

Cadernos de conjuntura

das comunicações

LaPCom Ulepicc-Brasil

2022

Desinformação, crise

democrática e políticas

de comunicação

e cultura



União Latina de Economia
Política da Informação,
Comunicação e da Cultura
SEÇÃO BRASIL

LAPCOM
Laboratório de Políticas de Comunicação

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicc-Brasil 2022: Desinformação, crise democrática e políticas de comunicação e cultura

Organização: Mariana Martins de Carvalho e Luma Poletti Dutra

Realização: Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom - UnB) e União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura - Seção Brasil (Ulepicc-Brasil).

Brasília, 2022

LaPCom Coordenador: Fernando Oliveira Paulino

Fundador: Murilo César Ramos

Integrantes: Elton Bruno Pinheiro, Jonas C. L. Valente, Marcos Urupá, Luma Poletti Dutra, Mariana Martins de Carvalho

Ulepicc-Brasil União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e da Cultura - Seção Brasil

Cidade Univ. Prof José Aloísio de Campos, S/N - Polo Novas Tecnologias - Jardim Rosa Elze São Cristovão-SE CEP: 49100-000 Brasil

<https://ulepicc.org.br/>

Ulepicc-Brasil Presidente: Manoel Dourado Bastos

Gestão Avançar e Fortalecer (2020-2022) Vice-presidenta: Verlane Aragão Santos

Secretário-geral: Carlos Peres de Figueiredo Sobrinho

Tesoureiro: Guilherme Bernardi

Diretor científico: Rodrigo Moreno Marques

Diretora de Relações Institucionais e Sociais: Carine Felkl Prevedello

Diretora de Comunicação: Jacqueline Lima Dourado

Conselho Editorial: Manoel Dourado Bastos, Verlane Aragão Santos, César Ricardo Siqueira Bolaño, Anderson David Gomes dos Santos, Rodrigo Moreno Marques

Projeto gráfico: Débora Gomes dos Santos e Fabrício Luciano Gonçalves - Estúdio Agudo (aaagudo.com)

Revisão: Denise Pimenta de Oliveira

Este livro pode ser reproduzido, transmitido, total ou parcialmente, por qualquer meio eletrônico, mecânico, impresso, fotocopiado, gravado ou por outro processo de distribuição sem autorização prévia

Copyright © 2021 Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom - UnB, www.lapcom.unb.br)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília
Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913

C122 Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação e cultura / organização: Mariana Martins de Carvalho e Luma Poletti Dutra . - Brasília : Ulepicc-Brasil, 2022. 158 p. : il.

Inclui bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web: <<https://ulepicc.org.br/>>.

ISBN 978-65-88480-05-2.

1. Política de comunicação. 2. Desinformação. 3. Comunicação na administração pública. I. Carvalho, Mariana Martins de (org.). II. Dutra, Luma Poletti (org.).

CDU 351.817(81)

Sumário

- 4** **Prefácio**
Manoel Dourado Bastos
- 8** **Apresentação**
Mariana Martins de Carvalho e Luma Poletti Dutra
- 11** **A disputa pela regulação da desinformação e das plataformas digitais no Brasil: o avanço do PL das Fake News na Câmara dos Deputados**
Jonas CL Valente
- 27** **PL nº 2.630 e o debate sobre remuneração de conteúdo jornalístico**
Renata Vicentini Mieli
- 39** **Perspectivas e tendências regulatórias da Inteligência Artificial no Brasil: características e tramitação de proposições legislativas no Senado e Câmara dos Deputados**
Sivaldo Pereira da Silva, Marina Pita e Nicole Guimarães de O. Costa
- 55** **5G: os problemas do leilão**
Marcio Patusco Lana Lobo
- 70** **Ameaças à institucionalidade da Ancine e os ataques às políticas audiovisuais**
Marcelo Ikeda
- 88** **Evolução das janelas de exibição do audiovisual, serviços de streaming e descompasso regulatório no Brasil**
Ana Beatriz Lemos da Costa, Érico Luís Cunha Cazarré e Fernando Oliveira Paulino
- 100** **O must-carry da Comunicação Pública: do GT – SeAC ao debate no Congresso**
Glauciene Lara e Érico da Silveira
- 115** **A EBC em 2021: ataques e resistências**
Akemi Nitahara e Mariana Martins de Carvalho
- 132** **Proteção de Dados Pessoais como Direito Fundamental: histórico e tendências**
Júlia Fernandes de Mendonça, Mariana Rielli, Paula Guedes Fernandes da Silva e Pedro Henrique Martins dos Santos
- 147** **Dez anos da Lei de Acesso à Informação: transformações e desafios**
Luma Poletti Dutra, Francisco Eduardo Gonçalves e Fernando Oliveira Paulino

