-radio-e-tv-funciona-sem-repressao.shtml> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

157 E. Lobato, FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos. *Folha de S. Paulo*, 24 de agosto de 2002, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36586.shtml> (Acesso em: 26 de setembro de 2013); E. Lobato, Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. *Folha de S. Paulo*, 18 de junho de 2006, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79613.shtml> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

158 V. A. de Lima e C. A. Lopes, Coronelismo eletrônico de novo tipo. In: V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*.

159 Os patrocínios políticos foram contabilizados por meio do uso de um banco de dados interno, preparado pelo Ministério das Comunicações, contendo solicitações feitas por políticos para acompanhar processos específicos de outorga de rádio comunitária.

artigo 223, § 2º). O governo leva anos para avaliar as renovações, e o Congresso nunca recebeu nem votou uma renovação. Ainda que votasse, é preciso considerar que muitos legisladores são proprietários diretos ou indiretos de estações de rádio e televisão e dificilmente dariam um voto nominal para a não renovação de uma outorga. Se o outorgado solicitar formalmente uma renovação e ainda não houver uma decisão das autoridades competentes após a data de expiração da outorga, a renovação se dará de forma automática de acordo com o Decreto nº 88.066/83, artigo 4º. Consequentemente, as outorgas são sempre renovadas no Brasil¹⁶⁰.

Por fim, há uma séria ausência de *enforcement* no cumprimento das obrigações de conteúdo. De acordo com o CBT, as emissoras não podem destinar mais de 25% de sua programação à publicidade. Contudo, é extremamente comum que esse limite seja ultrapassado, principalmente com horários “alugados” para programas infomerciais. Segundo a Ancine, a TV Gazeta chegou a ocupar 55,3% de sua transmissão total em 2009 com esse tipo de programa. Além disso, os requisitos relativos a conteúdo educacional tampouco são observados (consulte a seção 2.2.2).

5.1.2 Transparência

No Brasil, o espectro é concedido através de procedimentos supostamente públicos; entretanto, os problemas de transparência são consideráveis. Atos oficiais relacionados a outorgas de radiodifusão são publicados pela Imprensa Oficial, e as empresas são obrigadas a apresentar seus contratos sociais nos estados onde foram constituídas. Contudo, isso dificilmente gera transparência efetiva, dado que a árdua tarefa de coletar e sistematizar dados é deixada para o público em geral e que nem todos os dados estão disponíveis em fontes on-line. Um exemplo específico é o fato de que uma lista completa contendo os nomes de todos os detentores de outorgas de radiodifusão no Brasil foi publicada pela primeira vez somente em 2003. Essa lista desapareceu misteriosamente em 2007, ressurgindo apenas em 2011.

O aumento do acesso a tecnologias de *data scraping* e de *data mining* poderá eventualmente resolver esse problema, mas o governo tem a responsabilidade de fornecer informações de maneira que garanta a total transparência de todas as etapas da alocação do espectro e dos processos de outorgas. Documentos que não são publicados pela imprensa oficial, mas que se encontram disponíveis às partes interessadas, também devem ser digitalizados e disponibilizados para os cidadãos.

Outra dificuldade se dá quando, frequentemente, as informações são disponibilizadas em documentos que não permitem uma mineração de dados des-

160 V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*.

complicada, o processamento por computadores ou mesmo formas menos sofisticadas de análise. As informações úteis que podem ser encontradas nos sites do Ministério das Comunicações e da Anatel em geral estão contidas em arquivos no formato PDF, dos quais não é fácil extrair informações, ou em sistemas difíceis de integrar para fins de análise conjunta. Bons exemplos são os bancos de dados da Anatel pouco amigáveis para os usuários: SIACCO e SISCOM.

O Ministério das Comunicações parece estar atualizando lentamente o seu site, a fim de cumprir a recém-aprovada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que obriga as agências e órgãos governamentais a tornarem as informações de interesse público disponíveis para acesso on-line. Ainda há muito a ser feito, mas esse é um progresso animador. Além disso, a lei também permite que qualquer pessoa interessada envie pedidos de informações, o que poderia incentivar tanto o Ministério das Comunicações quanto a Anatel a divulgar mais dados relevantes e a aprimorar quantitativa e qualitativamente o que é disponibilizado ao público sem solicitação prévia.

5.1.3 Concorrência para o espectro

Os leilões faixa de 2,5 GHz, alocada para a televisão via MMDS, ocorreram em junho de 2012. As operadoras Claro, Oi, Vivo e Tim adquiriram outorgas de abrangência nacional, enquanto a SKY e a Sunrise (agora renomeada como On Telecom) adquiriram outorgas regionais. A Sunrise, atualmente uma pequena operadora no mercado de TV paga do interior de São Paulo, foi comprada por George Soros no início de 2012¹⁶¹ e planeja mudar seu ramo de atuação da televisão para o fornecimento de serviços de Internet¹⁶². Os detentores de outorgas de MMDS ainda ocupam parte da banda, mas serão transferidos para outras frequências ou indenizados em troca de suas outorgas¹⁶³. Os custos serão assumidos pelos novos detentores de outorgas do 4G. Um total de 54 dos 269 lotes disponíveis foram adquiridos¹⁶⁴, e os lotes restantes serão leiloados novamente.

161 J. Wiziack, Megainvestidor George Soros compra empresa de TV no Brasil. *Folha de S. Paulo*, 29 de maio de 2012, em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1097034-megainvestidor-george-soros-compra-empresa-de-tv-no-brasil.shtml> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

162 R. Glasberg, On Telecom (antiga Sunrise) quer espectro para 4G em grandes capitais. *Tela Viva*, 30 de novembro de 2012, em <http://www.telaviva.com.br/30/11/2012/on-telecom-antiga-sunrise--quer-espectro-para-4g-em-grandes-capitais/pt/314202/news.aspx> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

163 L. O. Grossman, Ressarcimento ao MMDS será por livre negociação entre empresas. *Convergência Digital*, 12 de abril de 2012, em <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=30065&sid=8> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

164 E. Rodrigues e A. Warth, Apenas 54 de 269 lotes do leilão de 4G foram licitados. *O Estado de São Paulo*, 13 de junho de 2012, em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,apenas-54-de-269-lotes-do-leilao-de-4g-foram-licitados,115945,0.htm> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

Após terem sido suspensos em 2006, devido a problemas com o preço mínimo definido pela Anatel¹⁶⁵, os leilões da faixa de 3,5 GHz, alocada para o WiMAX, voltaram a ser planejados. Uma nova proposta foi submetida à consulta pública em 2011 e suscitou fortes críticas. As emissoras afirmaram que o uso do WiMAX para a banda de 3,5 GHz, conforme definido pela Anatel, pode interferir na recepção de sinais de transmissão por meio de antenas parabólicas. Os pequenos provedores de acesso à Internet alegaram que a proposta favorece as principais empresas de telecomunicações, como a Vivo (Telefónica), Tim, Oi e Claro, uma vez que as outorgas são destinadas a grandes áreas e, consequentemente, não atraem os candidatos menores¹⁶⁶. Isso parece ser a regra nos processos de alocação do espectro, com a concorrência limitando-se exclusivamente às empresas que dominam o setor.

Apesar da grande pressão das emissoras¹⁶⁷, a banda de 700 MHz liberada após a transição para o digital será leiloada para serviços de banda larga 4G. Uma proposta preliminar foi submetida à consulta pública pela Anatel em fevereiro de 2013, com a expectativa de que os leilões sejam realizados em fevereiro e março de 2014¹⁶⁸.

5.2 Gatekeeping digital

5.2.1 Padrões técnicos

O processo de escolha do padrão para a TV digital no Brasil remonta ao início da década de 1990. Em 1991, a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV), um grupo de trabalho criado pelo Ministério das Comunicações, começou a estudar padrões técnicos para a televisão de alta definição. Em

165 Os preços foram considerados muito baixos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão federal de fiscalização e controle de contas vinculado ao Legislativo federal. Consulte P. Zimmermann, Plenário do TCU mantém suspenso leilão de internet. *Folha de S. Paulo*, 5 de setembro de 2006, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110800.shtml> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

- 166 E. Soares, Ministro discutirá entrada de provedor de web em leilão de 3,5 GHz. *Computerworld*, 31 de julho de 2012, em <http://computerworld.uol.com.br/telecom/2012/07/31/ministro-discutira-entrada-de-provedor-de-web-em-leilao-de-3-5-ghz> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).
- 167 L. O. Grossman, 700 MHz: Radiodifusores não vão abrir guarda para as Teles. *Convergência Digital*, 22 de junho de 2012, em http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=30862&sid=8#.U9qJe_IdV8E (Acesso em: 26 de setembro de 2013).
- 168 A. Warth e E. Rodrigues, Leilão para ampliar a cobertura de 4G no País fica para 2014. *O Estado de São Paulo*, 6 de fevereiro de 2013, em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,leilao-para-ampliar-cobertura-de-4g-no-pais-fica-para-2014,143237,0.htm> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

1994, por intermédio da Abert¹⁶⁹, o setor de radiodifusão formou uma parceria com a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão (SET) para analisar os padrões disponíveis para TV digital no momento (ATSC e DVB-T). A Anatel entrou no debate sobre a TV digital em 1998, substituindo a COM-TV, e autorizou a Abert/SET a testar os sistemas, que incluíam, em 1999, o mais recente padrão ISDB-T¹⁷⁰. Testes seriam realizados de 1998 a 2000, e a Universidade Mackenzie foi convidada pela Abert/SET¹⁷¹ para medir e avaliar os sistemas, com o apoio da NEC Brasil, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD)¹⁷².

A conclusão do relatório da Mackenzie foi favorável à adoção do ISDB-T, mas isso não acarretou um compromisso público com o padrão. As emissoras não foram capazes de pressionar pela transição para o digital no início da última década, posto que o setor enfrentava um período de turbulência econômica. Foi somente quando Miro Teixeira ocupou o cargo de Ministro das Comunicações por alguns meses (2003-2004), no início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente, que o SBTVD (Sistema Brasileiro de Televisão Digital) começou a ser concebido. O presidente Lula assinou o Decreto nº 4.901, criando formalmente o SBTVD, no dia 26 de novembro de 2003. O decreto relaciona uma série de metas de interesse público para a TV digital no Brasil, como “promover a inclusão social”, criar uma “rede universal para educação a distância” e fomentar “a expansão de tecnologias brasileiras” e “a indústria de informações e comunicações nacional”.

Decisões sobre tecnologia somente deveriam ser tomadas após um período de pesquisa, supervisionado pelo Comitê de Desenvolvimento do SBTVD. Foram criados 22 consórcios entre universidades e a indústria, envolvendo 105 instituições, que receberam como apoio um subsídio governamental de R\$ 50 milhões e produziram 147 relatórios¹⁷³. Foi concedido ao CPqD um montante adicional de R\$ 15 milhões. A ideia de desenvolver um novo padrão brasileiro foi discutida durante um tempo, mas o debate técnico tornou-se inteiramente

169 A Abert é a mais antiga das duas principais associações de emissoras do Brasil e foi constituída quando, após o setor se unir para fazer *lobby* contra uma série de vetos presidenciais às disposições do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, sentiu-se uma maior necessidade de coordenação. A Abra, a segunda maior associação, foi fundada em 2005 pela Rede TV! e pela Bandeirantes, dissidentes da Abert.

170 Consulte <http://www.mct.gov.br/tv-digital/apresentacao-do-grupo-tecnico-abert> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

171 Convênio Mackenzie/SET/Abert, 1998-2000, em http://www.mackenzie.br/ee_atividades_hdtv_set-abert.html (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

172 O CPqD era o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento do Sistema Telebrás. Foi privatizado em 1998.

173 E. D. T. Cabral e A. V. Cabral Filho, TV Digital terrestre no Brasil: oportunidades perdidas. *Cuadernos de Información – Facultad de Comunicaciones (Impresa)*, n. 31, 2012, p. 89-100, em http://comunicaciones.uc.cl/prontus_fcom/site/artic/20130114/assocfile/20130114135115/art7_brasil.pdf (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

político em 2005, quando Hélio Costa, antigo jornalista e executivo da Globo, foi nomeado Ministro das Comunicações. Desde o princípio, Costa defendeu abertamente a adoção do ISDB-T. Inicialmente respaldado apenas pela Globo, o ISDB-T passou a obter apoio de todo o setor de radiodifusão.

O debate técnico sobre a escolha do padrão de fato envolveu uma série de eventos públicos e a participação da sociedade civil por meio de órgãos de governança do SBTVD, mas a influência do *lobby* das emissoras assumiu papel central no controle desse processo em 2006. Um memorando de entendimento foi assinado em abril com o governo japonês, e, em 29 de junho de 2006, o presidente Lula assinou o Decreto nº 5.820, adotando oficialmente o ISDB-T com algumas modificações. O sistema modificado, ISDB-Tb, adota o codec MPEG-4 para a compressão de vídeo, em vez do MPEG-2, e o *middleware* de código aberto Ginga¹⁷⁴ — a única inovação brasileira legítima nas especificações — como uma plataforma para aplicações interativas¹⁷⁵. O ISDB-Tb foi posteriormente adotado pela Argentina, Bolívia, Costa Rica, Chile, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela.

Determinou-se um período de sete anos para a transição para o digital, o qual termina em 2013. O desligamento completo do sinal analógico havia sido agendado para 2016 — posteriormente adiado para 2018 —, e mais um canal de 6 MHz foi garantido para cada emissora, de modo a assegurar transmissões analógicas e digitais simultâneas por dez anos. Quatro canais foram reservados para o serviço público de televisão (consulte a seção 2).

Uma das vantagens do ISDB-Tb para as emissoras está no fato de que a recepção é boa em dispositivos móveis¹⁷⁶. Outra vantagem, do ponto de vista das atuais operadoras, é que a adoção do HD (no ISDB-Tb) significa que é preciso usar quase toda a banda de 6 MHz para a transmissão de um canal. Como consequência, as emissoras conseguiram obter bandas de 6 MHz adicionais para a transmissão simultânea durante a transição. A *multicasting*, que permitiria a transmissão simultânea de quatro canais na mesma banda — multiplicando o número potencial de operadoras de radiodifusão —, é feita em definição pa-

174 O Ginga foi montado a partir de projetos desenvolvidos na UFPB e na PUC-RJ e é composto por dois subsistemas diferentes (Ginga-J e Ginga-NCL). O ITU-T aprovou, na Recomendação H.761, o Ginga-NCL para aplicações multimídia para IPTV.

175 Para uma visão geral do potencial oferecido pela programação interativa, consulte C. Castro, Pensando a produção de conteúdos para TV Digital Pública a partir da interatividade e da convergência tecnológica. *Cuadernos de Información — Facultad de Comunicaciones (Impresa)*, n. 31, 2012, p. 39-52.

176 A Globo está particularmente interessada em expandir seu alcance aos dispositivos móveis. Consulte C. Padiglione, Globo trata TV móvel como aliada. *O Estado de São Paulo*, 12 de agosto de 2012, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,globo-trata-tv-movel-como-aliada-,915328,0.htm> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

drão (SD), sendo que anteriormente todos os debates públicos sobre TV digital exaltavam a qualidade das transmissões HD¹⁷⁷.

Visto que o processo de outorgas de radiodifusão no Brasil apresenta várias questões preocupantes (consulte a seção 5.1.1), a entrada de novas emissoras no mercado de TV digital seria uma mudança bem-vinda e democratizante. Ao direcionar o processo da escolha do padrão para o ISDB-Tb, as emissoras acabaram conquistando uma moratória de dez anos para seus modelos de negócio, protegendo as suas atuais estruturas contra a ameaça de novos entrantes no mercado de radiodifusão. As emissoras agora podem ocupar dois canais de 6 MHz e argumentar que as transmissões em HD atendem melhor ao interesse público do que a *multicasting* em SD.

Dois dos argumentos de interesse público apresentados pelo governo brasileiro para a adoção do ISDB-T revelaram-se ilusórios. O primeiro estava centrado nos benefícios a serem obtidos com a interatividade, e o segundo tratava a potencial transferência de tecnologia de empresas japonesas como uma consequência, incluindo a amplamente divulgada construção de uma fábrica de semicondutores no Brasil — o que nenhuma das partes envolvidas nas negociações estava em posição de garantir. Ambos continuam sendo promessas, e, até a presente data, pouco apoio tem sido oferecido à implementação do Ginga em *set-top boxes* e ao desenvolvimento de aplicações interativas. Além disso, o acesso a canais funcionais de retorno continuam a ser um problema para a maior parte da população.

A escolha do padrão do rádio digital ainda está em seus estágios iniciais. As discussões remontam a 2005, quando os primeiros testes foram realizados. Em 2010, o Ministério das Comunicações instituiu formalmente o Sistema Brasileiro de Rádio Digital (SBRD). Não está claro qual padrão será adotado; os sistemas IBOC (*In-Band On-Channel*) e DRM (*Digital Radio Mondiale*) estão incluídos no debate¹⁷⁸.

5.2.2 Gatekeepers

A transição para o digital está avançando lentamente no Brasil, e o SBTVD até agora apenas tem mantido o *status quo* em relação à radiodifusão. Dado este cenário, não há muito a dizer sobre o surgimento de novos *gatekeepers* digitais na TV digital.

177 R. Cruz, *TV digital no Brasil: Tecnologia versus Política*. São Paulo: Editora Senac, 2008, p. 101 e 116-118.

178 O *In-Band On-Channel* (IBOC), também conhecido como “rádio HD”, é um padrão proprietário de rádio digital da iBiquity que permite uma transmissão híbrida de sinais digitais e analógicos ao mesmo tempo. O *Digital Radio Mondiale* (DRM) é o sistema de transmissão digital universal e de padrão aberto para todas as frequências de radiodifusão, incluindo ondas longas, ondas médias, ondas curtas, assim como bandas I, II (faixa FM) e III (acima de 30 MHz).

5.2.3 Redes de transmissão

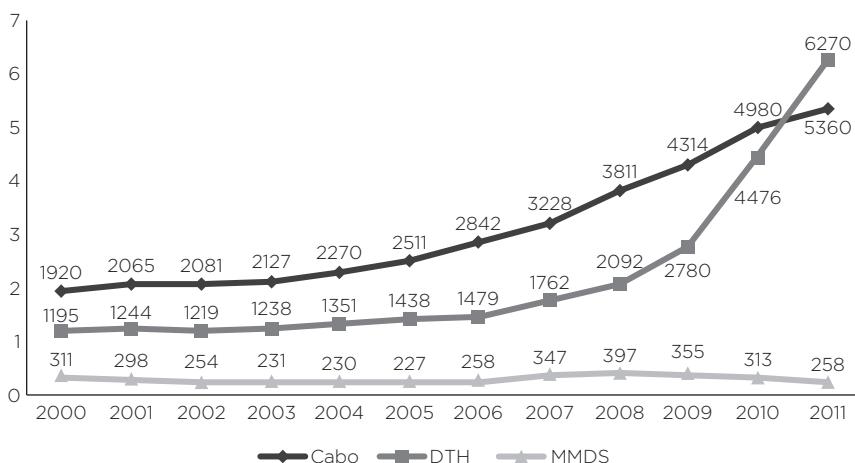
As emissoras no Brasil detêm o controle de suas próprias redes de transmissão. A ideia de uma rede de estações de transmissão compartilhada a ser utilizada por todas as emissoras, as quais se tornariam estritamente programadoras, foi levantada durante as discussões do SBTVD, mas acabou sendo abandonada. Por outro lado, continua a ser uma possibilidade para o serviço público de televisão.

5.3 Telecomunicações

5.3.1 Telecomunicações e notícias

Embora a TV aberta ainda seja a principal fonte de notícias para a maioria da população, as assinaturas de TV paga estão em ascensão. O crescimento foi constante de 1998 a 2011 e substancial a partir de 2005¹⁷⁹. Entre 2009 e 2011, o Brasil testemunhou um grande aumento na penetração da tecnologia DTH, a qual representava 52,7% do total de 11,8 milhões de assinantes em setembro de 2011 contra 45% do cabo e 2,1% do MMDS¹⁸⁰.

Figura 19.
Assinaturas de plataformas de TV paga ('000), 2000-2011



Nota: Esta figura não considera o chamado Serviço Especial de TV por Assinatura (TVA) – referindo-se à transmissão de sinais UHF codificados, que não deve ser confundida com a operadora de TV por assinatura TVA, anteriormente pertencente ao Grupo Abril

¹⁷⁹ A distribuição entre os estados, no entanto, é bastante desigual. São Paulo concentra 40,5% das assinaturas, e Rio de Janeiro, 14,4%. Consulte Anatel, *Panorama dos Serviços de TV por Assinatura*, 46ª edição, Brasília, 2011 (doravante, Anatel, *Panorama*).

¹⁸⁰ Anatel, *Panorama*.

—, o primeiro serviço de TV paga a ser regulado no Brasil, em 1988. Atualmente, o TVA é irrelevante como serviço, mas continua a ser um problema sob a perspectiva da alocação de espectro, já que ainda existem 25 outorgas vigentes ocupando um espaço precioso¹⁸¹. Fonte: Anatel, Panorama.

Até muito recentemente, a TV a cabo, o DTH e o MMDS eram objeto de regimes separados, por vezes contraditórios. A Lei nº 12.485/11, aprovada em setembro de 2011, representa uma grande revisão da regulamentação e define uma estrutura legal mais coesa e unificada para a TV por assinatura¹⁸². A lei é aplicável à comunicação audiovisual de acesso condicionado, independentemente da tecnologia utilizada, desde que haja uma programação linear envolvida. Dessa forma, a lei deliberadamente se abstém de regulamentar os serviços *over-the-top* (OTT).

A entrada das empresas de telecomunicações no mercado de TV por assinatura já era uma tendência antes mesmo da aprovação da Lei nº 12.485/11, mediante a autorização da Anatel. Em 2007, a Telefónica obteve aprovação para adquirir 100% das operações de MMDS da empresa TVA, anteriormente controlada pelo Grupo Abril, bem como 49% das ações relativas a operações de cabo da TVA nas áreas não cobertas pelo contrato da Telefónica e 19,9% nas áreas onde também fornecia serviços de telefonia fixa. Ainda em 2007, a Oi, empresa de telefonia fixa e móvel, foi autorizada pela Anatel a comprar a WayTV, um serviço de cabo do estado de Minas Gerais¹⁸³. Atualmente, com as barreiras legais removidas, pacotes *quadruple play* de serviços estão sendo oferecidos.

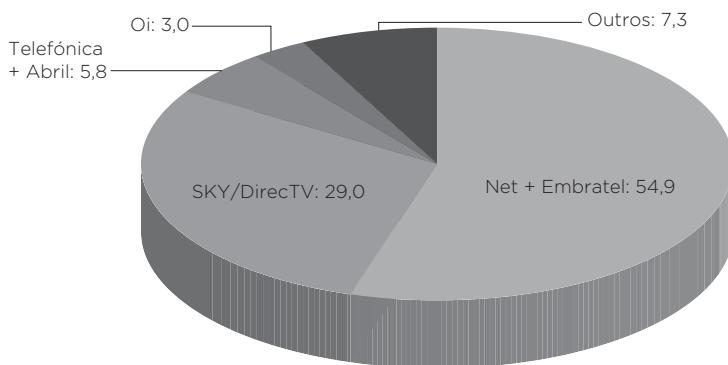
181 Segundo a Anatel, havia apenas 3.549 assinantes em junho de 2012, distribuídos por 25 operadoras ativas, incluindo os principais grupos, como Globo, RBS, Abril e O Dia. As outorgas de TVA foram concedidas entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990 — quando ainda não necessitavam de licitação pública para a radiodifusão comercial —, e automaticamente renovadas devido à falta de clareza da Anatel e do Ministério das Comunicações na definição de qual órgão seria responsável pelos serviços de TVA. Quando o MiniCom decidiu que a Anatel teria a missão de fiscalizar esses serviços, era tarde demais para evitar tal processo de renovação automática das outorgas. A transmissão não criptografada era então permitida até um limite de 25%, sendo posteriormente aumentado para 35% e, finalmente, em 2004, para 45%. A Anatel atualmente está considerando a possibilidade de permitir que essas outorgas sejam usadas para a TV *on-demand* móvel. Consulte M. Aquino, Anatel em xeque pelas licenças de TVA, *TeleSíntese*, 5 de abril de 2010, em <http://www.telesintese.com.br/index.php/indice-geral-miriam-aquino/3475-anatel-em-xeque-pelas-licencas-de-tva>; S. Possebon, Novas regras para licenças de TVA devem sair até o final do semestre, *Teletime*, 19 de abril de 2011, em <http://www.teletime.com.br/19/04/2011/novas-regras-para-licencias-de-tva-devem-sair-ate-o-final-do-semestre/tt/221452/news.aspx>; e G. Gindre, A farsa das TVAs: você conhece algum assinante?, *Blog do Gindre*, 22 de junho de 2012, em <http://gindre.com.br/a-farsa-das-tvas-voce-conhece-algum-assinante> (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

182 Lei nº 12.485/11, aprovada pela presidente Dilma Rousseff em 12 de setembro de 2011, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm (Acesso em: 20 de março de 2013).

183 Ancine, *TV Paga: Mapeamento 2010*, 6 de abril de 2011, em http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TvPaga_Publicacao.pdf (Acesso em: 26 de setembro de 2013).

As regras *must-carry*, anteriormente presentes apenas na regulamentação da TV a cabo, foram mantidas na nova estrutura, além de terem sido estendidas aos demais serviços de acesso condicionado regulamentados pela Lei nº 12.485/11. Elas incluem a obrigatoriedade de distribuição dos canais abertos locais, assim como de uma série de canais estatais e de serviço público.

Figura 20.
Participação no mercado da TV paga
(% do total de assinaturas), junho de 2012



Fonte: Anatel, *Panorama dos Serviços de TV por Assinatura, 49ª edição, Brasília, junho de 2012*.

Com relação à produção de conteúdos, a Telefónica é proprietária do Terra, um portal bastante conhecido que oferece uma grande variedade de conteúdos, inclusive notícias. A Oi era proprietária do iG, outro portal com conteúdo de notícias muito popular na web, mas o vendeu para a Ejesa, editora do jornal financeiro “Brasil Econômico”. As outras emissoras alegam que o fato de o Terra ser detido pela Telefónica é ilegal, visto que os veículos de notícias on-line também devem observar o limite de 30% para capital estrangeiro permitido pela Emenda Constitucional nº 36. Por sua vez, a Telefónica alega que o limite não se aplica a canais on-line (consulte a seção 6.1.7).

5.3.2 Pressão das empresas de telecomunicações sobre os fornecedores de notícias

A NET e a SKY, duas empresas que possuem ligações com a Globo, têm se recusado a oferecer os canais de notícias da Rede Record (uma concorrente da Rede Globo) e estão autorizadas a fazê-lo segundo os termos da legislação vigente. A NET, por ser uma operadora de cabo, é obrigada a oferecer os canais

da Record somente se eles forem gerados por uma estação situada na mesma área de sua outorga. A SKY, provedora de serviços de DTH e MMDS, não estava sujeita a nenhuma regra *must-carry* até a Lei nº 12.485/12 entrar em vigor.

À medida que o Plano Nacional de Banda Larga seja implementado, a taxa de penetração da banda larga aumente e a convergência de mídias se consolide, a neutralidade da rede se tornará uma área de grande preocupação. Usuários de serviços de banda larga vêm alegando há anos que o tráfego *peer-to-peer* é fortemente manipulado por alguns provedores¹⁸⁴; e a entrada de serviços de *streaming* no Brasil, como o Netflix, somada ao já volumoso tráfego de vídeo on-line (consulte a seção 3.1.1), tende a resultar em um uso mais agressivo de DPI¹⁸⁵ e de tecnologias de gerenciamento de tráfego. O Projeto de Lei nº 2.126/11 e um projeto de regulamentação da Anatel, ambos analisados em detalhe na seção 7.1.2, contêm disposições sobre a neutralidade da rede.

5.4 Avaliações

O Brasil tem muito trabalho a fazer em relação ao seu confuso, pouco transparente e obsoleto sistema de concessão de uso do espectro. O intrincado conjunto de leis e regulamentações acumuladas ao longo de mais de 50 anos, a aplicação pouco rigorosa das regras existentes, os relacionamentos promícuos entre políticos e emissoras comerciais, os problemas de transparência e o total desrespeito às disposições incluídas na Constituição de 1988, a fim de se elaborar uma agenda de reformas, são desafios que devem ser enfrentados com urgência (consulte a seção 6.4).

O sistema atual restringe a concorrência no setor de radiodifusão, em que a concentração tem sido uma característica constante do cenário da mídia brasileira desde a década de 1930. Embora o acesso à TV aberta seja de fato universal, a pluralidade de vozes e pontos de vista, essencial para a existência de uma esfera pública saudável e funcional, permanece insuficiente.

Apesar de uma série de ONGs e estudiosos estarem envolvidosativamente nos debates sobre a reforma da mídia, o público em geral normalmente está alheio às questões relacionadas à alocação do espectro, e esforços mais significativos devem ser feitos para aumentar o acesso da população a essas informações.

¹⁸⁴ G. Felliti, Traffic Shaping: entenda a polêmica sobre restrição de banda larga. *IDG Now!*, 17 de abril de 2008, em <http://idgnow.uol.com.br/mobilidade/2008/04/16/traffic-shaping-entenda-a-polêmica-sobre-restricão-de-banda-larga> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

¹⁸⁵ O DPI envolve o uso de diversas tecnologias para proporcionar a filtragem de pacotes em redes de computadores. O DPI pode ter aplicações legítimas nos tráfegos de redes, mas é também uma prática central em modelos de negócio potencialmente problemáticos e anticompetitivos, além de ser uma grande preocupação no debate sobre a neutralidade da rede.

6. NEGÓCIOS DIGITAIS

6.1 Propriedade

6.1.1 Desenvolvimentos legais na propriedade de meios

A Constituição de 1988 proíbe explicitamente a formação de monopólios e oligopólios no setor de comunicações ao determinar que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”¹⁸⁶. Essa disposição constitucional, no entanto, não teve nenhum impacto no cenário da mídia brasileira e não foi traduzida em legislação efetiva até a presente data. Portanto, as restrições existentes não são fortes o bastante, tampouco devidamente aplicadas. No caso específico de propriedade da mídia, o Brasil sofre de uma desencorajante combinação de brechas na regulamentação, legislação inócuas e pouco rigor na aplicação das leis. Não houve grandes mudanças na regulamentação desde 2005, com exceção de um pequeno número de novas regras de propriedade no ramo da TV por assinatura estabelecidas pela Lei nº 12.485/11.

Talvez a mudança mais relevante trazida pela Lei nº 12.485/11 seja a eliminação de restrições anteriores sobre a entrada de empresas de telefonia no mercado de TV a cabo. Outra característica importante da nova estrutura é o claro delineamento dos limites de regulamentação entre as atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo, algo que pode ser imediatamente compreendido pela análise das disposições da Lei nº 12.485/11 sobre propriedade de meios.

As empresas de transmissão, produção e programação não podem deter mais de 50% do capital total e votante de empresas de telecomunicações; por outro lado, as empresas de telecomunicações não podem controlar mais de 30% do capital total e votante das empresas de transmissão, produção e programação. O limite anterior de 49% de participação estrangeira em empresas de TV a cabo foi eliminado, bem como a proibição de que as empresas

¹⁸⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 220, § 5º.

de telecomunicações entrassem no mercado de TV a cabo nas mesmas áreas onde elas possuem licenças para serviços de telefonia. Essas mudanças não estão necessariamente relacionadas à digitalização, mas a Lei nº 12.485/11 busca efetivamente preparar o caminho para a convergência de plataformas, mesmo deixando de lado o que poderia se tornar uma das principais modalidades de oferta de conteúdo no futuro próximo: os serviços *over-the-top*, como Netflix e YouTube. Com efeito, ainda é muito cedo para avaliar o impacto da lei sobre a diversidade da propriedade dos meios de comunicação.

6.1.1.1 Radiodifusão

O artigo 12 do Decreto nº 236 de 1967, ainda em vigor, representa a primeira e única tentativa na história da radiodifusão brasileira de se estabelecerem limites para a propriedade de estações que pertencem às redes às quais estão associadas (*owned-and-operated*).

Tabela 13.
Limites para estações O&O (rádio e TV aberta)

Categoria		Limite de propriedade de estações radiodifusoras por entidade
Rádio (local)	AM	4
	FM	6
Rádio (regional)	AM	3, no máximo 2 por estado
	Ondas tropicais	3, no máximo 2 por estado
Rádio (nacional)	AM	2
	Ondas curtas	2
TV		10, no máximo 5 em VHF e 2 por estado

Fonte: Decreto-Lei nº 236/67, artigo 12.

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/63), alterado diversas vezes ao longo dos anos, incorporou as regras do Decreto nº 236/67 de uma maneira que sugere que ele seja aplicável a empresas e acionistas ou sócios individuais¹⁸⁷. O Ministério das Comunicações, entretanto, interpreta uma “entidade” como um “indivíduo”, ignorando por completo os laços familiares entre os concessionários e permissionários, em um cenário de mídia caracterizado pela propriedade familiar de redes e de grupos de mídia¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Artigo 15, 1º, c, nºs 1 e 2.

¹⁸⁸ V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*, p. 86.

O Grupo RBS (Rede Brasil Sul de Comunicação), uma afiliada da Globo administrada pela família Sirotsky, possui um total de 18 estações de televisão, um número bem acima das dez permitidas, nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Em 2008, o Ministério Pùblico Federal ajuizou ação contra o Grupo RBS por, entre outras alegações, violar o artigo 12 do Decreto nº 236/67, mas obteve uma decisão desfavorável da Justiça. Como as 18 estações são de propriedade de empresas diferentes, com diferentes acionistas, o juiz considerou que não houve violação do artigo 12, embora algumas delas pertençam à mesma família¹⁸⁹.

A questão das redes afiliadas também é completamente evitada. O Decreto nº 236/67 proíbe que concessionários e permissionários estejam subordinados a uma entidade que opere sob “direção ou orientação” única (artigo 12, § 7º), mas os vínculos contratuais entre as afiliadas não são avaliados nos termos dessa regra¹⁹⁰. Cinco redes de TV aberta de abrangência nacional atualmente dominam o mercado brasileiro: Rede Globo, Rede Record, SBT, Band e Rede TV!. Cada uma delas gera e transmite conteúdos que são retransmitidos, junto à programação local, por redes afiliadas regionais. Este sistema permite um grau de controle equivalente ao da propriedade direta de várias estações por um único grupo. Em alguns casos, as afiliadas enfrentam dificuldades para produzir uma única hora semanal de programação local e acabam se dedicando exclusivamente à retransmissão de conteúdo gerado pela cabeça de rede.

Uma terceira questão controversa é que os números estabelecidos pelo Decreto nº 236/67 não se aplicam a estações de retransmissão, que estão sujeitas a um tipo diferente de outorga. Essas estações não podem gerar seu próprio conteúdo e devem ser utilizadas unicamente para a retransmissão de conteúdos oriundos de outras fontes.

6.1.1.2 Propriedade cruzada

O Brasil não possui controle sobre a propriedade cruzada dos meios de comunicação, à exceção das recentes limitações impostas pela Lei nº 12.485/11, a qual estabelece um regime legal único para a TV paga — que anteriormente era regulamentada de acordo com a tecnologia, com diferentes regimes para a oferta de conteúdo via DTH, MMDS e cabo (consulte a seção 5). As empresas de telecomunicações não podem desenvolver diretamente atividades relacionadas à transmissão, programação e produção de conteúdo audiovisual,

189 Ação Civil Pública nº 2008.72.00.014043-5/SC, publicada em 5 de dezembro de 2011. Decisão disponível em http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfsc&documento=3534035&DocComposto=49064&Sequencia=13&hash=7dd2558a22b411358f0afec86bf799b3 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

190 V. A. de Lima, *Regulação das Comunicações*, p. 86.

estando sujeitas a um limite de 30% de participação acionária em empresas desses setores. Emissoras, programadoras (isto é, as companhias que agrupam programas em canais) e produtoras, por outro lado, não podem desenvolver diretamente atividades relacionadas à prestação de serviços de telecomunicações (por cabo ou satélite) e estão sujeitas a um limite de 50% de participação nas empresas de telecom.

Além desses limites, ainda muito recentes e insuficientes, não há barreiras legais em relação à propriedade de múltiplos tipos de veículos por uma corporação. Os grandes grupos de mídia brasileiros atuam em uma ampla gama de negócios, abrangendo TV aberta e paga, rádio, jornais, revistas, edição de livros, cinema, música gravada, provisão de conexão à Internet, portais da web, assim como negócios auxiliares (como impressão, logística e infraestrutura de TI).

6.1.1.3 Propriedade estrangeira

Um momento decisivo na tradição brasileira de proibição total de participação de capital estrangeiro em empresas jornalísticas e de radiodifusão ocorreu em 2002. As Constituições Brasileiras de 1934 (artigo 131), 1946 (artigo 160), 1967 (artigo 166), 1969 (artigo 174) e 1988 (artigo 222) contêm disposições sobre essa proibição. Em 2002, no entanto, a Emenda Constitucional nº 36 alterou o artigo 222 da Constituição de 1988 para permitir até 30% de capital estrangeiro em empresas brasileiras jornalísticas e de radiodifusão.

A Emenda Constitucional nº 36 foi uma resposta ao cenário de turbulência econômica que afetou várias empresas brasileiras de mídia entre o final da década de 1990 e o início da década de 2000, após a desvalorização do real brasileiro frente ao dólar americano. As empresas de mídia estavam excessivamente otimistas no período de paridade cambial entre o dólar e o real, seguindo à implementação das políticas econômicas do Plano Real, e terminaram com uma dívida de mais de 10 bilhões de reais¹⁹¹. Para resolver essa crise, a admissão de atores estrangeiros em empresas brasileiras tornou-se inevitável.

A história da proibição formal à propriedade estrangeira no Brasil, porém, nunca significou uma total independência do capital estrangeiro e é pontuada por uma série de episódios controversos¹⁹². Se não fosse pela assistência financeira e técnica da Time-Life, a Globo não teria sido capaz de entrar no mercado de TV na década de 1960 e se tornar a primeira rede com cobertura nacional no país, fazendo com que a TV Tupi, do grupo Diários Associados, encerrasse suas atividades e

191 C. Bolaño e V. C. Brittos, *A televisão brasileira na era digital*. São Paulo: Editora Paulus, 2007; E. Lobato, Mídia nacional acumula dívida de R\$ 10 bilhões. *Folha de S. Paulo*, 15 de fevereiro de 2001, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u80746.shtml> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

192 N. W. Sodré, *História da imprensa no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1977, p. 471-516.

fechasse as portas¹⁹³. Assis Chateaubriand, fundador dos Diários Associados — e, em sua época, um dos principais defensores dos interesses de empresários estrangeiros no Brasil —, sem dúvida dependia do capital estrangeiro para sustentar a agressiva estratégia de aquisições que iria transformá-lo no primeiro magnata dos meios de comunicação do país. Supostamente, ele haveria tentado fechar um acordo com a ABC antes de a Globo assinar com a Time-Life¹⁹⁴.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ) reivindicam a extensão do limite de 30% a empresas que fornecem conteúdo jornalístico por meio da Internet. Um dos principais alvos é a empresa Terra Networks, pertencente à Telefónica da Espanha, que produz conteúdo de notícias para o seu portal on-line. Em 2010, a Abert e a ANJ moveram uma ação contra a Telefónica e a Terra junto à Procuradoria Geral da República, a qual decidiu não tomar nenhuma medida ao alegar que o artigo 222 não se aplicaria à Internet, dada a sua natureza internacional, descentralizada e multidirecional¹⁹⁵.

Rumores sobre a criação de uma edição brasileira do “The Huffington Post”, entretanto, fizeram com que a ANJ continuasse a pressionar o governo para estender a regra aos veículos que operam exclusivamente na Internet. Era esperado que o Ministério das Comunicações desse seu parecer sobre a questão em 2012¹⁹⁶, mas isso não aconteceu; então, para evitar controvérsias, o “The Huffington Post” decidiu criar seu site brasileiro em parceria com a Abril¹⁹⁷.

Em 2013, o Governo Federal publicou uma medida provisória — um ato governamental com o mesmo *status* de lei, a ser posteriormente aprovado ou revogado pelo Congresso Nacional — que incluiu os portais de conteúdo na Internet na definição de “empresas jornalísticas”. Com efeito, isso poderá fazer com que o limite de 30% seja aplicável aos portais on-line controlados por corporações estrangeiras¹⁹⁸.

193 D. Herz. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Editora Tchê!, 1986; C. Bolaño, *Mercado brasileiro de televisão*. 2ª edição. São Paulo/Aracaju: Editoras EDUC-SP e EDUFS-SE, 2004.

194 F. Moraes, *Chatô: o rei do Brasil*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1994.

195 Para Procuradoria da República de SP, restrições ao capital estrangeiro não se aplicam à Internet. *Convergência Digital*, 17 de agosto de 2010, em <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=23481&sid=4> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

196 S. Fernandes, Governo quer definir limites para sites estrangeiros de notícias. *Folha de S. Paulo*, 14 de fevereiro de 2012, em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1048495-governo-quere-definir-limites-para-sites-estrangeiros-de-noticias.shtml> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

197 P. Bezerra, Grupo Abril anuncia parceria com The Huffington Post. *Exame.com*, 30 de setembro de 2013, em <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/grupo-abril-anuncia-parceria-com-the-huffington-post> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

198 G. Gindre, Portal de Internet agora é empresa jornalística?. *Blog do Gindre*, 17 de julho de 2013, em <http://gindre.com.br/portal-de-internet-agora-e-empresa-jornalistica/> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

6.1.2 Novos entrantes no mercado de notícias

O conglomerado português Grupo Ongoing e o grupo sul-africano Naspers foram os únicos grandes atores a entrar no mercado de notícias brasileiro nos últimos anos. Ambos se beneficiaram da Emenda Constitucional nº 36 e do novo limite de 30% para participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras de mídia.

Em 2006, a Abril vendeu ao Naspers cerca de 30% da Abril S.A., a *holding* de todas as suas empresas. A única companhia que não fez parte do negócio foi a Abril Educação S.A., empresa de capital aberto que foi separada da Abril S.A. com o objetivo de controlar o seu império de educação — que inclui grandes editoras, escolas e produtoras de conteúdos e serviços educativos. A Abril é um dos principais atores do cenário de mídia brasileiro; fazem parte de seu patrimônio: a revista semanal mais lida e de maior circulação do país (“Veja”), uma empresa especializada em mídia externa e outros veículos.

O Grupo Ongoing fundou a Ejesa (Empresa Jornalística Econômico S.A.) em 2009, da qual detém 29,9%, apenas um triz abaixo do limite de 30% de capital estrangeiro. A publicação de maior visibilidade da Ejesa é o jornal financeiro “Brasil Econômico”, lançado para concorrer com o atual líder de mercado, o “Valor Econômico”, publicado conjuntamente pela Globo e pela “Folha”.

Em 2010, a Ejesa também se posicionou com firmeza no crescente mercado de tabloides ao comprar, da família Tavares de Carvalho, a editora O Dia e suas publicações: “O Dia”, “Meia Hora” e “Campeão”, um tabloide de esportes posteriormente denominado “Marca Brasil” (após um acordo com o grupo espanhol Unidad Editorial). O “Meia Hora” ocupa atualmente a terceira posição no *ranking* de tabloides, segundo o Instituto Verificador de Circulação (IVC), com uma circulação média de 157.700 cópias, atrás do “Extra” (238.200) e do “Super Notícias” (295.700), ambos das Organizações Globo. Em 2012, a Ejesa parou de publicar o “Marca Brasil”, apenas alguns dias após o Grupo Estado ter anunciado que iria parar de publicar seu jornal vespertino, o “Jornal da Tarde”¹⁹⁹.

A ANJ acusou o Grupo Ongoing de violar o limite de 30% de participação estrangeira no capital de empresas jornalísticas por estar exercendo controle de fato da Ejesa, em virtude do casamento da brasileira Maria Alexandra Măscarenhas Vasconcelos, detentora do controle acionário da Ejesa, com Nuno Vasconcellos, presidente do Grupo Ongoing. O Ministério Público iniciou uma

¹⁹⁹ Grupo Ejesa anuncia que jornal “Marca” deixará de circular no Brasil. *G1*, 7 de dezembro de 2012, em <http://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2012/11/grupo-ejesa-anuncia-que-jornal-marca-deixara-de-circular-no-brasil.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

investigação para verificar essa alegação²⁰⁰. Para complicar ainda mais a questão, o Ongoing adquiriu o portal iG da Oi Telecom em 2012. Devido à campanha da ANJ e da Abert em busca da aplicação do limite de 30% ao jornalismo on-line, visando principalmente ao portal Terra da Telefônica, os confrontos políticos em torno dessa questão provavelmente crescerão no futuro próximo.