Prefácio
2021 ruim, 2022 pior;
conjuntura e cenários num
contexto complexo

Manoel Dourado Bastos

Manoel Dourado Bastos - Presidente da Ulepicc-Brasil (2020-2022), professor Associado do Departamento de Comunicação da Universidade Estadual de Londrina (UEL), professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UEL.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaFCom - Ulepicc-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

No momento em que escrevo este texto, as disputas geopolíticas envolvendo a Rússia e as ações da Otan no Leste Europeu alcançaram um patamar perigoso, com a deflagração de um conflito militar tendo a Ucrânia como triste palco. A onipresença dos EUA como cavalaria global viabilizada pelo Destino Manifesto, pelo dólar como dinheiro mundial e pelo arsenal militar avassalador não encontrou mais diante de si países política, militar e economicamente combalidos como o Iraque, a Somália ou o Afeganistão. Nessa ocasião, trata-se de um que outrora era o adversário soviético, agora governado por uma oligarquia gerada exatamente pela dissolução da URSS e os acordos para a expansão da regulação neoliberal, com políticas locais de corte autoritário, progressivamente se curando do tombo econômico após o fim da Guerra Fria, mantendo-se um país agroexportador, com significativa reserva energética e persistindo no desenvolvimento das forças destrutivas, a ponto de alcançar um arsenal bélico avassalador.

Com isso, não estamos mais “diante da guerra”, o conflito militar como horizonte de expectativas, mas nos encontramos imersos mais uma vez no contexto de eminente evaporação da própria lógica MAD (Destruição Mútua Assegurada, na absolutamente precisa sigla em inglês), tendo em vista que, até segunda ordem, a escalada militar sobre a Ucrânia como palco das disputas geopolíticas da Otan, de um lado, e a defesa territorial nacionalista russa, de outro, colocam cada vez mais frente a frente as potências nucleares.

Tudo isso se desdobra, não por acaso, quando aquilo que se vislumbrou como um respiro ante a catástrofe da pandemia de SARS-CoV-2 não garantiu exatamente uma retomada plena do dinamismo econômico global. Pelo contrário, o mundo agora vive assombrado pelo fantasma da estagflação, contra a qual a regulação neoliberal foi (vê-se, equivocadamente) apresentada como a melhor solução. Os Bancos Centrais mundo afora mexem com os juros até alturas inacreditáveis, cada qual diante de seu contexto nacional específico, por isso mesmo pressionados pela lógica global complexa de dívida corporativa em níveis nunca antes vistos, restrições nas exportações de componentes, mercado de trabalho volátil, ociosidade da capacidade produtiva elevada e assim por diante.

No Brasil, a taxa básica de juros alcançou em fevereiro de 2022 o patamar de 10,75% ao ano, numa escalada vertiginosa desde março de 2021. O governo brasileiro, ocupado por grupos políticos reacionários, com fortes ligações com milícias e saudosos da ditadura militar, não conseguiu nem comemorar o aparentemente expressivo número de 4,5% no aumento do PIB do país em 2021, visto que ele mal superou a queda brutal do ano anterior, de 3,9%. Apesar do desemprego ter recuado, a taxa de desocupação no Brasil está em torno de 11%, uma das maiores do planeta e quase o dobro da média mundial.

Por sua vez, nos EUA, enquanto a criação de empregos foi recorde em 2021, com números não vistos desde o fim da década de 1930, a capacidade ociosa da indústria gira em torno de 25%. Com um índice inflacionário recorde, de mais de 7% ao ano, os juros nos EUA adentraram numa trajetória ascendente. O aquecimento da economia, tímido demais dian-

te da injeção de US\$ 3 trilhões para lidar com a crise pandêmica, se deu exclusivamente em setores de serviço, como o turismo. Na China, o crescimento do PIB em 2021 esteve na casa dos 8%, ante os 2,2% do ano anterior, mas com desaceleração no último quadrimestre. Com previsões não muito otimistas para 2022, o Banco do Povo da China reduziu os juros, visando lidar principalmente com os possíveis efeitos da crise imobiliária que por lá se abateu. Ou seja, em linhas gerais, o cenário econômico exige atenção.