Diversos veículos estrangeiros bastante conhecidos consideram lançar sites com conteúdo em português em 2013, tentando alcançar o público brasileiro. O “The Huffington Post”, conforme mencionado anteriormente (consulte a seção 6.1.1.3), vai iniciar uma edição brasileira do seu site em parceria com a Abril. O “New York Times” e o “Financial Times” também anunciaram sua intenção de criar sites em língua portuguesa com notícias locais e traduções de conteúdos dos veículos de língua inglesa, enquanto o “The Wall Street Journal” e a BBC já possuem seções em português em seus sites. O site brasileiro do “New York Times” não terá *paywall* (acesso pago a conteúdo na web) e será totalmente gratuito. A CNN, o “Los Angeles Times”, a Al Jazeera e a Xinhua também estão planejando expandir suas operações no país, embora ainda não esteja claro se isso resultará na criação de sites no idioma local²⁰¹.

6.1.3 Consolidação de propriedade

Falhas graves na estrutura de regulamentação da radiodifusão, o uso indevido das outorgas para fins políticos e a falta de controle sobre a propriedade cruzada dos meios de comunicação fizeram com que a concentração da mídia se tornasse uma característica marcante do cenário midiático brasileiro. Esse cenário pode ser relativo, dependendo da região, da empresa e do tipo de veículo, manifestando-se, às vezes, de forma sutil e pouco transparente (consulte a seção 6.1.5)²⁰².

Segundo o banco de dados do projeto “Donos da Mídia”²⁰³, existem 41 grupos de mídia no Brasil com abrangência nacional (atuando em mais de dois estados), que controlam 551 veículos — entre estações de transmissão de TV, canais de TV paga, estações de rádio, jornais e revistas — e que estão

200 F. Murad, Ejesa entra na mira do Ministério Pùblico Federal. *Meio & Mensagem*, 27 de abril de 2011, em <http://www.mmonline.com.br/home/midia/noticias/2011/04/27/20110427Ejeса-entra-na-mira-do-MPF.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

201 “NY Times” lança em 2013 site em português. *Folha de S. Paulo*, 15 de outubro de 2012, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/72136-quotny-timesquot-lanca-em-2013-site-em-portugues.shtml> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

202 A Globo, por exemplo, tem uma forte presença no mercado de jornais do Rio, mas não em São Paulo. Em 2013, a Infoglobo (empresa responsável pela publicação dos jornais das Organizações Globo) fez um acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão antitruste brasileiro, pagando R\$ 1,94 milhão para evitar uma condenação por infração à ordem econômica, por causa da venda de espaços publicitários. Consulte Acordo com Cade evita condenação da Infoglobo. *Folha de S. Paulo*, 6 de setembro de 2013, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/127771-acordo-com-cade-evita-condenacao-da-infoglobo.shtml> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

203 Consulte <http://donosdamidia.com.br> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

ligados a 142 grupos regionais (atuando em um ou dois estados), os quais, por sua vez, controlam 688 veículos. Esses números não incluem as estações retransmissoras, que geralmente retransmitem conteúdo das cinco principais redes de televisão — Globo, Record, SBT, Band e Rede TV! — ou de veículos on-line. Essas redes podem ser vistas como principal suporte dos conglomerados de mídia que operam estendendo seu alcance a grupos regionais (consulte a seção 6.1.1.7) e influenciam direta ou indiretamente seus veículos (incluindo rádios e jornais locais frequentemente pertencentes a famílias de políticos)²⁰⁴. Apesar da quantidade de grupos de mídia parecer alta, com 41 organizações, há uma clara concentração de veículos por grupo: a Abril controla 74 dos 551; a Globo, 69; a Bandeirantes, 47; a EBC do Governo Federal, 46; a Igreja Universal do Reino de Deus (ligada à Record), 27; e os Diários Associados (ligados ao SBT), 19.

Também são relevantes os grupos que possuem prioritariamente mídias impressas: o Grupo Folha, o Grupo Estado e a Abril. Desses três grandes grupos editoriais, somente a Abril teve uma participação relevante na radiodifusão, no período em que controlava a rede MTV Brasil, antes de os direitos sobre a marca serem devolvidos à Viacom em 2013. Para não perder sua concessão — que ela planeja vender — a Abril vai continuar transmitindo programação não relacionada à marca MTV. Todos os três grupos, além da Globo e da Record, possuem uma presença significativa na Internet, detendo portais que figuram entre os sites mais visitados no Brasil (consulte a seção 3).

Nos últimos anos, não houve fusões horizontais ou verticais significativas nem consolidações de propriedade dos meios que tenham tanto restringido quanto contribuído para uma pluralidade maior de vozes. Entre 75% e 90% da programação de TV de todo o país é produzida em São Paulo ou no Rio de Janeiro, onde estão localizadas 26 das 34 redes de abrangência nacional²⁰⁵. A distribuição de veículos nessas redes é altamente concentrada entre as redes da Globo, do SBT, da Bandeirantes e da Record. A diversidade sempre foi um problema na mídia brasileira e permanece assim na era digital.

6.1.4 A mídia e os negócios de telecomunicações

Os últimos cinco anos testemunharam grandes mudanças na composição acionária de empresas que oferecem serviços de TV por assinatura. Como consequência da crise desencadeada pela desvalorização do real no final da década de 1990, a Globo (SKY e Net) e a Abril (TVA) começaram a eliminar progressi-

204 J. Gorgen, Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. *Brmidia.com*, 2013. Dissertação apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

205 Consulte <http://donosdamidia.com.br/lugares> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

vamente sua participação no ramo da distribuição de TV paga e passaram a se concentrar na produção de conteúdos.

A SKY e a DirecTV fundiram suas operações no Brasil em 2004, mantendo o nome SKY. A fusão ocorreu após a News Corp adquirir o controle acionário da DirecTV em 2003. No processo, a Globo reduziu sua participação na empresa para 28%, transferindo seu controle e uma dívida de US\$ 200 milhões para a DirectTV. Em 2010, a Globo reduziu novamente sua participação (para 7%) e até 2014 deverá se retirar completamente da SKY.

A transferência de propriedade também ocorreu em outra empresa da Globo, a NET Serviços, operadora de cabo/DTH. A América Móvil — por intermédio da Embratel, que é controlada pela mexicana Telmex — tornou-se acionista da NET em 2004 e deteve o controle de 37,7% da empresa até 2006, quando a aquisição foi aprovada pela autoridade antitruste, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Devido à Lei nº 12.485/11, a América Móvil pôde finalmente assumir o controle da NET em 2012; a antiga Lei do Cabo (Lei nº 8.977/95) só autorizava o controle de até 49% das operadoras de TV a cabo por proprietários estrangeiros, uma restrição que foi eliminada pela nova legislação.

De maneira semelhante, a Telefónica comprou da Abril uma parte substancial da TVA em 2006. Todas as operações de MMDS da Abril foram adquiridas pelo grupo espanhol — os limites de propriedade para cabo não se aplicavam às transmissões via MMDS e DTH —, bem como 49% dos serviços via cabo da TVA. Agora que não existe mais esse limite de 49% de proprietários estrangeiros, a Telefónica vai concluir o processo de aquisição iniciado em 2006, assumindo as ações restantes da Abril²⁰⁶.

Embora focadas principalmente em distribuição, duas empresas de telecomunicações estão envolvidas na produção de conteúdo para a Internet. A Telefónica é dona do imenso portal Terra, o qual distribui uma grande quantidade de material de terceiros, mas também produz conteúdo próprio de notícias. A brasileira Oi era proprietária do portal iG, seguindo o modelo do Terra, mas o vendeu para a Ejesa em 2012.

Em 2013, dois acontecimentos importantes no setor de telecomunicações mundial foram anunciados: a Telefónica, proprietária da Vivo no Brasil, aumentaria sua participação na Telecom Italia, proprietária da TIM; e a Oi e a Portugal Telecom se fundiriam. A evolução desses processos certamente traz consequências para o mercado brasileiro, inclusive em relação às preocupações antitruste²⁰⁷.

206 S. Valle, Telefónica aguarda resposta da Anatel para assumir TVA. *O Estado de São Paulo*, 18 de outubro de 2011, em <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios+servicos,telefonica-aguarda-resposta-da-anatel-para-assumir-tva,88694,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

207 Fusão de telefônicas vai beneficiar consumidor, afirma ministro. *Jornal do Brasil*, 2 de outubro de 2013, em <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2013/10/02/fusao-de-telefonicas-vai-beneficiar-consumidor-afirma-ministro/> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

6.1.5 Transparência da propriedade de meios

É difícil delinear um mapa claro, completo e atualizado da propriedade de meios no Brasil, devido à fragmentação dos dados relevantes em bancos de dados diferentes e aos desafios enfrentados na coleta, processamento e cruzamento de informações esparsas e desatualizadas. Os formatos em que os dados normalmente são apresentados ao público trazem mais uma complicação. Por exemplo, listas e relatórios em documentos de PDF e gráficos em arquivos de imagem requerem um esforço considerável para extrair dados que possam ser efetivamente processados e convertidos em informações significativas.

Dados sobre a propriedade de estações de radiodifusão podem ser extraídos de três bancos de dados da Anatel: SRD, SIACCO e SISCOM. Entretanto, não é possível cruzar os dados desses sistemas; a composição acionária de empresas específicas precisa ser obtida caso a caso, e frequentemente as informações estão incompletas. Em 2003, o Ministério das Comunicações publicou uma relação completa de pessoas e empresas donas de outorgas de radiodifusão, mas ela foi misteriosamente removida do site em 2007. Essa lista só voltou a ser publicada em 2011, em um arquivo PDF com mais de 900 páginas; novamente, um formato que torna a análise de dados mais lenta.

Além do problema de acesso a informações de propriedade dos meios, ainda existe a questão da confiabilidade dos dados, devido a fraudes. Uma investigação realizada por Elvira Lobato, jornalista da “Folha de S. Paulo”, revelou que, das 91 empresas que obtiveram o maior número de outorgas entre 1997 e 2010, 44 não operam no endereço fornecido ao MiniCom, além de mostrarem como proprietários pessoas que não possuem nível de rendimento compatível com o preço pago pelas outorgas. Algumas delas admitiram à “Folha de S. Paulo” ter emprestado seus nomes a líderes religiosos para que eles pudessem “evangelizar” políticos e membros da família²⁰⁸. Um fenômeno relacionado é a venda de outorgas a terceiros, sem a autorização obrigatória do Ministério das Comunicações e do Congresso Nacional, e sem se respeitar a obrigatoriedade da requisição de cinco anos de funcionamento para a transferência de propriedade²⁰⁹.

Desde meados da década de 1980, o projeto “Donos da Mídia” vem fazendo um trabalho abrangente a fim de criar um banco de dados com informações

208 E. Lobato, Laranjas compram rádios e TVs do governo federal. *Folha de S. Paulo*, 27 de março de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2703201102.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

209 T. Bretanha, Contratos de gaveta formalizam outorgas à margem da lei. *MídiaComDemocracia*, n. 7, outubro de 2007, p. 9-11, em <http://www.fndc.org.br/download/edicao-n-7/publicacoes/187/arquivo/200802-07.pdf> (Acesso em: 4 de outubro de 2013); E. Lobato, Comércio ilegal de rádio e TV funciona sem repressão. *Folha de S. Paulo*, 28 de março de 2011, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/894797-comercio-ilegal-de-radio-e-tv-funciona-sem-repressao.shtml> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

sobre propriedade de meios no Brasil que esteja disponível para o público em geral, incluindo dados relativos a redes afiliadas, mídia impressa, filiação política dos proprietários e alcance territorial. O banco de dados e as ferramentas de visualização fornecidas pelo “Donos da Mídia” são recursos valiosos, mas dependem da integridade das informações contidas nos bancos de dados SRD e SIACCO da Anatel, os quais têm se revelado, em algumas situações, não confiáveis e desatualizados.

A Constituição proíbe que membros do Legislativo possuam ou gerenciem veículos de mídia²¹⁰, mas isso não tem impedido que deputados e senadores sejam donos de empresas de mídia. Na realidade, no que se refere à propriedade de meios, há vínculos profundos entre políticos e o setor de comunicações no Brasil. De acordo com o projeto “Donos da Mídia”²¹¹, um total de 271 políticos são atualmente sócios ou diretores de 324 veículos de mídia. Isso acontece principalmente no nível municipal, com 55% de todos os prefeitos do país sendo proprietários de veículos de comunicação. Casos em que políticos são proprietários de emissoras são mais numerosos na região Nordeste do país.

Em maio de 2011, o Ministério das Comunicações publicou uma lista com os nomes de todos os proprietários e diretores das 291 estações de TV, 3.205 estações de rádio e 6.186 cadeias de retransmissoras do Brasil. Entre eles, estão 56 deputados federais e senadores ou membros de suas famílias²¹², o que é expressamente proibido pelo artigo 54 da Constituição. Uma vez mais, isso é parte do legado do ex-presidente Sarney e do ex-ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, que concederam uma vasta gama de outorgas por motivos políticos antes de a Constituição de 1988 ser aprovada (consulte a seção 5.1.1). Devido ao relacionamento estreito entre os grandes conglomerados de mídia e o Congresso Nacional, essas outorgas são constantemente renovadas. Enquanto isso, outorgas têm sido concedidas a veículos vinculados a outros políticos.

É muito provável que os dados do “Donos da Mídia” não reflitam exatamente o número real de políticos que controlam veículos de mídia, principalmente porque estes podem ter sido registrados em nome de membros da família ou de aliados políticos, prática comum não apenas entre políticos, mas também entre líderes religiosos. Em março de 2011, a “Folha de S. Paulo” publicou um relatório provando que as licitações realizadas pelo Ministério das Comunicações para a exploração de serviços públicos de radiodifusão foram

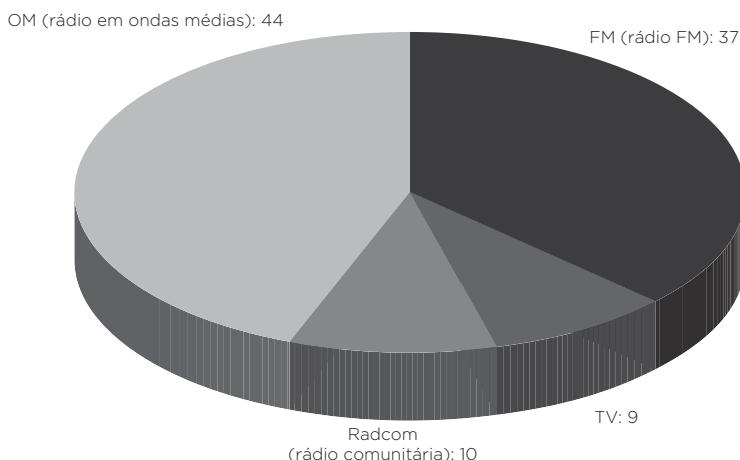
210 Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 54, I, a.

211 Consulte <http://donosdamidia.com.br> (Acesso em: 17 de fevereiro de 2013).

212 Consulte http://www.mc.gov.br/images/dados-sobre-outorgas/Relao_de_Scios_e_Diretores_por_Entidade.pdf (Acesso em: 17 de fevereiro de 2013).

ganhas pelos chamados “laranjas”²¹³, que não eram verdadeiramente operadores de rádio e canais de televisão²¹⁴.

Figura 21.
Veículos de radiodifusão pertencentes a políticos
(% por tipo de veículo), 2009



Fonte: Projeto “Donos da Mídia”²¹⁵.

Em 2011, a Intervozes (organização da sociedade civil), em parceria com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), ingressou com uma Ação por Des cumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal contra concessões, renovações, permissões ou autorizações relacionadas a ou torgas de radiodifusão ligadas a políticos, diretamente ou por intermédio de parceiros e associados. A Justiça ainda não decidiu o caso²¹⁶.

A nova legislação sobre o acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/11 e Decreto nº 7.724/12), um importante avanço recente em termos de transparênc ia governamental, será um instrumento fundamental para a identificação dos verdadeiros proprietários de empresas de mídia e das ligações ocultas entre

²¹³ O termo “laranja” tem sido utilizado para se referir a uma pessoa que atua ilegalmente como um representante, emprestando seu nome para a realização de transações comerciais.

²¹⁴ E. Lobato, Laranjas compram rádios e TVs do governo federal. *Observatório da Imprensa*, 29 de março de 2011, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/laranjas_compram_radios_e_tvs_no_governo_federal (Acesso em: 20 de fevereiro de 2013).

²¹⁵ Consulte <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos> (Acesso em: 20 de março de 2013).

²¹⁶ Consulte <http://intervozes.org.br/acao-contra-concessoes-de-radio-e-tv-e-protocolada-no-stf/> (Acesso em: 20 de fevereiro de 2013).

essas empresas e políticos. A legislação estabelece várias medidas para aumentar a transparéncia, obrigando o governo e suas entidades correlacionadas — como fundações e empresas públicas, entre outras — a publicar diversos tipos de informação, desde registros financeiros até informações detalhadas sobre empresas contratadas. Além disso, os cidadãos podem submeter pedidos de acesso à informação que ainda não está disponível. Embora a lei também trate do Legislativo e parte do Judiciário, o decreto visa apenas o Executivo federal, sendo ainda necessária uma regulamentação adicional para os outros Poderes. (Consulte também a seção 5.1.2.)

6.2 Financiamento da mídia

6.2.1 Financiamento público e privado

As receitas com publicidade têm aumentado de forma constante nos últimos cinco anos. Entre 2007 e 2011, todos os segmentos de mídia no Brasil, à exceção de catálogos telefônicos, guias e cinema, apresentaram aumento na receita bruta anual com publicidade ou se mantiveram relativamente estáveis.

Tabela 14.
Receitas brutas com publicidade por setor de mídia
(bilhões de US\$), 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
TV aberta	6,47	7,25	7,80	9,49	10,36
Jornais	1,79	1,96	1,80	1,86	1,94
Revistas	0,93	1,05	0,98	1,13	1,17
Internet	0,30	0,44	0,55	0,70	0,84
TV paga	0,37	0,46	0,47	0,58	0,69
Rádio	0,44	0,52	0,57	0,63	0,65
Mídia exterior	0,31	0,34	0,38	0,44	0,49
Guias e listas	0,28	0,25	0,20	0,19	0,18
Cinema	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05
Total	10,93	12,32	12,81	15,07	16,37

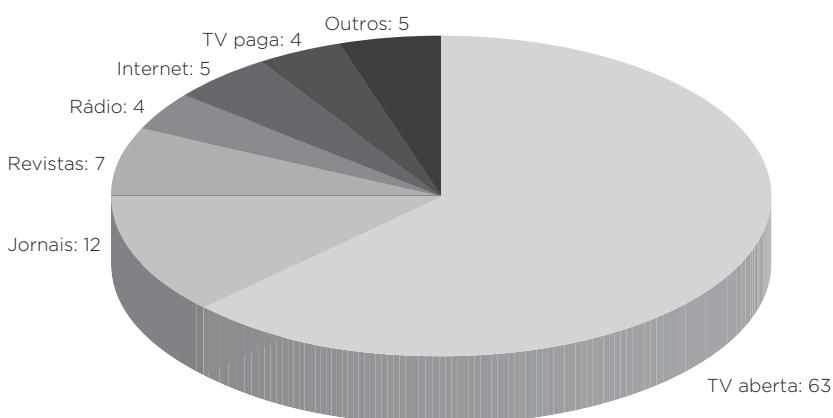
Nota: A receita total da tabela corresponde a 90% do total da indústria de publicidade.

Fonte: Projeto Inter-Meios/Meio & Mensagem/PricewaterhouseCoopers²¹⁷.

²¹⁷ Consulte <http://www.projetointermeios.com.br/inicial> (Acesso em: 20 de março de 2013).

A TV aberta, devido ao seu modelo de negócio baseado em um mercado de dois lados e à sua alta taxa de penetração no Brasil, recebe a maior parte das receitas de publicidade. A publicidade relacionada à Internet vem apresentando um crescimento significativo, representando 5% da receita total em 2011. Em geral, a remuneração por publicidade não parece apresentar problemas para as emissoras, pelo menos no curto prazo. No entanto, no médio e longo prazos, a TV aberta enfrentará uma forte concorrência dos gigantes da Internet, como o Google²¹⁸.

Figura 22.
Distribuição dos gastos com publicidade (% por meio), 2011



*Nota: * A categoria Outros inclui mídia exterior, cinema, guias e listas.*

Fonte: Projeto Inter-Meios/Meio & Mensagem/PricewaterhouseCoopers²¹⁹.

Embora o gasto com publicidade na televisão brasileira ainda seja o mais alto entre os meios, a Internet está atraindo incursões constantes de recursos que anteriormente eram direcionados a outras mídias. Segundo estimativas do *Interactive Advertising Bureau* (IAB), a Internet já era a segunda plataforma

²¹⁸ G. Gindre, Google tem a maior receita em publicidade do mundo; Globo é a 17º., *Blog do Gindre*, 15 de setembro de 2013, em <http://gindre.com.br/google-tem-a-maior-receita-em-publicidade-do-mundo-globo-e-a-17/> (Acesso em: 3 de outubro de 2013). Em 2011, o Google foi a empresa de maior receita média do mundo, segundo o relatório “Top Thirty Global Media Owners” da ZenithOptimedia, com uma receita bruta de US\$ 37,9 bilhões. A Globo aparece na 17ª posição, com US\$ 4,7 bilhões. Consulte http://www.zenithoptimedia.com/wp-content/uploads/2013/07/Top-30-Global-Media-Owners-2013-28_5.pdf (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

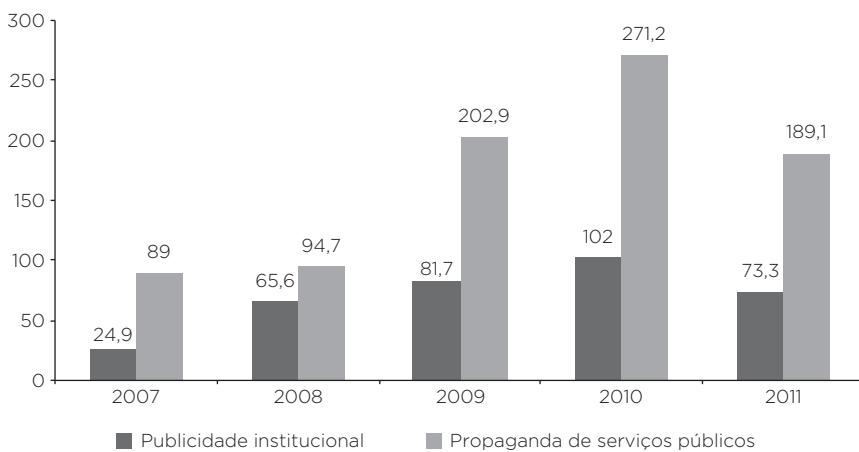
²¹⁹ Consulte <http://www.projetointermeios.com.br/inicial> (Acesso em: 20 de março de 2013).

mais lucrativa de receita com publicidade em 2012: um crescimento de 32% em relação ao ano anterior. Um crescimento similar era esperado em 2013²²⁰.

O Governo Federal é o maior anunciente no Brasil. Os gastos do governo aumentaram em 2010 devido às eleições realizadas naquele ano, e o montante total dos gastos federais na mídia aumentou em mais de 30% ao ano. No ano seguinte, decresceu mais ou menos na mesma proporção.

A partir de 2003, o Governo Federal tentou diversificar os gastos com publicidade. Naquele ano, um total de 499 veículos (televisão, jornais, revistas, rádio, mídia exterior, Internet) em 182 cidades receberam fundos para publicidade do Governo Federal; em 2010, o número havia saltado para 8.094 veículos em 2.733 cidades. A tendência continuou em 2011 (8.519 veículos em 3.450 cidades) e em 2012 (8.932 veículos em 3.570 cidades).

Figura 23.
Gastos do Governo Federal em publicidade (US\$ milhões), 2007-2011

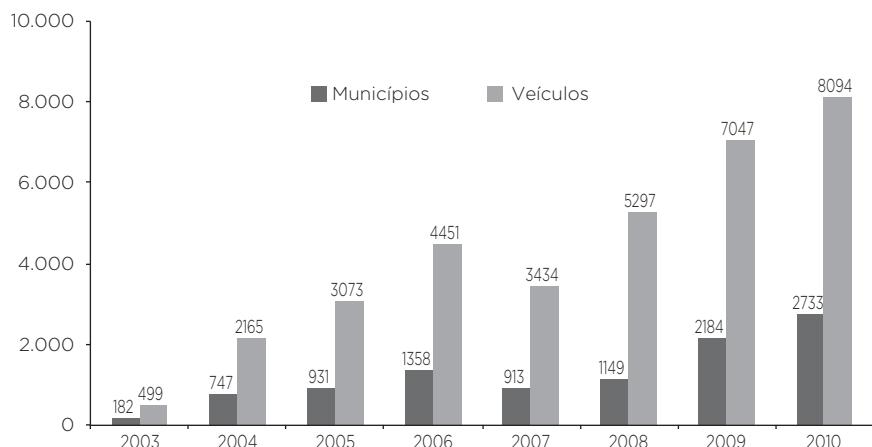


Nota: A figura inclui as despesas relacionadas à publicidade institucional direta (referente a ações específicas do governo), bem como a campanhas de serviço público financiadas pelo Governo Federal (como alertas sobre saúde).

Fonte: Contas Abertas/Siafi.

²²⁰ Mercado digital cresce 32% em 2012, atingindo R\$ 4,5 bi em publicidade. IAB Brasil, 27 de março de 2013, em <http://iabbrasil.net/portal/mercado-digital-cresce-32-em-2012-atingindo-r-45-bi-em-publicidade/> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

Figura 24.
Distribuição de publicidade governamental
(municípios e veículos), 2003-2010

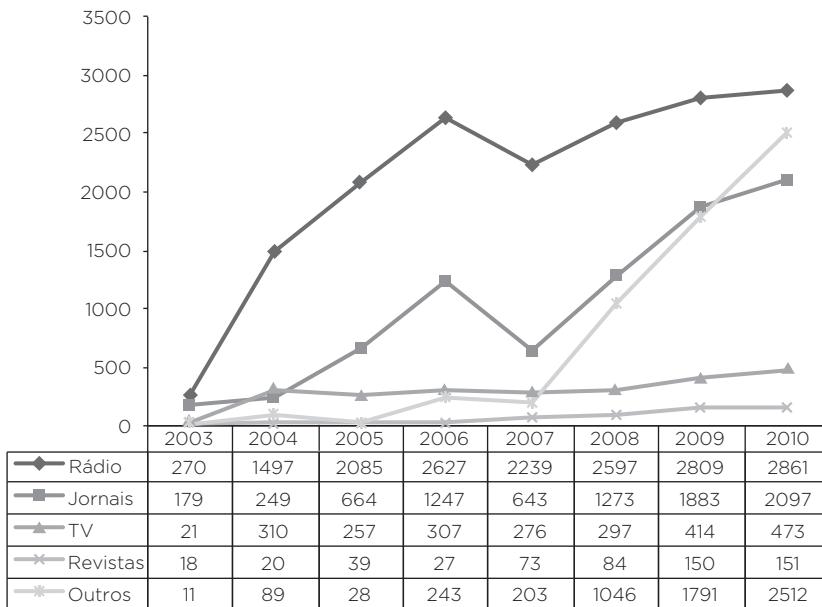


Fonte: Secom²²¹.

Definitivamente, jornais e revistas foram os maiores beneficiados com a diversificação dos gastos estatais com publicidade. Entre 2005 e 2010, mais 1.433 jornais começaram a receber publicidade estatal: um crescimento de 215%. Estações de rádio e jornais predominam entre os veículos de mídia que mais recebem publicidade estatal no Brasil, representando juntos quase dois terços de todas as empresas de mídia que receberam dinheiro dessa fonte em 2010.

²²¹ Consulte <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/midia/regionalizacao/regionalizacao-1> (Acesso em: 20 de março de 2013).

Figura 25.
Distribuição da publicidade governamental
por tipo de veículo, 2003-2010



Fonte: Secom²²².

Em relação apenas aos gastos com publicidade na televisão, a Globo tem constantemente recebido a maior parte do orçamento do Governo Federal, de acordo com seus níveis de audiência:

²²² Consulte <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicidade/midia/regionalizacao> (Acesso em: 20 de março de 2013).

Tabela 15.
Publicidade estatal (Governo Federal) — emissoras de TV (R\$)

Emissoras	2012			2000-2012	
	Total dos gastos com publicidade em 2012 *	% do total de gastos com publicidade na TV em 2012	% do total de audiência de TV em 2012**	Total de gastos com publicidade na TV, 2000-2012*	% do total de gastos com publicidade na TV, 2000-2012
Globo	495.270.915,28	43,98%	43,7%	5.863.488.865,02	54,7%
Record	174.382.548,15	15,49%	14,3%	1.571.067.107,79	14,7%
SBT	153.552.688,48	13,64%	12,2%	1.643.631.418,59	15,3%
Band	100.549.938,34	8,93%	5,4%	913.779.773,38	8,5%
Rede TV!	39.777.101,16	3,53%	1,7%	371.837.027,61	3,5%
Outras emissoras	49.563.103,30	4,40%	—	556.084.890,32	5,2%
TV paga	112.953.614,07	10,03%	—	737.712.200,05	6,9%
Total	1.126.049.908,78	100%	100%	10.716.883.603,20	100%

Nota: * Dados do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), preparados pela Secom; ** Ibope, PNT — média anual. Alvo: níveis de renda ABCDE, 18+, sexo, das 6h às 12h. Fonte: Secom, Globo teve R\$ 5,9 bi de propaganda federal desde 2000. Blog do Fernando Rodrigues, 22 de abril de 2013, em <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2013/04/22/globor-59-bi-de-verbas-estatal-de-propaganda-federal-desde-2000/> (Acesso em: 30 de outubro de 2013).

Com algumas exceções, os gastos com publicidade na Internet tendem a ser direcionados a grandes portais on-line, mas ainda representam uma pequena parcela dos recursos destinados à TV:

Tabela 16.
Publicidade estatal (Governo Federal) — Internet (R\$)

Portal	Gastos nos 20 maiores portais	% dos gastos em todos os 20 portais	% do total dos gastos em portais e sites
Terra	9.819.564,55	14,82	10,27
UOL	9.734.216,46	14,69	10,18
MSN	9.078.014,97	13,70	9,49
Globo.com	7.752.803,12	11,70	8,11

Portal	Gastos nos 20 maiores portais	% dos gastos em todos os 20 portais	% do total dos gastos em portais e sites
iG	5.738.331,76	8,66	6,00
Yahoo!	4.933.706,33	7,44	5,16
R7	4.042.953,59	6,10	4,23
Facebook	3.394.960,95	5,12	3,55
Viaje Aqui Online	1.770.665,58	2,67	1,85
Estadão.com	1.498.298,19	2,26	1,57
Casa.com	1.375.235,67	2,07	1,44
Eband	1.361.136,91	2,05	1,42
Google	968.150,61	1,46	1,01
Carta Maior	830.132,92	1,25	0,87
Hotwords	829.275,55	1,25	0,87
Folha Online	780.359,55	1,18	0,82
Conversa Afiada	628.806,14	0,95	0,66
Abril.com	586.041,77	0,88	0,61
Bolsa de Mulher	580.377,38	0,88	0,61
Ópera Mundi	573.875,62	0,87	0,60
Total dos 20 portais	66.276.934,82	100	69,32
Total de gastos com publicidade na Internet, 2012	95.614.065,68		

Fonte: Secom, Helena da SECOM esconde o que gasta na Globo. Conversa Afiada, 3 de julho de 2013, em <http://www.conversaafiada.com.br/brasil/2013/07/03/helena-da-secom-esconde-o-que-gasta-na-globo/> (Acesso em: 30 de outubro de 2013).

No nível estadual, uma análise feita pela “Folha de S. Paulo” estimou que, entre 2006 e 2011, os 26 estados da federação brasileira e o Distrito Federal gastaram um total de R\$ 10,5 bilhões com publicidade. Esse valor não inclui os gastos com publicidade por parte de empresas estatais²²³. Segundo uma investigação realizada pelo jornal “O Estado de São Paulo”, somente o estado

²²³ N. Nery e B. Costa, Estado menor tem mais despesas com propaganda. *Folha de S. Paulo*, 27 de fevereiro de 2013, em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1237494-estado-menor-tem-mais-despesas-com-propaganda.shtml> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

de São Paulo gastou R\$ 2,44 bilhões com publicidade, incluindo os anúncios de suas empresas²²⁴.

A EBC, emissora estatal nacional criada em 2007, é financiada diretamente pelo Governo Federal por meio de dotações orçamentárias e de serviços de comunicações fornecidos ao governo — principalmente para a manutenção da TV NBR (consulte a seção 2.1). O orçamento para 2010 foi de R\$ 435 milhões, mas a EBC tem operado com prejuízo desde o início²²⁵ (consulte a seção 2).

É claro que a publicidade estatal, em todos os níveis da União, representa uma importante fonte de receitas para muitos veículos de notícias, e isso deve ser um motivo de preocupação. Como observado por Eugênio Bucci, pertinente às campanhas recentes pela reforma das políticas de mídia:

O uso abusivo da propaganda de governo tem permitido ao poder uma interferência crescente sobre os meios de comunicação. Embora o governo federal mantenha esses gastos em patamares relativamente estáveis há anos, os governos de Estados e municípios vêm expandindo sem limites a sua publicidade. A ocasião de rever o marco regulatório [para mídia] seria uma oportunidade para disciplinar também essa matéria. Sem restrições, a verba de publicidade governamental concorre para desequilibrar e desvirtuar o mercado, arranhando o ambiente de liberdade de imprensa.²²⁶

6.2.2 Outras fontes de financiamento

Além das novas fontes de receita fornecidas por vendas e assinaturas de conteúdo digital e por publicidade on-line (consulte a seção 6.3.1), nenhuma nova fonte significativa de financiamento surgiu recentemente.

6.3 Mídia e modelos de negócio

6.3.1 Mudanças em modelos de negócios de mídia

Todos os grupos tradicionais de mídia no Brasil, de certa forma, adotaram o ambiente on-line, tendo alguns se revelado extremamente capazes em fazer a

224 F. Gallo, Em SP, R\$ 2,4 bi em uma década. *O Estado de São Paulo*, 11 de agosto de 2013, em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,em-sp-r-24-bi-em-uma-decada,1063027,0.htm> (Acesso em: 12 de agosto de 2013).

225 F. Rodrigues, Os números da EBC — orçamento, pessoal e audiência. *Blog do Fernando Rodrigues*, 26 de fevereiro de 2012, em <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2012/02/26/os-numeros-da-ebc-orcamento-pessoal-e-audiencia> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

226 E. Bucci, O PT não está de todo errado. *O Estado de São Paulo*, 7 de março de 2013, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,o-pt-nao-esta-de-todo-errado,1005438,0.htm> (Acesso em: 23 de agosto de 2013).

transição do impresso para o digital sem se perderem na descontinuidade do novo cenário. A maioria dos principais veículos parece ter se adaptado bem e ocupado o ambiente on-line com segurança. No entanto, alcançar uma forte presença on-line não necessariamente significa dispor de um modelo de negócios saudável. De acordo com uma análise de Gustavo Gindre, entre as principais empresas brasileiras de mídia apenas a Globo parece ter uma situação financeira suficientemente sólida para sobreviver ilesa no longo prazo²²⁷ e com a força necessária para competir com conglomerados estrangeiros de mídia, como Google, Amazon, Apple e Netflix. Os outros grupos terão de se especializar e ocupar pequenos nichos ou ser absorvidos de uma forma ou de outra²²⁸.

A Associação Nacional de Jornais é extremamente insistente em levantar questões sobre a sustentabilidade financeira dos jornais em um contexto onde se espera que as informações estejam disponíveis gratuitamente. A ANJ é uma forte defensora de *paywalls* e recomendou que suas 154 afiliadas retirem seus conteúdos do Google News²²⁹.

Essas duas preocupações parecem refletir de forma muito próxima a mentalidade dos membros da ANJ. Os jornais “Folha de S. Paulo”, “O Estado de São Paulo”, “Correio Braziliense” e “Zero Hora” implementaram sistemas de acesso condicional para os usuários, que devem pagar uma taxa mensal ou se inscrever para obter uma conta gratuita. Além disso, todos os principais veículos de mídia proibiram o Google até mesmo de disponibilizar links para seus conteúdos²³⁰.

Os principais veículos de mídia impressa têm adotado a prática de oferecer conteúdo simultaneamente por meio de edições impressas, edições digitais, sites e aplicativos móveis, apoiando-se fortemente no Facebook e no Twitter para divulgar informações e, por vezes, segmentando perfis com base em cadernos de suas publicações impressas. Abril, Estado, Folha e Globo tam-

227 De acordo com Gustavo Gindre, a Globo é o único grande grupo de mídia no Brasil com uma chance de sobrevivência perante os conglomerados estrangeiros de mídia. O lucro líquido da Globo em 2012 (R\$ 2,948 bilhões) foi o sexto maior no Brasil, excluindo as empresas não financeiras, e o maior quando consideradas apenas as empresas privadas. Consulte G. Gindre, Lucro líquido da Globo é o sexto maior entre empresas não financeiras. *Blog do Gindre*, em <http://gindre.com.br/lucro-liquido-da-globo-e-o-sexto-maior-entre-empresas-nao-financeiras/> (Acesso em: 4 de outubro de 2013).

228 G. Gindre, Analisando o ranking dos maiores grupos de comunicação do Brasil. *Blog do Gindre*, 20 de agosto de 2013, em <http://gindre.com.br/analisando-o-ranking-dos-maiores-grupos-de-comunicacao-do-brasil> (Acesso em: 22 de agosto de 2013).

229 ANJ, *Relatórios de Atividades e de Liberdade de Imprensa: Agosto de 2010 a Julho de 2011*, 2011, em <http://www.jornal.ceiri.com.br/wp-content/uploads/2012/10/RELATORIO%20DE%20ATIVIDADES%202010-2011.pdf> (Acesso em: 27 de junho de 2014).

230 V. Daraya, Foi bom sair do Google News, diz ANJ. *INFO Exame*, 28 de outubro de 2012, em <http://info.abril.com.br/noticias/internet/foi-bom-sair-do-google-news-diz-anj-28102012-7.shl> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

bém possuem um portfólio robusto de serviços on-line, que se estende muito além do conteúdo de seus principais veículos.

Contudo, em 2013, a Globo declarou guerra ao Facebook e adotou uma política interna que proíbe o compartilhamento de links diretos para conteúdos nas páginas oficiais que cada veículo possui no Facebook, como “O Globo”, “G1” e revista “Época”. Em vez de links, a Globo agora publica apenas fotos com um resumo das notícias e simplesmente solicita que os leitores visitem seus sites. A principal justificativa para tal política é que a Globo não está satisfeita com a taxa na qual os conteúdos são publicados nos *feeds* de notícias dos usuários, uma vez que apenas uma parcela dos indivíduos que curtem uma determinada página ou um perfil é exposta ao conteúdo divulgado por essas fontes, conforme definido pelos algoritmos e modelos de negócio de publicações patrocinadas do Facebook. A Globo está preocupada, também, com o acesso direto que o Facebook tem às preferências e hábitos do seu público e, consequentemente, com a capacidade de esse gigante das redes sociais direcionar anúncios para os usuários²³¹.

Além do site Estado.com.br, dos aplicativos móveis e das edições digitais relacionados à edição impressa de “O Estado de São Paulo”, o Grupo Estado também mantém o portal Limao.com.br (voltado para adolescentes) e a agência de notícias Agência Estado, que fornece notícias e serviços de informação relacionada ao mercado financeiro, bem como provê conteúdo para o portal MSN, por meio de uma parceria com a Microsoft. Esses produtos digitais foram responsáveis por 23% das receitas do Grupo Estado em 2010²³².

O Grupo Folha é proprietário da UOL (Universo Online), a maior fornecedora de conteúdo on-line e de serviços de Internet do Brasil. Em 2010, a UOL adquiriu a Diveo Broadband Networks, uma empresa de soluções na área de *cloud computing* e *data center*, e logo depois retirou-se da Bolsa de Valores de São Paulo. Isso gerou especulações de que a UOL estaria buscando uma estratégia de TI mais agressiva, sendo o sigilo fundamental para a vantagem competitiva, e, portanto, incompatível com a transparência que se exige das empresas de capital aberto²³³. Antes de adquirir a Diveo, a UOL já fornecia acesso discado à Internet, hospedagem de sites e serviços de computação em nuvem, tendo comprado seis outras empresas de TI entre 2007 e 2010. Em termos de

231 T. Levin, Globo explica saída do Facebook. *Meio & Mensagem*, 8 de maio de 2012, em <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2013/05/08/Globo-explica-saida-do-Facebook.html> (Acesso em: 20 de agosto de 2013).

232 Grupo Estado, *Relatório de Responsabilidade Corporativa 2010*, São Paulo, 2011, em http://www.estadao.com.br/rc2010/Relatorio_Responsabilidade_Corporativa_2010.pdf (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

233 L. Dalmazo, UOL dá adeus à Bolsa. *Exame*, 2 de fevereiro de 2012, em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1009/noticias/uol-da-adeus-a-bolsa> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

conteúdo, a UOL hospeda material da “Folha” e de várias outras publicações, incluindo uma série de jornais regionais, todos em seu portal on-line.

Em março de 2012, a Abril criou uma nova loja on-line, a Iba.com.br, para venda de edições e assinaturas de jornais e revistas digitais, assim como e-books, voltada para a base de usuários de tablets que começava a despontar no Brasil²³⁴. A Iba, que foi concebida para ser uma concorrente direta das lojas digitais criadas pela Apple, Google e Amazon, está aberta a editoras concorrentes com autonomia para definir seus próprios preços. O “Estado de São Paulo” e a “Folha de S. Paulo”, por exemplo, estão disponíveis pela Iba, tal como a maioria das revistas da Abril, a qual também construiu uma sólida presença on-line para suas publicações impressas.

A Amazon e o Google abriram as seções de livraria de suas plataformas de oferta de conteúdo digital a usuários brasileiros em dezembro de 2012 e, certamente, serão forças que agitarão o setor editorial. Entretanto, ainda é muito cedo para avaliar seu potencial de impacto na mídia tradicional; e o mesmo pode ser dito a respeito de serviços de fornecimento de conteúdo pela Internet, como o Netflix, que entrou no mercado brasileiro em 2011.

6.4 Avaliações

A digitalização, até agora, causou pouco impacto sobre o cenário oligopolista de mídia no Brasil, pois, apesar das pequenas barreiras para entrada e do potencial da Internet para promover uma pluralidade maior de vozes, os grandes grupos de mídia têm estendido ao ambiente digital seu controle sobre a impressão e a radiodifusão com sucesso. Globo, Folha, Abril e Estado têm sido bastante competentes em suas estratégias on-line, utilizando habilmente as redes sociais como uma caixa de ressonância para seus conteúdos e seus produtos de mídia. É questionável, porém, a estabilidade desse cenário, sobretudo pelo fato de os atores atuais estarem enfrentando problemas financeiros, em parte ligados à presença e força crescente no Brasil de partícipes internacionais, como Google, Amazon, Facebook, Netflix e as empresas de telecomunicações.

A transição para o digital na TV aberta tem sido um exercício frustrante de manter os atores atuais com uma confortável participação de mercado, retardando a entrada de novos agentes no setor de radiodifusão. Com o dividendo digital sendo reatribuído às empresas de telecomunicações, a transição para o digital parece ser um fracasso em termos de melhoria da pluralidade de conteúdos e de vozes na radiodifusão.

234 F. Scheller, Grupo Abril cria “banca digital” com jornais, revistas, livros. *O Estado de São Paulo*, 7 de março de 2012, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso/grupo-abril-cria-banca-digital-com-jornais-revistas-e-livros-,845048,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

O Brasil terá dificuldade em avançar no estabelecimento de um ambiente de mídia saudável e plural até que as lacunas de regulamentação sejam preenchidas e a nova legislação forneça uma estrutura adequada para as disposições constitucionais que proíbem o monopólio e o oligopólio nos meios de comunicação (artigo 220, § 5º); estabeleça uma preferência por fins educacionais, culturais e informativos na mídia (artigo 221, § 1º); demande incentivos para a produção de conteúdo independente (artigo 222, § 2º); exija a proteção da cultura regional por meio da regionalização da produção de conteúdo (artigo 222, § 3º); e afirme a complementaridade da radiodifusão pública, estatal e privada (artigo 223).

Mecanismos que assegurem a transparéncia da propriedade dos meios de comunicação, dados atualizados e disponíveis publicamente em formatos abertos, além da aplicação apropriada da atual legislação do processo de outorgas são outras necessidades urgentes. Também é necessária a busca por alternativas de financiamento e estruturas institucionais que promovam o jornalismo independente e forneçam ao público as ferramentas necessárias para a análise crítica e a verificação de fatos em conteúdos de notícias, além da habilidade de reconhecer os interesses subjacentes de cada história e veículo.