Uma rápida olhada no setor das grandes corporações digitais é certamente um vetor importante para uma análise de conjunturas das comunicações. A euforia nas grandes corporações digitais é, no mínimo, ambígua. A Alphabet, por exemplo, comemorou um aumento de 36% em seus lucros no quarto trimestre de 2021, em comparação ao trimestre anterior, com lucro líquido total de US\$ 76 bilhões no ano, um aumento expressivo com relação ao lucro líquido de US\$ 40 bilhões do ano de 2020. Só com publicidade, a Alphabet reportou um aumento de 33% nas receitas, com vendas na casa dos US\$ 62 bilhões. Os resultados fizeram as ações da corporação na bolsa dispararem.

O mesmo não se pode dizer da Meta. A controladora do Facebook, dentre outros, apresentou resultados mais modestos em 2021 e as previsões para 2022 seguem menos animadoras. Com crescimento de 17% no lucro líquido, alcançou a casa dos US\$ 10 bilhões no último trimestre de 2021, 8% menor do que no mesmo período no ano anterior. A companhia ainda reportou uma estagnação no número de usuários, acusando principalmente a concorrência com o Tik Tok como principal problema para suas pretensões. Sendo este um resultado abaixo do esperado, as ações na bolsa apresentaram quedas significativas. Ou seja, a euforia não se fez esperar na Meta.

Assim, se é certo que os números no setor são ambíguos, é verdade também que eles são muito satisfatórios diante do quadro econômico geral apresentado anteriormente. Persiste então uma dúvida sobre a reconfiguração de bolhas especulativas justamente no mercado das empresas *ponto.com*, a ponto de estas terem servido um dos grandes sorvedouros do brutal montante de dinheiro injetado nas economias, EUA à frente, logo que a situação da pandemia se mostrou avassaladora. À medida em que a pandemia catalisou de maneira violenta o processo de digitalização de diversos serviços e produtos, públicos ou privados, as corporações da internet podem ter se apresentado como direção para especulações, gerando gangorras nos balanços comerciais das empresas em concorrência.

Ademais, o contexto de guerra lança diversas questões sobre as comunicações. Uma delas diz respeito ao caráter brutalmente concentrado das empresas de comunicação e informação. Por exemplo, no âmbito das redes sociais e dos motores de busca, que absorvem parte significativa da procura por informações sobre a guerra, é o controle definido pelos oligopolistas que dita o que circula e o que não circula. O (nem tão) escandaloso uso de mecanismos de impulsionamento, *banners* de anúncio e reconfiguração de políticas de publicação, entre outros instrumentos, pelas plataformas de redes sociais, aplicativos de música e demais sis-

temas de mediação digital é um resultado esperado de sobreposição da função propaganda em período de guerra, mostrando que a concorrência econômica no seio do aglomerado de indústria cultural e rede mundial de computadores sempre pode dar lugar aos interesses político-ideológicos em comum.

Vale destacar o papel lamentável da imprensa brasileira nesse processo, o que também era de se esperar. O noticiário nacional se transformou avassaladoramente num instrumento de propaganda, o que se percebe nos diversos momentos em que comentaristas das principais emissoras do país se destemperam diante dos raríssimos convidados que divergem do consenso maniqueísta, menos atacando os especialistas e mais a equipe de produção, ou ainda colegas de bancada, que por alguns instantes se descarrilham da ordenação propagandista que, percebe-se, não aceita outra rota de análise. Somada a um quadro político nacional perigoso, a sobreposição da função propaganda no âmbito da indústria cultural é, no mínimo, um problema a ser observado, principalmente em ano eleitoral.

Obviamente, um mecanismo de propaganda lida, fundamentalmente, com a disseminação de desinformação em larga escala. É interessante que isso se dê esmagadoramente num viés contrário à Rússia, até então diuturnamente apontada como o espaço que concentra as melhores condições para a propagação de *fake news*. Não por acaso, um dos alvos preferenciais dos russos durante os ataques sobre a Ucrânia eram justamente instalações de infraestrutura de telecomunicações, como torres de TV e centrais de internet. Enfim, para além do clichê da verdade como a primeira a morrer durante uma guerra, o que se sabe é que os sistemas de informação se mostram absolutamente aptos a disseminar desinformação sem mudar em quase nada seus mecanismos.