7. POLÍTICAS, LEIS E REGULADORES

7.1 Políticas e leis

7.1.1 Transição digital da transmissão terrestre

7.1.1.1 Acesso e viabilidade de custos

Segundo o Decreto nº 8.061/13, o fim do período de transição do analógico para o digital no Brasil está previsto para 2018. Alterando o Decreto nº 5.820/06, esse decreto antecipa os primeiros desligamentos para 2015 e adia o prazo final de 2016 para 2018. Isso ocorreu porque até mesmo as Organizações Globo, seguramente o conglomerado de mídia com a maior penetração de sinal digital no país, já haviam sinalizado a impossibilidade de cumprir o prazo anterior. De acordo com o departamento de engenharia da TV Globo, seu sinal digital — levando-se em conta tanto o sinal próprio quanto o de suas emissoras afiliadas — cobre apenas 50% dos domicílios com aparelhos de TV. A previsão é de que o sinal atingirá mais de 70% dos domicílios até a próxima Copa do Mundo em 2014²³⁵. O Ministério das Comunicações tinha expectativas elevadas em relação a um aumento nas vendas de TVs digitais, pelo fato de o Brasil sediar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

Segundo o cronograma oficial de transição, a transmissão digital começou na cidade de São Paulo em dezembro de 2007 e posteriormente foi estendida a outras capitais e grandes cidades em todo o país. Os dados mais recentes da Anatel sobre a cobertura da TV digital foram divulgados em maio de 2012. Segundo essa pesquisa, a TV digital abrangia 508 municípios, o que representa 89,2 milhões de pessoas (quase 46,8% do total da população) e 31,3 milhões de domicílios²³⁶. Quando os dados foram divulgados, os estados do Acre, Amapá,

²³⁵ F. Lauterjung, Para Globo, transição da TV digital não será concluída em 2016. *Observatório do Direito à Comunicação*, 17 de abril de 2012, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9060 (Acesso em: fevereiro de 2013).

²³⁶ Consulte <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecialPesquisa.do?acao=&tipoConteudoHtml=1&codNoticia=22469;> http://www.teleco.com.br/tvdigital_cobertura.asp (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Rondônia e Roraima, todos na região Norte do Brasil, ainda não recebiam sinais digitais.

A adoção da nova tecnologia tem sido desafiada pelo alto preço dos *set-top boxes*. Embora exista uma disposição que garanta ao público em geral acesso livre e irrestrito a esses sinais, os custos para atualizar as redes de transmissão deveriam ser arcados pelas emissoras (e, indiretamente, pelos consumidores). De acordo com uma projeção²³⁷ feita logo após o Decreto nº 5.820/06, que regulamentou o processo de implementação da TV digital, a transição poderia custar aos consumidores cerca de R\$ 287 bilhões ao longo de 15 anos²³⁸.

Os incentivos governamentais para tornar os custos acessíveis são majoritariamente indiretos, provenientes da política industrial do país, e estão em grande parte relacionados a incentivos fiscais para programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) na produção de equipamentos eletrônicos utilizados para a TV digital. Os mais importantes são o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD)²³⁹.

No entanto, há apenas duas empresas elegíveis para receber incentivos do PATVD incluídas na relação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação²⁴⁰, ambas trabalhando com o desenvolvimento, a fabricação e a comercialização de transmissores digitais de TV. No caso dos incentivos do Padis, apenas três empresas são elegíveis, todas elas focadas em circuitos integrados²⁴¹. Segundo os relatórios anuais de despesas tributárias emitidas pelo Ministério da Fazenda durante o período de 2008 a 2011, não houve nenhuma despesa relacionada a esses incentivos fiscais.

237 A projeção foi baseada em dados de um relatório do CPqD, contendo uma análise dos modelos de negócio de radiodifusão e dos valores médios para acesso à Internet no Brasil.

238 A. Marini e J. Görgen, Em 15 anos, TV digital pode custar R\$ 287 bilhões ao cidadão. FNDC, 5 de maio de 2006, em <http://fndc.org.br/noticias/em-15-anos-tv-digital-pode-custar-r-287-bilhoes-ao-cidadao-46576/> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

239 Nesse sentido, a Lei no 11.484/07 estabelece o Padis e o PATVD. De acordo com essa legislação, as empresas elegíveis podem se beneficiar de uma alíquota zero para os seguintes encargos sociais incidentes sobre a receita bruta de vendas no mercado interno: o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Além disso, elas se beneficiarão de reduções no imposto de importação e no imposto sobre produtos industrializados (IPI) para operações internas e no exterior, e da redução para zero do imposto sobre royalties (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, Cide). As empresas que participam do Padis também se beneficiam de uma redução de 100% do imposto de renda caso vendam seus produtos. Em contrapartida, as pessoas jurídicas que participam do PATVD devem investir 2,5% das vendas anuais em pesquisa e desenvolvimento.

240 Consulte <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/322337.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

241 Consulte <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/322350.html#lista> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Além do apoio indireto do Governo Federal por meio da redução de impostos, desde 2006 são fornecidos incentivos diretos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através de seu Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (PRO-TVD). O programa estabelece mecanismos de financiamento e investimento em várias etapas da cadeia de produção da TV digital:

- PROTVD Fornecedor (apoia investimentos em infraestrutura, empresas de software e produtores de componentes eletrônicos para a TV digital);
- PROTVD Radiodifusão (apoia investimentos relacionados a emissoras para a implementação do SBTVD-T);
- PROTVD Conteúdo (fomenta a produção digital de conteúdo audiovisual nacional).

Esses três programas contavam com um orçamento de R\$ 1 bilhão até 2013. Ao final de 2007, o BNDES anunciou também um orçamento extra de R\$ 1 bilhão para um novo programa: PROTVD Consumidor (para financiar vendas de *set-top boxes*)²⁴². A primeira rodada de financiamento concedeu ao SBT o valor de R\$ 9,2 milhões, através do PROTVD Radiodifusão, para modernizar os transmissores de estações²⁴³.

Contudo, a maioria das empresas não se beneficia dessas iniciativas, em grande parte devido à inelegibilidade decorrente da falta de pagamento de impostos municipais e/ou da falta de capital suficiente para assumir compromissos de financiamento. No início de 2011, um assessor especial da presidência reconheceu que existe um consenso sobre a necessidade de revisão desse modelo de financiamento. Como resultado, quatro medidas provisórias²⁴⁴ estão sendo elaboradas atualmente para estabelecer regimes fiscais especiais, a fim de facilitar a importação de equipamentos de alta tecnologia nas áreas de semicondutores, TV digital, telecomunicações e PCs²⁴⁵. De fato, em junho de 2011, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) brasileira aprovou a redução do imposto de importação incidente sobre sete itens dos setores de TI e de tele-

242 Consulte http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Protvd/index.html (Acesso em: 1º de outubro 2013).

243 L. Schenkel, Financiamento da TV digital: sem contrapartidas. *FNDC*, 11 de maio de 2007, em <http://fnDC.org.br/noticias/financiamento-da-tv-digital-sem-contrapartidas-155272/> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

244 Uma medida provisória é um ato jurídico por meio do qual o presidente da República pode promulgar leis sem a aprovação do Congresso Nacional.

245 I. Dantas, Governo prepara MPs que reduzem imposto de setor que inovar. *O Estado de São Paulo*, 4 de fevereiro de 2012, em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,governo-prepara-mps-que-reduzem-imposto-de-setor-que-inovar,101819,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

comunicações que não são produzidos no país. A taxa foi reduzida de 14% ou 16% (conforme o produto) para apenas 2%²⁴⁶. Essa disposição foi mantida em 2013, com validade até 2014²⁴⁷.

Outros incentivos fiscais também estão sendo discutidos, especificamente para fomentar a interatividade no âmbito da TV digital. Os três anos de debate entre o setor da indústria; o Ministério das Comunicações (MiniCom); o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) resultaram na Portaria Interministerial nº 140 para o Processo Produtivo Básico (PPB)²⁴⁸. Isso exige a inclusão gradual do *middleware* Ginga — uma ferramenta que permite interatividade na TV digital brasileira — em um número significativo de novos aparelhos televisores de LCD produzidos na Zona Franca de Manaus²⁴⁹. Um mês mais tarde, a Portaria Interministerial nº 187 estendeu a obrigatoriedade a aparelhos televisores de plasma²⁵⁰. Segundo ambas as portarias, a implementação era opcional em 2012, mas em 2013 os fabricantes de TV teriam de incorporar o Ginga em 75% das TVs digitais produzidas. Em 2014, esse percentual deverá subir para 90%.

Além disso, já foram dados passos para a implementação do Ginga em celulares através de uma política industrial. A Portaria Interministerial nº 237/08 do MDIC, MCTI e MiniCom estabeleceu que os produtores de mídia devem garantir que 5% dos dispositivos produzidos tenham a capacidade de receber sinais de TV digital compatíveis com as especificações e padrões do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD-T), e incluem o *middleware* Ginga²⁵¹. Entretanto, devido a queixas por parte dos fabricantes, a obrigação de incluir o Ginga foi removida, e o percentual mínimo foi reduzido. A Portaria Interministerial nº 223/09 também postergou a obrigação até 2012,

246 C. Froufe, Camex aprova redução do imposto de importação de itens de informática. *O Estado de São Paulo*, 15 de julho de 2011, em <http://pme.estadao.com.br/noticias/noticias,camex-aprova-reducao-do-imposto-de-importacao-de-itens-de-informatica,388,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

247 Consulte <http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/1105> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

248 O PPB tem sido utilizado pelo governo federal como uma diretriz para incentivos fiscais fornecidos pela Zona Franca de Manaus e pela Lei de Informática. Basicamente, ele estabelece as etapas mínimas de fabricação que as empresas devem executar para fabricar um determinado produto em contrapartida dos benefícios fiscais compensatórios.

249 Consulte http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_interministerial.pdf (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

250 Consulte <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=11367> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

251 Governo discute obrigatoriedade de celular com TV Digital e Ginga. *Software Livre Brasil*, 12 de agosto de 2009, em <http://softwarelivre.org/portal/tv-digital-livre/governo-discute-obrigatoriedade-de-celular-com-tv-digital-e-ginga> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

além de reduzir o percentual para 3%, com um aumento gradual para 5% em janeiro de 2013²⁵².

Como os incentivos pareciam ser insuficientes para impulsionar as vendas e acelerar a transição, ao final de 2012 o governo começou a mencionar a possibilidade de subsidiar a compra de aparelhos de TV digital por grupos de baixa renda²⁵³. O governo também estuda possíveis incentivos para apoiar a digitalização das emissoras. Assim, os incentivos podem se tornar mais diretos, mas o MiniCom destacou também a necessidade de uma melhor coleta de dados, sugerindo que o problema deve ser reavaliado em 2014 e em 2016, após a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos²⁵⁴.

7.1.1.2 Subsídios para equipamentos

Quando o SBTVD foi lançado em 2007, o preço dos *set-top boxes* variava de US\$ 450 a US\$ 600. Após alguns meses, ele foi reduzido para US\$ 150, o que ainda era caro para uma população com um salário mínimo de cerca de US\$ 300. Conforme já mencionado, os incentivos têm sido fornecidos principalmente por meio da redução de impostos para pesquisa, desenvolvimento e produção de vários tipos de equipamento eletrônico utilizados na TV digital, mas não para subsidiar a aquisição desses dispositivos por parte dos consumidores.

Apesar de recentes especulações sobre planos para a implementação de um programa específico para os consumidores, o que existe em termos de subsídio é um mecanismo de financiamento no BNDES para a venda dos *set-top boxes* (PROTV Consumidor), que visa incentivar os varejistas a fazer encomendas aos fabricantes. No entanto, o BNDES não fornece crédito direto ao consumidor final. Esse incentivo não tem sido utilizado de forma ampla, e os preços dos *set-top boxes* representam tanto um obstáculo à maior penetração da TV digital no Brasil quanto uma interatividade limitada.

Por outro lado, as vendas de aparelhos de TV digital estão bastante aquecidas. Isso é particularmente evidente na Zona Franca de Manaus²⁵⁵, onde se fa-

252 J. Segundo, TV digital móvel demorará alguns anos para ser popular. *Observatório do Direito à Comunicação*, 23 de julho de 2010, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6933 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

253 L. A. Otta, A. Warth, Governo estuda subsidio para a compra de aparelhos de TV Digital. *O Estado de São Paulo*, 27 de dezembro de 2012, em <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios%20geral,governo-estuda-subsidio-para-a-compra-de-aparelhos-de-tv-digital,139216,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

254 Minicom prepara cronograma para desligamento dos sinais analógicos. *Teletime*, 27 de junho de 2012, em <http://www.teletime.com.br/27/06/2012/minicom-prepara-cronograma-para-desligamento-dos-sinais-analogicos/tt/285807/news.aspx> (Acesso em: fevereiro de 2013).

255 Devido a um sistema de investimentos e incentivos fiscais federais, a região de Manaus foi transformada em um grande centro industrial, a chamada Zona Franca de Manaus.

brica a grande maioria dos aparelhos de TV²⁵⁶, região que recebeu forte impulso por meio de novos incentivos fiscais para a implementação da tecnologia de TV digital. De janeiro a novembro de 2011, essa região vendeu mais de 10 milhões de televisores de LCD no mercado brasileiro, superando os 7,48 milhões de unidades vendidas no mesmo período em 2010. Como resultado dessa tendência, os fabricantes têm optado por produzir novos aparelhos de TV digital em vez de *set-top boxes* – uma estratégia mais rentável que, infelizmente, impede a difusão da TV digital entre as camadas da população de renda mais baixa.

7.1.1.3 Disposições legais sobre interesse público

O artigo 1º do Decreto nº 4.901/03 estabelece as seguintes metas para o SB-TVD, todas elas relativas ao interesse público:

1. promover a inclusão social e a diversidade cultural por meio do acesso à tecnologia, com o objetivo de fomentar a democratização da informação;
2. incentivar a criação de uma rede universal de educação a distância;
3. estimular a pesquisa e o desenvolvimento, e incentivar a expansão de tecnologias brasileiras e uma indústria nacional de tecnologias da informação e da comunicação;
4. planejar a transição de sinal analógico para digital, garantindo sua adoção gradual pelos usuários, e que os custos sejam compatíveis com seus níveis de renda;
5. facilitar a transição do analógico para o digital, permitindo, se necessário, que as emissoras utilizem faixas adicionais de frequência de rádio;
6. estimular o progresso das emissoras de TV analógica atuais, bem como a entrada de novas empresas, permitindo a expansão do setor e o desenvolvimento de diversos serviços que utilizem a tecnologia digital;
7. estabelecer ações e modelos de negócio para a TV digital que acompanhem as realidades econômica e empresarial do país;
8. aprimorar a utilização do espectro de frequência de rádio;
9. contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações;
10. aprimorar a qualidade de áudio, vídeo e de outros serviços;
11. incentivar as indústrias regionais e locais na produção de ferramentas e serviços digitais²⁵⁷.

²⁵⁶ Tal é a importância do polo industrial de Manaus que a regulamentação para o PPB, que exige a integração gradual do middleware Ginga na fabricação de aparelhos televisores de LCD, é notavelmente focada apenas nesse polo industrial.

²⁵⁷ Consulte http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4901compilado.htm (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Tais metas podem ser classificadas como relacionadas à inovação tecnológica; à promoção da inclusão social, da educação e da diversidade cultural; ou ao desenvolvimento da concorrência e dos novos modelos de negócio no setor. Mecanismos para fomentar a inovação e a convergência dos serviços de comunicações têm sido implementados por meio de incentivos à política industrial (consulte as seções 7.1.1.1 e 7.1.1.2).

Mecanismos para a implementação de metas socioculturais são fornecidos parcialmente pelo artigo 13 do Decreto nº 5.820/06. Ele estabelece a criação de quatro canais públicos que utilizam tecnologia digital a serem explorados pelo Governo Federal: canal educacional, canal cultural e canal sobre cidadania, assim como um canal relacionado ao Poder Executivo que forneça informações atualizadas sobre atos governamentais, trabalhos, projetos, sessões e eventos. O decreto também menciona que o Ministério das Comunicações pode autorizar os estados, os municípios e o Distrito Federal a explorar o Canal da Cidadania, que poderá oferecer aplicações para serviços públicos, incluindo ferramentas de governo eletrônico.

De modo a garantir a transição para o sistema digital dos canais públicos já existentes, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), segundo a Lei nº 11.652/08, é responsável pelas operações técnicas, jurídicas e financeiras que permitirão a criação da Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre (RNTPD). Com o objetivo de reduzir custos e acelerar a migração para novas tecnologias, a missão dessa rede é construir uma infraestrutura compartilhada para uma plataforma comum que vai transmitir os sinais digitais de todas as emissoras públicas, atingindo 60% da população.

Essa plataforma transmitiria os sinais de todos os canais públicos: Legislativo (TV Câmara e TV Senado), Executivo (NBR), Judiciário (TV Justiça), TV Brasil (canal da EBC), além dos novos canais públicos previstos no Decreto da TV Digital: Canal Educação, Canal da Cultura e Rede da Cidadania. As emissoras privadas poderão também alugar segmentos de tal plataforma para a transmissão digital em regiões remotas que não disponham ainda desse tipo de infraestrutura.

A implementação dessa rede seria executada por intermédio de uma Parceria Público-Privada (PPP) que viabilizaria a operação de uma plataforma comum por um período de 20 anos. Os custos foram estimados em R\$ 2,98 bilhões, com 70% provenientes de financiamento público por intermédio do BNDES²⁵⁸.

258 J. Segundo, Rede única levará canais públicos para a TV aberta. *Observatório do Direito à Comunicação*, 1º de fevereiro de 2010, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=6096 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

A EBC realizou algumas audiências públicas objetivando estabelecer os critérios de licitação, mas desde junho de 2011 o processo de escolha do operador da RNTPD tem sido desacelerado²⁵⁹. A EBC tentou também envolver a Telebrás, agência nacional igualmente encarregada de implementar o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), na operação da rede pública brasileira. A Telebrás realmente tem sua capacidade de oferecer serviços de radiodifusão digital garantida pelo seu *backbone* na Internet²⁶⁰, mas, da mesma forma que a EBC, ela aguarda um incentivo governamental relacionado ao financiamento da RNTPD. De fato, a ação mais recente tomada pelo governo em relação a serviços de radiodifusão foi a aprovação do Decreto nº 7.670/12, que levou a mais ajustes do sistema como um todo, não apenas da TV digital.

As competências para supervisionar a implementação dessas metas são explicadas com mais detalhes na seção 7.3.2.

7.1.1.4 Consulta pública

Ao mesmo tempo que estabelece diretrizes de implementação para o SBTVD-T, o Decreto nº 5.820/06 inclui em seu artigo 5º uma disposição para a criação de um Fórum para o SBTVD-T, destinado ao aconselhamento sobre questões políticas e técnicas relacionadas à adoção de inovações tecnológicas, especificações, desenvolvimento e implementação do SBTVD-T. O parágrafo 3º do artigo estabelece que o Fórum deverá ser composto por representantes do setor de radiodifusão, do setor industrial e da comunidade técnica e científica, entre outros²⁶¹. Assim, não há nenhuma garantia legal para a participação de organizações da sociedade civil.

Na verdade, o Fórum inclui apenas membros de tais comunidades. O Conselho Deliberativo é composto por 13 membros: quatro assentos para representantes das emissoras, quatro para representantes dos fabricantes de TVs e *set-top boxes*, dois assentos para representantes da indústria de transmissores, dois para instituições de pesquisa e um para empresas de *software*. O Conselho Deliberativo pode definir políticas e prioridades estratégicas e encaminhá-las ao comitê de desenvolvimento do Governo Federal²⁶².

259 TVs e entidades do Campo Público cobram definição governamental sobre Operador Único da Rede Pública Digital. *EBC*, 14 de junho de 2011, em <http://www.ebc.com.br/content/tvs-e-entidades-do-campo-p%C3%BAblico-cobram-defini%C3%A7%C3%A3o-governamental-sobre-operador-%C3%BAnico-da-rede> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

260 P. Peduzzi, Telebras estuda participação em infraestrutura de rede da TV pública. *Agência Brasil*, 5 de setembro de 2011, em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-05/telebras-estuda-participacao-em-infraestrutura-de-rede-da-tv-publica> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

261 Consulte http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

262 Consulte <http://forumsbtvd.org.br/sobre-o-forum/estrutura-organizacional/> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

Na primeira composição desse Conselho, as emissoras estão representadas pela Rede Globo, Rede TV!, SBT e Record, enquanto a TV Cultura e a TVE são suplentes. Gradiente, Philips, Samsung e Semp Toshiba preenchem o espaço alocado à indústria, com a ECC, a LG, a Sony e a Panasonic como suplentes. Os representantes da indústria de transmissores são a Linear e a Telavi, enquanto a LSI-USP e a UFPB ocupam os lugares destinados às instituições de pesquisa, e a UFRJ e a UFRGS figuram como suplentes. O lugar destinado a empresas de software foi ocupado pela Polis. O anúncio dessa composição gerou protestos, uma vez que ela não inclui organizações da sociedade civil. A oposição foi expressa por organizações como SinTPq, CUT, Aneate, ABTU e, principalmente, pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), argumentando que essa composição apenas reforça a abordagem técnica que conduziu todo o processo de implementação da TV digital, priorizando interesses comerciais²⁶³. Como resultado, o Fórum chegou a questionar publicamente qualquer programa de subsídio à implementação da televisão digital terrestre²⁶⁴.

Na verdade, o Fórum foi criado após um controverso processo de consultas conduzido pelo Ministério das Comunicações, conforme estabelecido no Decreto nº 4.901/03. Embora o Fórum do SBTVD-T não inclua representantes da sociedade civil, o Comitê Consultivo dirigido pelo MiniCom para compô-lo foi formado por 23 representantes da sociedade civil e foi o *locus* de uma série de reuniões para definir os padrões técnicos para a TV digital brasileira. As reuniões deveriam ter ocorrido mensalmente, mas, devido à polêmica sobre a escolha do padrão, elas se tornaram ocasionais e convocadas de última hora. “Para as entidades de movimento social era muito mais difícil comparecer às reuniões, que eram convocadas em cima da hora, aumentando a desigualdade no processo”, explicou Gustavo Gindre, um ex-representante da Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)²⁶⁵.

Ao final do processo de definição do padrão técnico, o Comitê Consultivo foi praticamente desativado pelo Ministério, e a composição do Fórum não incluía representantes da sociedade civil que não pertencessem às comunidades técnica e científica. Muitos participantes do Comitê Consultivo queixaram-se de não terem sido formalmente consultados sobre a escolha final do padrão

263 L. Schenkel, Exclusão e falta de transparência. *Observatório da Imprensa*, 28 de novembro de 2006, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/exclusao_e_falta_de_transparencia (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

264 Fórum SBTVD questiona subsídio oficial para massificar TV digital. *Convergência Digital*, 9 de fevereiro de 2011, em <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?=&infoID=25177&sid=84> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

265 L. Schenkel, *Comitê Consultivo do SBTVD reage às declarações de Costa e Bechara. FNDC, 28 de agosto de 2006*, em <http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=1285> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

japonês, nem tiveram a oportunidade de fazer comentários sobre o relatório final do CPqD²⁶⁶. Ademais, há reclamações de que Hélio Costa, ministro das Comunicações na ocasião, negou a membros do Comitê Consultivo uma série de audiências, ao mesmo tempo que se reunia quase diariamente com representantes da Abert. Além da oposição da sociedade civil como um todo, representantes de instituições de ensino superior também entregaram um documento assinado por 15 instituições acadêmicas exigindo o aumento do número de assentos reservados ao setor — passando de dois para quatro. Entretanto, nenhuma mudança ocorreu, em clara oposição às metas estabelecidas no Decreto nº 4.901/03 (consulte a seção 7.1.1.3).

Em adição a esse Fórum, o artigo 224 da Constituição previa a criação de um Conselho de Comunicação Social. Devidamente instituído pela Lei nº 8.389/91, ele tinha o objetivo de fornecer apoio ao Congresso no que concerne às políticas de comunicação, por meio da elaboração de estudos, pareceres e recomendações, além do atendimento a outras solicitações, de modo a garantir a liberdade de expressão, evitar monopólios e oligopólios e ajudar a informar sobre debates relacionados à renovação de outorgas, programação de TV, publicidade de cigarros e bebidas, entre outros. Após ficar desativado por muitos anos, ele foi reativado em 2012 em meio a críticas, como a falta de representatividade, principalmente de mulheres e negros; a nomeação de um bispo católico como presidente do Conselho; e, ainda, a ausência de diálogo com a sociedade civil durante o processo de nomeação dos membros.

Como resultado, o Conselho não trata de nenhum dos debates mais controversos em torno da reforma da mídia, e, se o faz, é somente por meio da geração de relatórios. Na pauta, foram priorizadas restrições sobre biografias não autorizadas, havendo também discussões sobre a implementação de disposições legais relacionadas a crimes contra jornalistas. Além desses papéis, o Conselho possui como finalidade a produção de relatórios sobre a Ancine e a Anatel, considerando a implementação da lei que criou a EBC e processos de combate a irregularidades nas associações que dispõem de outorgas de radiodifusão.

7.1.2 A Internet

7.1.2.1 Regulamentação do conteúdo de notícias na Internet

Disposições básicas para regulamentação de conteúdo de mídia estão definidas nos artigos 220 a 222 da Constituição. O artigo 220 garante a liberdade de

266 L. Schenkel, Exclusão e falta de transparência. *Observatório da Imprensa*, 28 de novembro de 2006, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/exclusao_e_falta_de_transparencia (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

expressão e de imprensa, mas também delega à lei federal o poder de regulamentar a proteção contra danos a menores, de estabelecer mecanismos para restringir a publicidade de produtos ou serviços que possam ser nocivos à saúde e/ou ao meio ambiente, e de punir as emissoras que violarem o artigo 221.

O artigo 221 da Constituição expõe princípios relativos apenas ao conteúdo de programas de rádio e de televisão. Em 2002, a Emenda Constitucional nº 36, que trata da participação de capital estrangeiro em empresas de mídia, acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 222, o qual estabelece que a mídia eletrônica deverá observar os princípios do artigo 221, que são:

- (a) dar preferência a conteúdo educativo, artístico, cultural e informativo;
- (b) promover a cultura nacional e regional, e estimular a produção independente;
- (c) regionalizar a produção cultural, artística e jornalística;
- (d) respeitar valores éticos e sociais.

Não há definição legal para o termo “mídia eletrônica”; a disposição menciona apenas que ela é considerada “independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço”. Portanto, a introdução desse conceito abriu um espaço para debate. A questão principal é saber se as diversas outras mídias de comunicação social, como empresas de notícias on-line e de TV a cabo, independentemente de sua tecnologia (cabo, DTH, MMDS etc.), deverão agora respeitar as disposições do artigo 221, que eram destinadas a regulamentar apenas serviços de rádio e TV terrestres. Essa questão só poderá ser definitivamente resolvida com a aprovação de uma regulamentação específica que discrimine as atividades das empresas de mídia eletrônica.

Além dessas controvérsias e ambiguidades relacionadas à regulamentação de mídia on-line, não existe uma regulamentação explícita centrada especificamente no conteúdo de notícias on-line. Portanto, qualquer tipo de debate em torno da regulamentação de conteúdo, até mesmo em termos de um sistema de classificação do que é disponibilizado, acaba sendo extremamente controverso — devido, principalmente, à memória recente dos regimes de controle e censura da ditadura militar²⁶⁷. Os grandes conglomerados de mídia tendem a utilizar esse receio para bloquear qualquer possível debate sobre esse tipo de regulamentação, demonstrando negligência quanto ao pluralismo e à neutralidade das informações. Logo, os termos de debate aceitos em relação à regula-

²⁶⁷ R. Andrade, Países deixam jornalismo fora de regulação. *O Estado de São Paulo*, 11 de novembro de 2010, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,paises-deixam-jornalismo-fora-de-regulacao,638255,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

mentação de conteúdo têm se restringido à questão da diversidade cultural, ou seja, cotas para transmissão de conteúdo nacional nos canais de TV.

Contudo, a falta de regulamentação para notícias on-line não significa que o conteúdo não está sendo restringido na web. Na ausência de uma regulamentação formal em conjunto com disposições gerais sobre liberdade de expressão, juízes têm expedido pedidos abrangentes demais para remover, bloquear ou filtrar material, às vezes interpretando de forma exagerada o que seria considerado conteúdo nocivo, representando, dessa forma, uma séria ameaça à liberdade de expressão.

No que diz respeito a essa questão, o estudo “Filtering Practices in Latin America” (“Práticas de filtragem na América Latina”) analisou como as regulamentações sobre conteúdo racista e xenofóbico, incitação ao terrorismo ou genocídio, discurso de ódio, calúnia, injúria e difamação, leis de direitos autorais e conteúdo sexual têm sido usadas para justificar a remoção de conteúdo. Além dessas, há também as disposições da legislação eleitoral a serem consideradas²⁶⁸. A análise demonstra que, além da filtragem realizada pelos provedores de acesso à Internet por meio de autorregulamentação (um processo que não oferece transparência nem acesso aos dados), o Judiciário tem desempenhado um papel importante no Brasil, decidindo o que deve ser filtrado ou bloqueado na web. Segundo o Relatório de Transparéncia do Google, o número de requisições legais para remoção de conteúdo de plataformas do Google no Brasil foi a maior da América Latina e o terceiro do mundo, depois da Índia e dos Estados Unidos. Às vezes, tais pedidos são inadequados e ameaçam a liberdade de expressão. Um exemplo que vale ressaltar é o de como as disposições sobre difamação no Código Eleitoral serviram de base para o bloqueio de uma grande variedade de blogs políticos durante as eleições, o que constitui um ato grave de censura. Essa lei estabelece um aumento das penalidades se a difamação ocorre “na presença de várias pessoas, ou por um meio que facilite a divulgação da ofensa” (artigo 327, III), que, conforme determinado por jurisprudência, inclui a Internet. Utilizando essa alegação, José Sarney (ex-presidente do Brasil), quando candidato ao Senado, foi capaz de impedir a publicação do blog “Repique no Meio do Mundo” devido apenas a uma caricatura que ele considerou ofensiva. O blog foi temporariamente suspenso por seu provedor (Uol.com.br)²⁶⁹. No contexto da histórica aliança entre propriedade de meios e influência política no Brasil, a família Sarney foi capaz até mesmo de impor a

268 Capítulo do livro “Towards an Internet Free of Censorship: Proposals for Latin America”, em <http://www.palermo.edu/cele/libertad-de-expresion/publicaciones.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

269 J. Murilo, Election and Censorship Dialectics in the Brazilian Blogosphere. *Global Voices*, 1º de setembro de 2006, em <http://globalvoicesonline.org/2006/09/01/election-and-censorship-dialectics-in-the-brazilian-blogosphere/> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

um dos maiores jornais do país, “O Estado de São Paulo”, uma ordem de proibição de publicação de notícias relacionadas à chamada “Operação Faktor”, a qual acusou Fernando Sarney de lavagem de dinheiro e outros crimes.

Essa tendência foi ainda mais evidente durante as eleições em outubro de 2012, quando ocorreram vários casos semelhantes, incluindo um escândalo internacional após uma ordem judicial para que o Google removesse um vídeo de crítica a um candidato político do PSDB. Quando o Google se recusou a fazê-lo, o juiz da Zona Eleitoral determinou o bloqueio do YouTube por 24 horas no estado do Mato Grosso e emitiu um mandado de prisão ao diretor geral do Google no Brasil. Ele foi detido por três horas e liberado em seguida²⁷⁰.

À medida que exclusão digital diminui no país e as atividades da imprensa e o fluxo de informações dependem cada vez mais da rede, os blogs começam a ganhar espaço, dando visibilidade a visões alternativas. Em resposta, os centros tradicionais de poder político, que historicamente sempre foram capazes de moldar narrativas, continuam a tentar intervir nesse espaço e silenciar as vozes dissonantes por meio de solicitações de retirada de conteúdo.

De acordo com a Lei nº 12.527/11, que implementa o direito de acesso a informações públicas, e seu Decreto nº 7.724/12²⁷¹, todos os órgãos do governo, pertencentes à administração pública direta ou indireta, deverão publicar registros de quaisquer transferências de recursos e informações sobre licitações, enquanto todo cidadão também tem o direito de solicitar informações adicionais. O decreto regulamenta apenas a aplicação da lei em relação ao Executivo; as regulamentações do Legislativo e do Judiciário ainda estão pendentes. (Consulte também a seção 6.1.5.)

7.1.2.2 Responsabilidade de intermediários

Ao longo dos últimos anos a opinião pública tem se dividido entre duas abordagens sobre a responsabilidade dos intermediários pelo conteúdo de Internet no Brasil: a abordagem do Marco Civil da Internet as disposições incluídas no Projeto de Lei de Crimes Cibernéticos, conhecido como Projeto Azeredo por causa de seu proponente (consulte a seção 3.2.7).

Uma vez que os provedores seriam obrigados a reportar comportamentos suspeitos dos usuários, o Projeto de Lei de Crimes Cibernéticos sugeriu que fosse estabelecido um sistema de vigilância, como uma “polícia da Internet”. Os provedores também teriam de manter registros de conexão por até três

²⁷⁰ Juiz recua e manda liberar diretor-geral do Google no Brasil. *O Estado de São Paulo*, 26 de setembro de 2012 em <http://www.estadao.com.br/noticias/politica/juiz-recua-e-manda-liberar-diretor-geral-do-google-no-brasil,936321,0.htm> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

²⁷¹ Publicado decreto que regulamenta Lei de Acesso à Informação. *Portal Planalto*, 17 de maio de 2012, em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/publicado-decreto-regulamenta-lei-de-acesso-a-informacao> (Acesso em: 3 de outubro de 2013).

anos ou seriam multados. A proposta desencadeou um movimento de oposição conhecido como “Mega Não”, que reuniu quase 157.000 assinaturas contra a lei (consulte a seção 3.2.7). Uma versão revisada do projeto de lei incluiu uma disposição sobre responsabilidade de intermediários ainda mais excessiva, pois estendia as obrigações relativas à retenção de dados a todos os tipos de provedores, e não apenas aos provedores de conexão (incluindo, portanto, plataformas de blogs, portais de notícias etc.).

Esse projeto perdeu força em 2011, quando outro projeto de lei sobre crimes cibernéticos — apresentado pelo deputado federal Paulo Teixeira — foi aprovado sem disposições sobre responsabilidade de intermediários. Esta lei foi proposta e aprovada rapidamente devido a um contexto favorável: fotos de nudez de uma famosa atriz brasileira, Carolina Dieckmann, foram acessadas ilegalmente em seu computador e divulgadas por toda a web. Devido a isso, a lei acabou sendo apelidada de Lei Carolina Dieckmann, contemplando determinadas exigências que haviam sido atendidas pela Lei Azeredo, mas de forma muito mais suave.

Ao contrário das propostas sobre responsabilidade de intermediários rejeitadas do Projeto Azeredo, o Marco Civil tentou fornecer medidas de *safe harbour* para esses atores. O projeto de lei oferecia a garantia de que o conteúdo só poderia ser removido por uma ordem judicial detalhada e estabelecia que os provedores de Internet somente seriam responsabilizados por danos decorrentes de conteúdo fornecidos por terceiros se, após o recebimento de uma ordem judicial para remoção de conteúdo, deixassem de tomar as medidas adequadas no âmbito de seus serviços, dentro do prazo especificado.

Construído através de um processo completamente novo de consultas abertas on-line e off-line, o Marco Civil tem por objetivo consolidar direitos e responsabilidades no contexto da comunicação eletrônica, fomentar a inovação ao estabelecer uma estrutura transparente de responsabilidade para todos os atores envolvidos no processo de comunicação virtual, buscando também transcender a exclusão digital ao estabelecer diretrizes para políticas públicas.

O texto também estabelece o direito do consumidor de receber informações claras sobre as práticas de gerenciamento da rede adotadas pelos provedores, sempre em conformidade com o princípio da neutralidade de rede. Em termos de privacidade, ele estabelece a não divulgação ou uso de registros de conexão e de registros de acesso a aplicações de Internet, exceto com o consentimento expresso do proprietário ou para atender a uma ordem judicial.

O Marco Civil também enfrentou controvérsias e ações de *lobby* no que tange à disposição que regulamenta a responsabilidade pelo conteúdo, principalmente porque as emissoras e outros setores da indústria de conteúdo estão interessados em um regime de responsabilização mais amplo para a violação

dos direitos autorais, claramente desrespeitando o princípio de liberdade de expressão.

Após Edward Snowden ter vazado informações da NSA em meados de 2013, a vigilância de cidadãos e empresas brasileiras pelos Estados Unidos tornou-se uma grande preocupação para o governo do Brasil, como ilustrado pelas declarações da presidente Dilma na 68^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 24 de setembro²⁷². Esses vazamentos motivaram o governo a acelerar a votação do Marco Civil.

Quando do lançamento deste relatório, em novembro de 2013, o Marco Civil encontrava-se para votação na Câmara dos Deputados, tramitando em regime de urgência desde setembro do mesmo ano. Mesmo nessas condições, a votação continuou sendo adiada. No total, houve 29 adiamentos, dos quais 20 foram já no período de urgência, o que implicou no trancamento da pauta de votações da Câmara por todo esse tempo. Finalmente, no dia 25 de março de 2014, o projeto foi aprovado na Câmara e caminhou para o Senado Federal, onde foi simultaneamente apreciado por 3 comissões. Após pouco menos de um mês, os senadores também aprovaram o Marco Civil que foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 23 de abril de 2014, na abertura do evento NETmundial, em São Paulo. Dois meses depois, o Marco Civil entrou em vigor (Lei 12965/14). Contudo, questões específicas como a neutralidade de rede e guarda de registros de acesso a aplicações na Internet, ainda precisam ser especificamente regulamentadas.

7.2 Reguladores

7.2.1 Mudanças na regulamentação de conteúdo

O artigo 221 estipula quatro princípios para o conteúdo de rádio e de televisão (consulte a seção 7.1.2.1), mas não há regulamentações adicionais sobre a implementação dessas disposições. Enquanto a Anatel regulamenta os aspectos técnicos da mídia eletrônica, não existe uma agência responsável pela regulação de conteúdo. Assim sendo, o governo tem promovido, desde 2010, debates sobre a possibilidade de se criar uma agência reguladora para conteúdo de mídia, com base no artigo anteriormente mencionado e com o intuito de garantir espaço para o conteúdo regional e independente, por exemplo²⁷³. Por outro lado, associações de radiodifusão como a Abert condenaram a iniciativa,

272 Consulte <http://gadepbate.un.org/68/brazil> (Acesso em: 3 de outubro de 2013).

273 D. Milanese, Franklin defende agência reguladora para a mídia. *O Estado de São Paulo*, 8 de outubro de 2010, em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,franklin-defende-agencia-reguladora-para-a-midia,622232,0.htm> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

argumentando que ela abriria portas para a censura. A ANJ também criticou a iniciativa e demonstrou seu apoio à autorregulamentação.

Entretanto, deram-se alguns passos adicionais para o estabelecimento de um regulador de conteúdo. Após a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), instituída por decreto presidencial em 2009 para debater o tema “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”, as organizações da sociedade civil que compõem o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) promoveram uma consulta com relação à regulamentação da mídia²⁷⁴. Mais de 200 contribuições foram recebidas, resultando no esboço de 20 diretrizes para uma nova estrutura de mídia no Brasil, envolvendo não apenas a regulamentação do conteúdo, mas também a democratização das outorgas, a regulamentação da publicidade, a convergência de mídia e outros temas. O texto foi entregue ao Ministério das Comunicações, que manifestou a intenção de atualizar as regulamentações da TV aberta e a Lei Geral de Telecomunicações, porém apenas no que diz respeito à diversidade cultural²⁷⁵.

Nesse sentido, realizações mais concretas já foram alcançadas na área da TV paga. Em 2011, o Senado aprovou a Lei nº 12.485/11, que criou uma nova estrutura legal para a TV paga segundo o conceito de “serviços de acesso condicionado”. Um aspecto importante é que essa lei avança em direção à convergência, uma vez que unifica as regras para todos os tipos de TV paga, que antes eram estabelecidas com base na tecnologia utilizada para distribuição (cabo, satélite, micro-ondas etc.). Essa mudança também permite que as operadoras de telefonia móvel ofereçam serviços convergentes, incluindo, por exemplo: televisão, telefone e acesso à Internet.

As regras *must-carry* estão definidas no capítulo V da lei, de acordo com três tipos de cotas para a transmissão de conteúdo regional e independente na TV paga. A lei exige que determinados canais especiais transmitam pelo menos três horas e meia de programação regional e nacional por semana no horário nobre. Metade desses programas deve ser desenvolvida por produtoras independentes. A cota por pacote estabelece que um terço dos canais que compõem o pacote deve ser brasileiro e um terço deve ser independente. A terceira cota refere-se a pacotes que incluem majoritariamente conteúdo jornalístico veiculado durante o horário nobre e requer a oferta de pelo menos um canal de notícias adicional para garantir o pluralismo de fontes²⁷⁶.

274 Consulte <http://www.comunicacaoedemocratica.org.br> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

275 N. Passos, Ministério abre negociação de regulação da mídia mas não fixa prazo. *Carta Maior*, 20 de outubro de 2011, em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18755 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

276 Consulte <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=243908&norma=2640> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Para fomentar a produção de conteúdo nacional, a lei também especifica subsídios de R\$ 300 milhões por ano para conteúdo audiovisual – montante proveniente de parte dos 10% de contribuição que as operadoras de telecomunicações pagam para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Por fim, a lei também define mecanismos institucionais para o sistema. Poderes de fiscalização de conteúdo e de sanções são conferidos à Agência Nacional do Cinema (Ancine), enquanto a Anatel é responsável por monitorar questões relacionadas à tecnologia, utilização das redes e autorizações para a oferta do serviço. O Ministério da Justiça é encarregado de determinar as classificações por faixa etária para programas de TV paga.

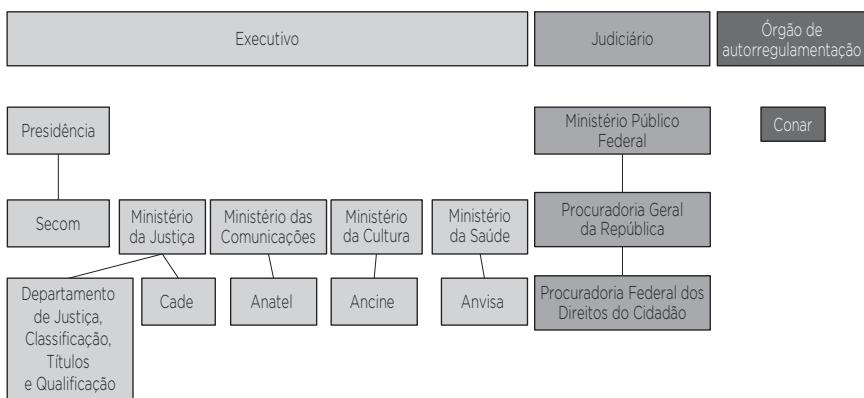
As funções da Ancine foram largamente ampliadas a fim de incluir a fiscalização das cotas obrigatórias para conteúdo brasileiro, impostas pela Lei nº 12.485/11 sobre a programação e empacotamento, durante os próximos 12 anos. As cotas são aplicáveis principalmente, mas não exclusivamente, a canais cujo conteúdo é composto em sua maioria por filmes, documentários e seriados de TV, os chamados “canais de espaço qualificado”. São exigidas três horas e meia por semana de conteúdo brasileiro no horário nobre para cada um desses canais, e um canal dedicado exclusivamente a conteúdo brasileiro para cada conjunto de três canais em um pacote, até o limite de 12 canais brasileiros.

Se um pacote contém um canal gerado por uma programadora brasileira que fornece conteúdo de notícias na maior parte de seu horário nobre, pelo menos um canal equivalente de outro fornecedor deve ser incluído para assegurar uma fonte alternativa de notícias para os consumidores. As cotas podem ser dispensadas pela Ancine através de solicitação da parte interessada, dependendo de argumentos baseados em obstáculos insuperáveis de natureza técnica ou econômica que impeçam o cumprimento das obrigações de conteúdo.

7.2.2 Estrutura institucional para regulação da mídia

Uma grande quantidade de participantes regula o setor de radiodifusão brasileiro, uma característica que pode ser muito problemática não só para a definição e observância de políticas, como também para o desenvolvimento comercial do setor. A Figura 26 mostra a estrutura institucional para a regulação da mídia no país, dividida entre os seus ramos Executivo e Judiciário, além de um órgão de autorregulamentação representado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

Figura 26.
Estrutura institucional para regulação da mídia, 2012



Fonte: Autores do MDM.

No ramo Executivo, algumas agências, embora intimamente relacionadas a um ministério específico, podem ser consideradas independentes no âmbito administrativo. São os casos da Ancine, da Anatel, do Cade e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

A Ancine é uma agência reguladora criada apenas em 2001 pela MP nº 2.228-1, responsável por fomentar o cinema e o mercado audiovisual. A Anatel é uma agência reguladora responsável pelas telecomunicações. Segundo a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no que diz respeito à radiodifusão, ela está encarregada de preparar, gerenciar e manter os Planos Básicos de Distribuição de Canais. Ela é financeiramente autônoma e administrativamente independente. Como tal, suas decisões administrativas são caracterizadas como definitivas e só podem ser contestadas judicialmente. Para assegurar a competitividade, o Cade também é uma autarquia que visa orientar, monitorar, prevenir, garantir a aplicação de regras e investigar abusos de poder econômico. Por fim, a Anvisa é uma agência reguladora responsável pela saúde pública, incluindo o controle da publicidade.