Dito isso, o que esperar de 2022?

As eleições parlamentares estadunidenses apontam para um cenário dramático, em que são grandes as chances das organizações da dita direita alternativa ganharem terreno. Num cenário econômico complicado, novas mobilizações populares podem entrar em choque com a ascensão eleitoral reacionária. No Brasil, o quadro eleitoral se mostra muito menos determinado do que as primeiras pesquisas faziam prever. Se parece correto dizer que a candidatura de Sérgio Moro não decolou conforme o esperado, isso não significa afirmar que a candidatura de Lula se configura como imbatível. Pelo contrário, é a presença eleitoral ainda decisiva de Jair Bolsonaro, mesmo com aumentos alarmantes no preço dos combustíveis, que promete manter o cenário eleitoral conturbado, lançando incertezas para a conjuntura política vindoura.

Assim sendo, particularmente no que diz respeito ao âmbito das comunicações, é imprescindível a leitura deste *Caderno de Conjuntura*, produzido em parceria pelo Lapcom-UnB e pela Ulepicc-Brasil. A economia política da informação, comunicação e cultura, bem como as políticas de comunicação, cumprem um papel decisivo para além do âmbito acadêmico, elaborando um conjunto de reflexões críticas para o enfrentamento da conjuntura e dos cenários que se apresentam. Que a leitura viabilize a formulação de planos de sustentação de ações políticas para o que vem por aí.

Apresentação

Chegamos à segunda edição do *Caderno de Conjuntura do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom/UNB)*, em parceria com a União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura – Seção Brasil (ULEPICC-Brasil).

A ideia dos cadernos surgiu ainda em 2020, quando, no início da pandemia de covid-19, o LaPCom passou a utilizar as populares *lives* – o meio mais viável naquele momento – para realizar análises de conjuntura do Brasil e, mais especificamente, das políticas de comunicação no país. A iniciativa tinha como objetivo acompanhar as discussões que vinham sendo feitas, compartilhar análises e seguir incidindo no debate público, como é característico deste Laboratório. A Ulepicc-Brasil não hesitou em abraçar o projeto e, desde o início, tem sido parceira de primeira hora do LaPCom.

A partir da realização das *lives* e diante da consciência de que vivemos um momento de exceção, vimos também a necessidade de documentar as análises e produzir memória, de forma constante e sistemática. Entendemos que, no exercício do compartilhamento de ideias, na reflexão sobre a conjuntura e na incidência na realidade, criamos pontes importantes entre academia e sociedade, que precisam existir para que a ciência não perca o lastro e a materialidade.

Atravessamos um momento turbulento. Além de enfrentarmos o avanço do neoliberalismo e todos os seus reflexos de desmonte nas políticas sociais, tivemos também que lidar com o avanço do conservadorismo alinhado à extrema-direita e o negacionismo a serviço da extrema ignorância. O saldo tem sido o aprofundamento de uma crise mundial, que no Brasil tem tido contornos e números de guerra.

Marcos Nobre (2020) traz uma interessante chave de leitura do governo Bolsonaro para entender as políticas públicas, de forma geral, e as políticas de comunicação, especificamente. O filósofo e cientista político lê o caos como o *modus operandi* do atual governo e alega que Bolsonaro transformou a devastação em estilo de gestão, que precisou do colapso para se eleger e que se utiliza desse colapso para se manter no poder. É a partir dessa chave de análise, considerando a devastação política e social e o colapso das instituições, que convidamos o/a leitor/a para interpretar o caos atravessado pelo Brasil e pelas políticas de comunicação e cultura.

Para iniciar uma análise sobre o Brasil em 2021, é fundamental contextualizar a desinformação e tentar contribuir com o debate sobre a função desse fenômeno na criação e manutenção do caos – de forma geral ou específica, para a “desordem informacional” (WARDLE; DERAKHSHAN, 2017), cujos reflexos na democracia ainda não somos capazes de mensurar.