Essa configuração institucional é bastante recente. Em 1995, a Emenda Constitucional nº 8 permitiu a privatização da telefonia e da transmissão de dados, que até então eram monopólios do Estado. Essa mudança promoveu a reorganização de serviços, especificamente os de telecomunicações e de radiodifusão. Devido a essa emenda, a LGT foi promulgada e passou a fornecer diretrizes para os serviços de telecomunicações, ao mesmo tempo que criava a Anatel como agência reguladora no campo e mantinha os serviços de radiodifusão sob a égide do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações.

No entanto, algumas mudanças nas atribuições dessas agências podem ser percebidas, principalmente no caso da Anatel e da Ancine. A Lei nº 12.485/11, relativa à regulamentação de Serviços de Acesso Condicionado (SeAC), foi responsável por ampliar de forma significativa o papel da Ancine, sobretudo em relação à fiscalização das regras *must-carry* de conteúdo, um tema que afeta diretamente as produtoras e programadoras de conteúdo audiovisual²⁷⁷. A Anatel também passa por um período de reforma administrativa interna²⁷⁸ e está realizando consultas públicas sobre procedimentos para autorização do uso de SeAC e de canais de distribuição²⁷⁹.

A ampliação das funções de ambas as agências no âmbito da Lei nº 12.485/11 já causou preocupação entre os proprietários de mídia. A lei foi criticada pelo Democratas (DEM), um partido político de centro-direita que ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.679)²⁸⁰ no Supremo Tribunal Federal, questionando o papel da Ancine como fiscalizadora do setor de audiovisual. Embora também tenham críticas à lei, as organizações da sociedade civil envolvidas com a democratização da mídia defendem a legitimidade da Ancine como supervisora e reguladora do setor para fomentar e fiscalizar as cotas de conteúdo nacional²⁸¹. Contudo, sem uma reforma séria por parte do Ministério das Comunicações para se fazer cumprir a Constituição em termos de propriedade dos meios de comunicação, não haverá uma democratização das outorgas.

7.2.3 Outorga digital

A fim de administrar de modo adequado a alocação do espectro em conformidade com o artigo 211 da LGT, a Anatel gerencia os Planos Básicos de Distribuição de Canais dos Serviços de Radiodifusão (PBRTV/PBTVD/PBTVA), que têm sido objetos de consultas públicas em muitos estados (recentemente, a Consulta Pública nº 35, para regiões do estado de São Paulo, e a nº 4, focada no

277 Com regras para o SeAC, Ancine se consolida como uma agência do audiovisual. *Teletime*, 19 de janeiro de 2012, em <http://www.teletime.com.br/19/01/2012/com-regras-para-o-se-ac-ancine-se-consolida-como-uma-agencia-do-audiovisual/tt/258505/news.aspx> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

278 L. Berbert, Ouvidor elogia medidas de transparéncia da Anatel em relatório. *TeleSíntese*, 30 de janeiro de 2012, em <http://telesintese.com.br/index.php/plantao/18295-ouvidor-elogia-medidas-de-transparencia-da-anatel-em-relatorio> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

279 Anatel inicia consulta do termo de autorização do SeAC. *TeleSíntese*, 30 de janeiro de 2012, em <http://telesintese.com.br/index.php/plantao/18300-anatel-inicia-consulta-do-termo-de-autorizacao-do-seac> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

280 DEM questiona regulamentação de TVs por assinatura. *Notícias STF*, 21 de novembro de 2011, em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=194170> (Acesso em: em 1º de outubro de 2013).

281 Instituto Telecom, Ano novo, reivindicações antigas. *Observatório do Direito à Comunicação*, 11 de janeiro de 2012, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8736 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Distrito Federal, por exemplo)²⁸². De acordo com esses planos, a concessão de outorgas de radiodifusão é precedida por um processo de licitação (consulte a seção 5.1.1), que pode ser iniciado tanto pelo Ministério das Comunicações, *ex officio*, quanto por uma entidade interessada em fornecer o serviço. De acordo com o artigo 223, parágrafos 1º, 2º e 5º, a decisão da outorga será submetida ao Congresso e depende da aprovação de pelo menos dois quintos da casa. Portanto, as outorgas são oficializadas por meio de decretos assinados pelo presidente do Congresso.

O fato de a aprovação das outorgas ser muito dependente dos membros do Congresso, não havendo *enforcement* por parte do Ministério das Comunicações, tem gerado um alto nível de uso político das outorgas (consulte a seção 5). A Constituição proíbe a propriedade e o gerenciamento de veículos de mídia por deputados e senadores²⁸³, mas isso não tem impedido que políticos possuam veículos de mídia. Na verdade, existe uma estreita relação entre os grandes conglomerados de mídia e o Congresso Nacional; um notável exemplo é o ex-presidente Sarney, que concedeu muitas outorgas por motivos políticos antes da aprovação da Constituição de 1988 (consulte a seção 5.1.1) e detém poder político como presidente do Congresso, ao mesmo tempo que é dono de vários veículos de mídia na região Nordeste do país. Portanto, todas as antigas outorgas concedidas durante o governo Sarney são constantemente renovadas.

Em março de 2011, a “Folha de S. Paulo” publicou um relatório provando que outorgas para a exploração de serviços de radiodifusão pública foram ganhas por “laranjas” que não eram operadores de canais de rádio e televisão de fato (consulte a seção 6.1.5)²⁸⁴. No início de 2012, após inúmeras críticas a essa prática, o Decreto nº 7.670 foi aprovado²⁸⁵. A lei alterou positivamente as condições de participação em licitações para obtenção de outorgas. Condições mais rigorosas obrigam os licitantes a apresentarem um balanço detalhado e uma demonstração financeira de suas operações, pareceres de auditores independentes que atestem a capacidade econômica da empresa, informações sobre a origem dos fundos etc. Entretanto, ainda que isso represente um avanço contra o uso de “laranjas”, a lei recém-alterada continua a ignorar questões

282 Consulte <http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1700&Tipo=1&Opcão=finalizadas> e <http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1654&Tipo=1&Opcão=andamento> (Acessos em: 6 de outubro de 2013).

283 Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 54, I, a.

284 E. Lobato, Laranjas compram rádios e TVs do governo federal. *Observatório da Imprensa*, 29 de março de 2011, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/laranjas_compram_radios_e_tvs_do_governo_federal (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

285 Consulte <http://www.mc.gov.br/component/content/article/24024> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

relacionadas à propriedade de outorgas por políticos²⁸⁶. Ainda mais preociente é o fato de que a tendência de políticos serem proprietários de outorgas de radiodifusão está sendo perpetuada no processo de transição para o digital.

Em outubro de 2006, uma regulamentação do Ministério das Comunicações (Portaria MC nº 652) definiu os critérios, procedimentos e prazos para a atribuição de outorgas digitais²⁸⁷. Ela estabelece que as emissoras devem solicitar a permissão do Ministério das Comunicações para realizar transmissões digitais e apresentar ao Ministério projetos que garantam a equivalência da área de cobertura com a do sinal analógico, segundo o Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD).

Além do acalorado debate sobre a adoção do padrão técnico para a TV digital (consulte a seção 5.2.1), o Decreto nº 5.820/06 também foi criticado por não ter sido capaz de democratizar a indústria das comunicações. Primeiramente, o artigo 7º suscita preocupações sobre a perpetuação de posições dominantes no mercado de TV analógica. Por exemplo, atualmente uma frequência de 6 MHz é usada para a transmissão de apenas um programa; no entanto, com a tecnologia digital, essa mesma faixa pode suportar pelo menos quatro programas diferentes, por exemplo, utilizando-se tecnologias de *multicasting* que estão disponíveis para a transmissão digital. Assim, uma vez que as emissoras com outorgas para canais analógicos passem automaticamente a ter direito ao espectro digital, sem precisarem de uma outorga adicional, ao final do período de transição elas terão mais espaço para canais do que na era analógica — mesmo após devolverem as frequências dos canais analógicos. Na inexistência de uma regulamentação clara em relação a essa questão, é possível chegar à conclusão de que o Governo Federal está doando espaço do espectro aos atuais outorgados.

7.2.4 Papel dos mecanismos de autorregulamentação

A adoção de mecanismos de autorregulamentação é ainda um tema relevante de discussão na mídia brasileira. Em 2004, durante o mandato do presidente Lula, com o apoio da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), houve tentativas de se estabelecer uma estrutura de um conselho federal e conselhos regionais de jornalismo (CFJ e CRJs)²⁸⁸. O projeto de lei também propôs um Código de Ética e, embora não tenha avançado, incentivou o debate sobre a atualização do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. Em 2007, com

286 V. A. Lima, Quem souber a resposta diga qual é. *Observatório da Imprensa*, 24 de janeiro de 2012, em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/quem_souber_a_resposta_diga_qual_e (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

287 Consulte <http://www.mc.gov.br/tv-digital> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

288 Consulte http://www.fenaj.org.br/cfj/projeto_cfj.htm (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

contribuições de sindicatos de trabalhadores, professores de jornalismo e outras provenientes de consulta pública na Fenaj, um novo texto do código²⁸⁹ foi aprovado pelo Congresso Nacional dos Jornalistas e será aplicado pelo seu sindicato. No entanto, ele se concentra nos jornalistas, não na mídia como um todo.

Em 2010, o tema voltou à agenda política quando o líder do governo na Câmara dos Deputados, Cândido Vaccarezza, expressou a necessidade de criação de um órgão de autorregulamentação, principalmente considerando-se os períodos eleitorais. Isso adveio de uma preocupação com o vácuo gerado após a Lei de Imprensa de 1967 haver sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2009. Apesar das muitas disposições condenáveis e autoritárias, a lei também regulamentava o direito de resposta. A proposta referia-se apenas a jornais, televisão e rádio — excluindo, portanto, a Internet²⁹⁰. Na ocasião, o órgão de autorregulamentação publicitária, Conar, foi utilizado como modelo.

Em 2011, em resposta a iniciativas anteriores, a ANJ propôs um Programa Permanente de Autorregulamentação²⁹¹. Outra vez, o mecanismo focou-se somente nos jornais e forneceu diretrizes para seus membros reconhecerem e informarem erros em artigos, publicar cartas e e-mails de leitores, criarem canais de comunicação com os leitores etc. Ele também sugeriu a criação de um *ombudsman*, uma vez que isso já vinha sendo amplamente proposto. É importante acrescentar que no Brasil apenas dois jornais possuem *ombudsman*: “Folha de S. Paulo” e “O POVO” do Ceará. Entre os novos portais, apenas o UOL e o iG possuem *ombudsman* atualmente.

7.3 Interferência governamental

7.3.1 O mercado

Por meio de publicidade e empréstimos subsidiados, o Estado é um grande patrocinador dos veículos de comunicação. Como tal, ele exerce um importante papel no mercado em termos de fortalecimento ou enfraquecimento de diferentes veículos, através da diversificação ou da concentração de seus gastos.

²⁸⁹ Fenaj, O Código de Ética dos jornalistas brasileiros. *Observatório da Imprensa*, 18 de setembro de 2007, em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o-codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

²⁹⁰ L. Borges, Líder do governo defende auto-regulamentação da mídia. *Terra*, 6 de maio de 2010, em <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4417821-EI306,00-Lider+do+governo+defende+autoregulamentacao+da+midia.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

²⁹¹ Consulte <http://www.anj.org.br/sala-de-imprensa/noticias/anj-cria-programa-permanente-de-autorregulamentacao> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

Entretanto, uma recente publicação do “O Estado de São Paulo” mostrou que os valores dos gastos públicos com publicidade estão aumentando. Utilizando a Lei de Acesso à Informação para solicitar dados de diferentes setores do Governo Federal, o jornalista foi capaz de avaliar que durante dois anos de seu mandato, a presidente Dilma gastou R\$ 3,56 bilhões com publicidade. Os gastos anuais do governo anterior tiveram uma média de R\$ 1,44 bilhão²⁹².

Durante o governo do Presidente Lula, de 2003 a 2010, houve uma diversificação substancial dos gastos públicos com publicidade, o que causou preocupação entre os principais veículos de mídia comercial que anteriormente haviam sido os principais beneficiários da publicidade oficial. Em maio de 2009, o jornal “Folha de S. Paulo” publicou um artigo acusando o Governo Federal de tentar comprar a simpatia dos proprietários de pequenas estações de rádio, jornais e revistas²⁹³. Segundo o relatório, em 2003, a Presidência gastou a verba de publicidade com 499 veículos de mídia. Em 2009, os gastos com publicidade governamental foram distribuídos entre 5.297 veículos de mídia, um aumento de 961%. (Consulte a seção 6.2.1.) Não houve aumento significativo no valor dos gastos reais, mas uma mudança de estratégia para favorecer as pequenas estações de rádio e jornais do interior do país.

Contudo, apesar da maior distribuição da publicidade estatal, ela precisa ser melhorada, já que mesmo sendo alterada, ainda está muito concentrada nos maiores veículos de mídia e falta transparência sobre os critérios adotados para a realização dessas despesas. Por exemplo, em outubro de 2011, uma única edição da “Veja” recebeu cerca de US\$ 1,5 milhão como pagamento pela publicação de anúncios oficiais²⁹⁴. Outro caso é o das Organizações Globo, conglomerado proprietário de estações de TV, jornais e revistas que ainda recebe quase a metade de toda a verba governamental destinada à publicidade.

Os critérios utilizados pelo Governo Federal para a alocação de verbas de publicidade foram debatidos em uma audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados em 2011. A alocação da publicidade estatal é regida por dois documentos legais: a Lei nº 12.232/10, que trata de regras gerais para a licitação e a contratação de serviços de publicidade fornecidos por agências publicitárias; e o Decreto nº 6.555/08, que regulamenta as comunicações por parte do Governo Fede-

292 F. Gallo, Dilma supera Lula nas despesas com propaganda; juntos gastaram R\$16 bi. *O Estado de São Paulo*, 11 de agosto de 2013, em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-supera-lula-nas-despesas-com-propaganda-juntos-gastaram-r-16-bi,1063026,0.htm> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

293 Consulte <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0106200903.htm> (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

294 Consulte <http://altamiroborges.blogspot.com/2011/12/as-relacoes-ambiguas-governomedia.html> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

ral. No entanto, as disposições legais sobre como as agências publicitárias são utilizadas como intermediárias dos gastos governamentais não são claras, especialmente em se tratando do percentual máximo que elas podem cobrar em tais negócios²⁹⁵. Pressionando também por uma transparência maior durante a primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009, proprietários de mídia, empresários individuais, estudantes, professores e ativistas que não se sentiam representados criaram a Altercom para, entre outros objetivos, lutar por uma forma mais justa e clara de distribuição da publicidade estatal, a fim de aumentar a pluralidade de opiniões na sociedade brasileira²⁹⁶.

Além de favorecer alguns participantes no mercado, a falta de processos e mecanismos transparentes para o desembolso de verba pública com publicidade apresenta oportunidades para o uso indevido de fundos. De fato, há vários casos de políticos brasileiros que utilizam recursos públicos de publicidade para proveito próprio²⁹⁷. Isso é um total desrespeito ao artigo 37 da Constituição, que estabelece o princípio da impessoalidade na publicidade governamental, a qual deve estar voltada para a educação, a informação ou o fornecimento de diretrizes — e não para a autopromoção de elites políticas individuais ou funcionários públicos.

7.3.2 O regulador

Talvez devido à complexa arquitetura institucional, da estrutura legal fragmentada e das ligações estreitas com políticos e veículos de mídia, o que enfrentamos no Brasil é, sobretudo, uma falta de regulação ativa da mídia. O processo de outorgas não é questionado, e as sanções não são impostas, a menos que haja pressão da sociedade civil para que elas sejam aplicadas. Algo que aconteceu, por exemplo, com a publicação do projeto “Donos da Mídia”, um estudo sobre propriedade de meios que resultou em algumas alterações na legislação, ainda que marginais.

Isso não significa inexistência de fiscalização ou de sanção estabelecidos na legislação. Segundo o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) e um acordo entre

295 L. Haje, Governo e TCU dizem que publicidade federal segue normas legais. *Observatório do Direito à Comunicação*, 9 de novembro de 2011, em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=8568 (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

296 Consulte http://altercom.org.br/quem_somos/ (Acesso em: 6 de outubro de 2013).

297 Exemplos recentes incluem: <http://m.g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/01/prefeito-de-caruaru-pe-e-condenado-por-publicidade-com-dinheiro-publico.html> e <http://www2.prsc.mpf.gov.br/conteudo/servicos/noticias-ascom/ultimas-noticias/mpf-faz-levantamento-de-gastos-publicos-com-publicidade-e-pede-providencias-joinville> (Acessos em: 1º de outubro 2013).

o Ministério das Comunicações e a Anatel, a competência para a fiscalização dos serviços de radiodifusão deve ser organizada da seguinte maneira:

Tabela 17.
Discriminação das tarefas de regulamentação
no setor de comunicações

Tipo de fiscalização	Competência	Execução
Técnica	Anatel	Anatel
Conteúdo	MiniCom	Anatel MiniCom
Obrigações legais e contratuais	MiniCom	MiniCom

Fonte: Ministério das Comunicações (MiniCom)²⁹⁸.

Uma lista de sanções administrativas implementadas pelo Ministério das Comunicações está disponível no site do MiniCom²⁹⁹, acompanhada do Plano Anual de Fiscalização dos Serviços de Radiodifusão para 2013. As estações de rádio e de rádio comunitária estão no topo da lista dessas sanções administrativas, com multas em torno de R\$ 1.000.

Publicizar essa lista, além de abrir um canal de debate público através do portal do MiniCom, pode ser encarada como uma boa iniciativa; mas, devido às estreitas ligações políticas existentes na propriedade de meios, uma mudança substancial (que exigiria o cancelamento de outorgas e permissões irregulares) continua indefinida. Na verdade, vale mencionar que o único caso de uma emissora ativa que teve sua outorga revogada foi o da TV Rede Excelsior, em 1970, quando foi fechada pela ditadura brasileira devido a razões políticas.

7.3.3 Outras formas de interferência

A mídia brasileira encontra-se sub-regulada, e seus laços históricos com partidos políticos estão refletidos em suas relações de propriedade. Assim, pressões extrajudiciais e ameaças contra editores e repórteres têm sido exercidas — não diretamente por autoridades do governo, mas por políticos no poder — afetando indiretamente a liberdade de expressão nos principais veículos de mídia, tanto off-line quanto digital.

O ano de 2011 testemunhou uma relevante mudança, principalmente em virtude de um aumento das respostas dos cidadãos à censura da mídia ou a

²⁹⁸ Consulte <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

²⁹⁹ Consulte <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

coberturas tendenciosas. Um importante episódio foi o lançamento do livro “Privataria Tucana”, do jornalista Amaury Ribeiro Júnior, que destacou a influência da mídia tradicional na formação da opinião pública brasileira. O livro fez alegações e exibiu provas de crimes, entre eles um esquema de lavagem de dinheiro pelo governo do PSDB, que movimentou bilhões de dólares com processos de privatização, incluindo o envolvimento próximo do candidato presidencial José Serra. Embora tenha sido um *best-seller*, o livro foi inicialmente ignorado pelos principais veículos de mídia do país, muitas vezes a pedido e sob a pressão dos partidos políticos envolvidos nos escândalos retratados. No entanto, o livro movimentou as redes sociais, finalmente obrigando a mídia tradicional a comentá-lo.

Também ocorreram demissões de jornalistas e editores após a pressão de políticos. Um exemplo foi o caso de Ricardo Gomez Filho, demitido da “Folha Metropolitana”. O principal motivo foi o jornalista ter questionado o deputado Carlos Roberto de Campos (PSDB-SP) sobre casos de nepotismo na Secretaria de Energia do Estado de São Paulo, durante uma entrevista³⁰⁰.

Na realidade, as empresas de construção e os proprietários de terras sempre foram alvo de pressões políticas no país, um processo que se intensificou nos últimos anos após o Brasil ter sido escolhido para sediar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016. Um exemplo de outro episódio recente de censura extrajudicial aconteceu durante a cobertura de um despejo violento de moradores pela Polícia Militar em um subúrbio de São Paulo, quando jornalistas foram impedidos de entrevistar os moradores da comunidade³⁰¹.

7.4 Avaliações

O Brasil está passando por um processo de tentativa e erro para adaptar sua estrutura legal ao contexto da mídia digital. Podemos analisar essas tentativas sob os aspectos da inclusão digital, da transparência e da responsabilidade no processo de outorgas de radiodifusão, e do acesso a conteúdos (plural, diverso e gratuito).

Quanto à inclusão digital, o governo brasileiro tem tentado diferentes tipos de incentivos para aprimorar a conectividade da banda larga e também o acesso ao hardware, porém com pouco sucesso. O Plano Nacional de Banda Larga tem sido insuficiente. Devido à pressão das empresas de telecomunicações, sem levar em consideração o interesse público, o plano ainda não atingiu

300 Consulte <http://www.luisnassif.com/profiles/blogs/acabo-de-sair-da-folha> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

301 N. Mazotte, Repórteres sofrem censura, ameaças e agressões na cobertura do processo de desocupação de Pinheirinho. *Blog Jornalismo nas Américas*, 24 de janeiro de 2012, em <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/reporteres-sofrem-censura-ameacas-e-agressoes-na-cobertura-do-processo-de-desocupacao-de-pinhei> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

sua meta de cobertura universal. No que diz respeito aos custos de hardware mais acessíveis, os incentivos governamentais são em geral indiretos e relacionados a incentivos fiscais da política industrial. Os resultados são bastante questionáveis, já que poucas empresas são elegíveis para receber esses incentivos e, segundo os relatórios anuais de despesas tributárias do Ministério da Fazenda, nenhum incentivo foi recebido até agora.

De maneira similar, incentivos diretos do BNDES têm beneficiado pouquíssimas empresas. Embora exista um consenso dentro do governo sobre a necessidade de rever o modelo de financiamento, nenhuma outra proposta foi apresentada até o momento. Consequentemente, os custos têm sido repassados aos consumidores, e o preço dos *set-top boxes* ainda representa um obstáculo para uma penetração maior da TV digital no Brasil. Apesar de haver rumores de que o governo fará esforços para unir as estratégias do PNBL e do SBTVD-T, principalmente incentivando a produção de *set-top boxes* que também funcionem como dispositivos de acesso à Internet, nenhuma evidência disso foi percebida até o momento.

Em relação à transparência e equidade dos processos de outorga, as fortes ligações entre políticos e o setor de comunicações parecem preparadas para transcender a transição para o digital. Há uma preocupação legítima de que, devido ao padrão técnico adotado para a TV digital, as oportunidades para novos atores entrem no mercado sejam, na melhor das hipóteses, limitadas.

Em termos de acesso a conteúdo plural e diverso, apesar de algumas tentativas malsucedidas de autorregulamentação na TV aberta, resultados mais concretos foram alcançados no campo da TV paga, visto que as novas regulamentações já avançaram um passo em direção à convergência ao unificarem os padrões aplicados às diferentes tecnologias (cabô, satélite, micro-ondas etc.). Essa alteração também permite que empresas de telefonia móvel ofereçam serviços combinados, incluindo TV, telefone e pacotes de banda larga. Além disso, regras *must-carry* foram estabelecidas para a transmissão de conteúdo regional e independente na TV paga, sendo ainda necessário um acompanhamento próximo de sua implementação — a fim de se evitar contratemplos — já que tais regras entraram em vigor recentemente.

A situação da implementação dos canais públicos digitais propostos pelo SBTVD — uma iniciativa positiva que foi adiada — é a mesma. Quanto a conteúdos de Internet, apesar de não existir regulamentação de mídia específica, o país acaba de aprovar o Marco Civil da Internet, lei que visa garantir a liberdade de expressão como um todo, criando medidas de *safe harbour* para os intermediários e assegurando que conteúdos só possam ser removidos por ordem judicial.

No entanto, essas medidas não têm sido suficientes para atender plenamente aos desafios da transição digital. Os artigos 220, 221 e 223 da Constitui-

ção (consulte a seção 6.4) ainda apresentam lacunas na sua regulamentação, que acabam permitindo a continuação dos monopólios. De fato, necessita-se de uma estrutura de regulação de mídia concisa e coerente, capaz de abordar de maneira adequada temas como a democratização de financiamentos, a regulamentação do conteúdo e da publicidade, a convergência da mídia, entre outros itens.

O país está passando por um período interessante, com uma crescente pressão para a revisão dos mecanismos de regulação da mídia. Algumas mudanças institucionais já ocorreram, como a delegação de poderes de fiscalização do conteúdo da TV paga à Ancine. No entanto, não existe uma agência para regular conteúdos. Para abordar essa questão, o governo promoveu um debate sobre a criação de uma agência reguladora exclusivamente dedicada ao conteúdo de mídia.

Embora as emissoras tradicionais tenham desaprovado a iniciativa por considerarem-na uma forma de censura, organizações da sociedade civil que trabalham para a democratização da mídia têm pressionado o governo por uma consulta sobre regulação de conteúdo. Elas argumentam que o país necessita de um ponto central de regulação da radiodifusão, talvez um Conselho Nacional de Comunicação, para fiscalizar a regulação de conteúdos e as outorgas de emissoras.

Durante o processo de revisão da estrutura legal para a mídia, o número de consultas públicas tem aumentado, embora haja alguns empecilhos no que diz respeito à participação da sociedade. Apesar de essas entidades terem sido representadas nos comitês consultivos que definiram os padrões técnicos para a TV digital brasileira, elas foram excluídas do Fórum do SBTVD-T (criado para fiscalizar o andamento da implementação do SBTVD).

Fora dos grupos da sociedade civil, há uma saliente ausência de participação do público na formulação, implementação e avaliação da política de mídia e da regulação de conteúdo. A sociedade civil já está engajada, por exemplo, na promoção do avanço das diretrizes da Confecom e na organização de uma consulta pública on-line sobre a consolidação de um marco regulatório³⁰². No entanto, espaços mais amplos para participação, bem como medidas mais sérias sobre transparência e responsabilidades, são necessários para a formulação da política de mídia.

Por ora, nenhuma política ou disposição legal teve um impacto positivo sobre o pluralismo e a diversidade da radiodifusão digital. As políticas de radiodifusão digital atuais mantêm o *status quo* em relação à propriedade, caracterizada por uma situação de monopólio.

302 Consulte <http://www.comunicacaodemocratica.org.br> (Acesso em: 1º de outubro de 2013).

8. CONCLUSÕES

8.1 A mídia hoje

8.1.1 Desenvolvimentos positivos

- A exclusão digital ainda é grande, afetando cerca de 50% da população, particularmente nas zonas rurais e nas regiões Norte e Nordeste do país. Entretanto, a população conectada tem aumentado de maneira rápida, em termos absolutos. O acesso a computadores e a outros dispositivos com conexão à Internet vem crescendo entre determinadas camadas da população, e a Internet fornece um ambiente promissor para os cidadãos adquirirem ferramentas e conhecimento necessários à compreensão e participação da vida democrática.
- As redes sociais, assim como as plataformas para criação de blogs e conteúdo gerado pelo usuário, atingiram altos níveis de penetração entre os brasileiros conectados. Contudo, o envolvimento com a mídia social não é, por si só, um indicativo de acesso a notícias e informações qualitativamente melhores ou mais diversificadas. Uma exposição maior do público em geral a mídias alternativas é, no entanto, uma realidade concreta, como se pode ver pelo nível de popularidade alcançado por iniciativas como a Mídia NINJA durante os protestos de 2013.
- A recente aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) forneceu aos cidadãos uma ferramenta valiosa para a obtenção de dados que eram difíceis de serem acessados anteriormente. Até o momento, existem problemas relacionados à forma como a lei está sendo implementada, ao desafio de se criarem maneiras para que a população tome consciência dessa ferramenta e passe a utilizá-la, e, ainda, ao fato de que as respostas nem sempre são rápidas ou satisfatórias. No entanto, a possibilidade de que os pedidos de informação possam ser formalmente submetidos é bastante encorajadora.

- A Lei nº 12.485/11, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, estabeleceu um tratamento coerente e unificado para a TV paga, anteriormente regulamentada de acordo com a tecnologia utilizada (regras diferentes para cabo, DTH e MMDS), levando a regimes contraditórios para serviços que eram, essencialmente, os mesmos. A lei também estabelece limites sobre a propriedade cruzada entre determinadas empresas de telecomunicações e de radiodifusão — embora esses limites possam ser criticados em termos de critérios, implementação e *enforcement*, certamente abriram um precedente para o aprofundamento do debate sobre a propriedade cruzada dos meios de comunicação.
- O Marco Civil, também conhecido como Lei nº 12.965/14, foi elaborado por meio de um processo colaborativo de consulta e apresentado ao Congresso Nacional em 2011. Ele estabelece um regime inovador para o uso da Internet no Brasil com foco na liberdade de expressão e em outros direitos dos usuários, assim como nas principais questões de infraestrutura, como a neutralidade da rede. A lei também representou uma oportunidade para que o Brasil estabeleça um importante precedente internacional, como o de se tornar o primeiro país a transformar um conjunto de princípios para governança da Internet (desenvolvidos por meio de uma abordagem de várias partes interessadas) em algo que possa ser efetivamente implementado.
- Apesar das falhas do modelo da EBC/TV Brasil, tanto a criação da empresa quanto a da emissora representam um significativo avanço na discussão sobre o serviço público de radiodifusão no Brasil, cujo desenvolvimento tem sido historicamente negligenciado em favor da radiodifusão estritamente comercial.
- O envolvimento da sociedade civil com a política dos meios de comunicação, embora ainda restrito em grande parte às ONGs e atores tradicionalmente atuantes nessa área, foi impulsionado, de modo considerável, pela Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009 por convocação do Governo Federal, e pelo aumento do interesse e da mobilização em torno de temas relacionados ou transversais à política dos meios de comunicação, como a regulamentação da Internet e das telecomunicações.

8.1.2 Desenvolvimentos negativos

- A transição para a TV digital terrestre está avançando lentamente em todo o país e acaba beneficiando os cidadãos que podem comprar *set-top boxes* e aparelhos de TV HD. Além disso, a digitalização não resultou em uma diversidade maior de fontes de conteúdo, uma vez que

partes adicionais do espectro foram asseguradas às atuais emissoras durante o processo de transição, e o dividendo digital será leiloado para provedores de 4G.

- Ainda não se pode vislumbrar o fim do processo de escolha de padrão para o rádio digital, o qual vem se arrastando desde 2007.
- Apesar dos evidentes conflitos de interesse e dos impedimentos constitucionais, muitos membros de ambas as casas do Congresso Nacional são proprietários ou possuem algum grau de parentesco com donos de emissoras. O uso político indevido de outorgas de radiodifusão tem sido uma característica do cenário de mídia há muitos anos, e não há nenhum sinal de que isso mudará. Dado que a Constituição exige que dois quintos do Congresso votem contra renovações de outorgas, na prática, o sistema acaba concedendo renovações automáticas.
- A política dos meios de comunicação continua sendo um tabu no Brasil. A mídia tradicional tende a classificar todas as tentativas de reforma da mídia como um ataque à liberdade de expressão, e o Governo Federal tem constantemente evitado a questão. Consequentemente, muitos artigos relevantes da Constituição continuam sem a devida atenção legislativa: artigo 220, § 5º (proibição de monopólios e oligopólios nos meios de comunicação); artigo 221, § 1º (preferência por finalidades educacionais, culturais e informativas na mídia); artigo 222, § 2º (incentivos à produção de conteúdo independente); artigo 222, § 3º (proteção da cultura regional através da regionalização da produção de conteúdo); e artigo 223 (complementaridade da radiodifusão pública, estatal e privada).
- A despeito do constante aumento da taxa de penetração da Internet, a exclusão digital ainda é um problema no Brasil. Os domicílios com renda mais baixa e/ou localizados em áreas rurais dispõem de menor acesso ao serviço, e os resultados do PNBL até agora são pouco encorajadores. Além disso, a qualidade dos serviços de banda larga é notoriamente baixa, e as recentes fusões/aquisições globais no mercado de telecomunicações (Telefónica e Telecom Itália, Oi e Portugal Telecom) apontam para uma concentração ainda maior no país.
- O arcabouço legislativo da Internet apresenta várias lacunas que precisam ser preenchidas. Até a iniciativa do Marco Civil, as tentativas legislativas de regulação da Internet no Brasil foram equivocadas e guiadas sob a ótica do direito penal, enquanto questões fundamentais, como a responsabilidade dos provedores de acesso à Internet, permaneciam intocadas.
- A mídia impressa está em crise, apresentando demissões em massa nos últimos meses, o encerramento de uma série de publicações e experimentações duvidosas com modelos de negócio. Alguns dos atores esta-

belecionados estão bem posicionados em termos do alcance on-line de seus veículos ou diversificaram suas operações inserindo-se em áreas relacionadas, como a “Folha de S. Paulo” com o provedor UOL e o Grupo Abril com a educação. Todavia, o futuro ainda é incerto, particularmente para o jornalismo investigativo, mesmo com o sucesso de experimentações de financiamento coletivo realizadas por veículos independentes, como a Agência Pública e a Repórter Brasil.

- Embora os jornalistas reconheçam as oportunidades oferecidas pela digitalização, eles também ressaltam que suas condições de trabalho foram negativamente impactadas ao longo da última década, pois são obrigados a trabalhar horas extras, assumindo novas funções para suprir demandas derivadas do fornecimento de notícias no ambiente digital, e estão sujeitos a regimes de trabalho informais e/ou precários.
- Após um longo período de inatividade, o Conselho de Comunicação Social foi reativado em 2012 sob severas críticas, direcionadas principalmente à ausência de representantes de minorias, como negros e mulheres, no comitê consultivo e à falta de uma representação adequada da sociedade civil, o que impede discussões mais abrangentes e inclusivas sobre política dos meios de comunicação, implementação e avaliação.
- O Brasil se tornou muito dependente de tecnologias e plataformas estrangeiras no ambiente digital. Facebook, Google, Apple e Amazon são os responsáveis por vários serviços fundamentais à distribuição de conteúdo, hospedagem, redes sociais e mecanismos de busca, e acabam definindo gradualmente o consumo de mídia no país. Além da vulnerabilidade econômica, a privacidade é também um problema, e o projeto de lei sobre proteção de dados pessoais concebido pelo Ministério da Justiça ainda não foi encaminhado ao Congresso.

8.2 A mídia de amanhã

Está cada vez mais difícil prever grandes acontecimentos no cenário midiático brasileiro. Os resultados da transição para a radiodifusão digital são relativamente fáceis de prognosticar, com os atores já estabelecidos mantendo seu controle sobre o mercado enquanto as empresas de telecomunicações assumem o espectro liberado para os serviços de 4G. O que exatamente isso significará para o cenário inconstante da convergência digital é muito mais árduo de se avaliar.

Para os principais atores da mídia tradicional, tal como no resto do mundo, este é um momento de reformulação dos modelos de negócio e de tentar manter ou ampliar a durabilidade de sua influência sobre o discurso público. A falta de regulamentação, a aplicação pouco rigorosa das regras existentes

e a concentração da propriedade de meios apenas ajudam esses agentes a conservar seu controle do mercado. As alterações nos hábitos de consumo de mídia, a convergência de plataformas e o crescente acesso a tecnologias da informação e da comunicação oferecem desafios significativos. Contudo, a forte concorrência do capital estrangeiro, canalizada através das empresas de telecomunicações e Internet, pode apresentar um obstáculo ainda maior.

Alguns dos atores históricos têm se mostrado bastante capazes de manter uma forte presença on-line, que pode ser confirmada pela popularidade de portais e veículos on-line controlados por grupos como Folha, Organizações Globo, Estado e Record. No entanto, essa forte presença on-line já era de se esperar, devido ao *mind share* acumulado por essas empresas ao longo dos anos. As empresas que diversificaram seus negócios — como a “Folha” fez com o UOL (tornando-se efetivamente uma empresa de Internet) ou a Abril com a Abril Educação (fornecendo conteúdos e serviços educativos) — vão se integrar melhor ao novo cenário do que um forte agente atuando nos antigos moldes, como o grupo Estado, que continua a funcionar principalmente como um jornal. A Rede Globo, ainda financeiramente saudável e contando com a alta penetração da TV aberta no Brasil, terá de competir por audiência com a distribuição on-line de conteúdo *over-the-top* através de plataformas que estão totalmente fora de seu domínio, como YouTube e Netflix.

Para os cidadãos brasileiros, o futuro promete um ecossistema de mídia relativamente mais diversificado, mas com grandes desafios e incertezas nos níveis regulatório, econômico e social. Privacidade e neutralidade da rede assumem a liderança nas discussões sobre o discurso democrático mediado na Internet, assim como filtragem e censura de conteúdo e a vigilância de atividades on-line. Há também questões levantadas pelas modalidades de consumo de conteúdo bastante diferenciadas oferecidas por um ecossistema sempre conectado, como o efeito do consumo de conteúdo extremamente seletivo, através de *feeds* personalizados ou de distribuição de conteúdo mediada por algoritmos, e o ruído gerado pelo excesso de informações.

LISTA DE ABREVIATURAS, FIGURAS, TABELAS E EMPRESAS

Abreviaturas

Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
Abra	Associação Brasileira de Radiodifusores
Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
Acerp	Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AM	Modulação em amplitude
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANF	Agência de Notícias das Favelas
ANJ	Associação Nacional de Jornais
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Arpub	Associação das Rádios Públicas do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Bric	Brasil, Rússia, Índia, China
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Camex	Câmara de Comércio Exterior
CBN	Central Brasileira de Notícias
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CFJ	Conselho Federal de Jornalismo
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
Cide	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CLUA	<i>Climate and Land Use Alliance</i> (Aliança pelo Clima e Uso da Terra)
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COM-TV	Comissão Assessora de Assuntos de Televisão
Conar	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
CPJ	Comitê para a Proteção dos Jornalistas
CPqD	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações
DPI	<i>Deep packet inspection</i> (Inspeção profunda de pacotes)

DRM	<i>Digital Radio Mondiale</i> (Rádio Digital Mundial)
DTH	<i>Direct-to-Home</i> (Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite)
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
Ecad	Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
Ejesa	Empresa Jornalística Econômico S.A.
FCBTVE	Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa
Fenaj	Federação Nacional dos Jornalistas
Fistel	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FM	Modulação em frequência
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FTA	<i>Free-to-Air</i> (TV aberta)
HD	<i>High definition</i> (Alta definição)
IAB	<i>Interactive Advertising Bureau</i>
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOC	<i>In-Band On-Channel</i>
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IM	<i>Instant Messaging</i> (Mensagens instantâneas)
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTV	<i>Internet Protocol Television</i>
ISDB-T	<i>Integrated Services Digital Broadcasting — Terrestrial</i> (Serviços Integrados de Radiodifusão Digital Terrestre)
ISP	<i>Internet Service Provider</i> (Provedor de acesso à Internet)
ITU	<i>International Telecommunication Union</i> (União Internacional de Telecomunicações)
IVC	Instituto Verificador de Circulação
LAN	<i>Local area network</i> (Rede de área local)
LCD	Liquid crystal display (Tela de cristal líquido)
LGBTTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MiniCom	Ministério das Comunicações
MMDS	<i>Multipoint Multichannel Distribution System</i> (Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais)

NINJA	Narrativas Integradas de Jornalismo e Ação
NSA	<i>National Security Agency</i> (Agência de Segurança Nacional)
ONG	Organização não governamental
OTT	<i>Over-the-top</i>
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
Padis	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PATVD	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital
PC	<i>Personal computer</i> (Computador pessoal)
PEC	<i>Press Emblem Campaign</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
PPB	Processo Produtivo Básico
PPP	Parceria Público-Privada
PROTVD	Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RBS	Rede Brasil Sul de Comunicação
Rits	Rede de Informações para o Terceiro Setor
RNTPD	Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre
SAL	Secretaria de Assuntos Legislativos
SBRD	Sistema Brasileiro de Rádio Digital
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SBTVD	Sistema Brasileiro de Televisão Digital
SBTVD-T	Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre
SD	<i>Standard definition</i> (Definição padrão)
SeAC	Serviço de Acesso Condicionado
Secom	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SET	Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STB	<i>Set-top box</i> (Receptor de TV digital)
TCU	Tribunal de Contas da União

Telebrasil	Associação Brasileira de Telecomunicações
TI	Tecnologia da Informação
UGC	<i>User-Generated Content</i> (Conteúdo gerado pelo usuário)
UOL	Universo Online

Figuras

- Figura 1. Distribuição rural e urbana (% da população total), 2010
- Figura 2. Composição étnica (% da população total), 2010
- Figura 3. Composição religiosa (% da população total), 2010
- Figura 4. Domicílios com acesso à Internet: áreas urbanas e total (% sobre o total de domicílios), 2005-2012
- Figura 5. Preferências por TV aberta e TV paga (% do total de usuários), 2010
- Figura 6. Evolução da audiência da TV paga (índices), 2005-2010
- Figura 7. Plataformas preferenciais para consumo de notícias (% da população on-line), 2011 e 2012
- Figura 8. Preferência de mídia tradicional (off-line) entre usuários de Internet móvel (%), 2012
- Figura 9. Principais fontes de notícias on-line entre usuários da Internet (% de usuários da Internet), 2010
- Figura 10. Domicílios com equipamentos de rádio (%), 2008-2012
- Figura 11. Evolução da penetração do rádio, percentual da população acima de 10 anos de idade, 2000-2010
- Figura 12. Penetração da transmissão em AM e FM (%), por faixa etária, 2010
- Figura 13. Média diária de circulação paga dos principais jornais (em milhares de cópias), 2002-2010
- Figura 14. Revistas semanais mais lidas (em milhares de cópias), 2009-2011
- Figura 15. Média de circulação de revistas por ano (em milhares de cópias), 2000-2009
- Figura 16. Telejornais com maiores índices de audiência (% do total de domicílios), 2005-2010
- Figura 17. Canais mais assistidos (pergunta aberta de múltipla escolha), 2009
- Figura 18. Violência contra jornalistas, por tipo de plataforma (% do total de casos), 2006-2011
- Figura 19. Assinaturas de plataformas de TV paga ('000), 2000-2011
- Figura 20. Participação no mercado da TV paga (% do total de assinaturas), junho de 2012
- Figura 21. Veículos de radiodifusão pertencentes a políticos (% por tipo de veículo), 2009
- Figura 22. Distribuição dos gastos com publicidade (% por meio), 2011
- Figura 23. Gastos do Governo Federal em publicidade (US\$ milhões), 2007-2011

- Figura 24. Distribuição de publicidade governamental (municípios e veículos), 2003-2010
- Figura 25. Distribuição da publicidade governamental por tipo de veículo, 2003-2010
- Figura 26. Estrutura institucional para regulação da mídia, 2012

Tabelas

- Tabela 1. Indicadores econômicos, 2005-2012
- Tabela 2. Proporção de domicílios com equipamentos TIC, 2005-2011
- Tabela 3. Plataformas para a principal recepção de TV e adoção da tecnologia digital, 2005-2010
- Tabela 4. Assinaturas de Internet e telefonia móvel, 2005-2012
- Tabela 5. Média anual de audiência de TV por emissora, horário nobre (% do total de domicílios), 2005-2010
- Tabela 6. Média anual de audiência de canais de TV paga durante o horário nobre (% de domicílios com TV a cabo), 2005-2010
- Tabela 7. Plataformas para ouvir rádio, por faixa etária, 2010
- Tabela 8. Principais jornais do Brasil por circulação paga (exemplares por dia), 2008-2012
- Tabela 9. Os 15 principais sites de notícias da Internet, por visitantes únicos, janeiro de 2012
- Tabela 10. Mudanças nos índices de audiência dos telejornais em 2012 e 2013
- Tabela 11. Dez sites mais visitados (setembro de 2013)
- Tabela 12. Ranking das principais redes sociais (dezembro de 2012, usuários com 6 anos ou mais de idade)
- Tabela 13. Limites para estações O&O (rádio e TV aberta)
- Tabela 14. Receitas brutas com publicidade por setor de mídia (bilhões de US\$), 2007-2011
- Tabela 15. Publicidade estatal (Governo Federal) — emissoras de TV (R\$)
- Tabela 16. Publicidade estatal (Governo Federal) — Internet (R\$)
- Tabela 17. Discriminação das tarefas de regulamentação no setor de comunicações

Empresas

Abril	Diveo	GVT
Amazon	Embratel	Microsoft
América Móvil	Facebook	Naspers
Apple	Folha	NEC Brasil
Claro	Google	NET Brasil
CNN	Gradiente	Netflix

Oi	Rede Bandeirantes	Telefónica
On Telecom (Sunrise)	Samsung	Telmex
Ongoing	SBT (Sistema Brasileiro de Televisão)	TIM
Organizações Globo	Semp Toshiba	Twitter
RBS (Rede Brasil Sul de Comunicação)	SKY	Xinhua
Record	Sony	Yahoo!