Dessa forma, a primeira análise atualiza a discussão em torno de um projeto de lei que trata de desinformação e que atravessou mais um ano sem ser votado, mas com intensas disputas e debates em torno do texto. Jonas Valente fala sobre a tramitação do PL nº 2.630/2020 (PL das *Fake News*) e sobre como o projeto impactou na discussão sobre regulação das plataformas, resgatando também o histórico do tratamento do tema da desinformação por algumas instituições brasileiras, como os tribunais superiores, no ano de 2021. O texto traz ainda uma análise minuciosa dos pontos positivos e negativos da propositura e suas repercussões em um futuro próximo.

Ainda acerca do PL nº 2.630/2020, a pesquisadora Renata Mielli traz uma discussão relevante em torno da remuneração dos jornalistas nas plataformas digitais que oferecem notícias. O tema é problematizado em toda a sua complexidade, e a autora destaca a importância do debate, que somente pode ser realizado com o tempo necessário e com o envolvimento de todos os atores desse processo, para que os jornalistas não sejam engolidos pela lógica e pelos modelos de negócios das plataformas e das *Big Techs*.

Outro texto sobre um projeto de lei em tramitação que relaciona comunicação, tecnologia e *Big Techs* é o capítulo assinado por Sivaldo Pereira da Silva, Marina Pita e Nicole Guimarães Costa. Trata-se de uma análise fundamental para entendermos o panorama conjuntural das tendências na tramitação de proposições legislativas sobre Inteligência Artificial (IA) no Brasil. O capítulo aponta para o crescimento da relevância do tema do ponto de vista regulatório, mas também chama atenção para um caráter potencialmente opressor dos sistemas de IA.

No quinto capítulo deste volume, o pesquisador Marcelo Ikeda apresenta o panorama dos ataques sofridos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) por parte do governo atual, que se soma a uma trajetória de retrocessos na política audiovisual anteriores à gestão Bolsonaro. A falta de ação da Agência prejudicou em especial as produções independentes, e os embates no campo da política pública do audiovisual deverão persistir pelos próximos anos, avalia o autor.

Ainda no campo do audiovisual, Ana Beatriz Lemos da Costa, Érico Luís Cunha Cazarré e Fernando Oliveira Paulino analisam a evolução do audiovisual a partir dos *streamings* e das mudanças decorrentes desses serviços, tratando, inclusive, dos descompassos regulatórios que surgiram a partir da chegada de grandes *players* que transmitem filmes, séries e outros conteúdos pela internet. O capítulo problematiza a atual situação dos grupos locais que historicamente exerceram a hegemonia na produção audiovisual, considerando as mudanças que estão sendo consolidadas, bem como os reflexos do aumento dos conteúdos estrangeiros na formação da identidade nacional.

Na sequência, Glauciene Lara e Érico da Silveira analisam o relatório final do grupo de trabalho criado com o objetivo de elaborar uma proposta de atualização do marco dos Serviços de Acesso Condicionado (GT – SeAC). Os autores se concentram nos aspectos relativos ao princípio do *must-carry* das emissoras públicas e estatais brasileiras e ainda apre-

sentam os projetos de lei que tratam do tema, com o objetivo de identificar seus efeitos no desenho futuro do sistema público de comunicação.

Levando em consideração a importância de discutir, a partir de diferentes perspectivas, o futuro do sistema público de comunicação para o fortalecimento da democracia, para o combate à desinformação e para o equilíbrio do que comumente chamamos de ecossistema midiático brasileiro, Akemi Nitahara e Mariana Martins de Carvalho analisam a situação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) diante de mais um ano de ataque. O ano de 2021 foi particularmente difícil para a EBC, que viu se tornar realidade a abertura oficial de estudos sobre uma possível privatização ou extinção da empresa. Para além dessa análise, o capítulo busca também reconhecer as estratégias de resistência advindas dos/as trabalhadores/as, da academia e da sociedade civil.

Integrantes do Data Privacy, Júlia Fernandes de Mendonça, Mariana Rielli, Paula Guedes Fernandes da Silva e Pedro Henrique Martins dos Santos identificam e examinam quais foram os principais marcos na área de proteção de dados pessoais ao longo de 2021. Nesse cenário, os autores destacam iniciativas como a constitucionalização da proteção de dados por meio do Poder Legislativo e a atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Encerrando o livro, Luma Poletti, Francisco Gonçalves e Fernando Oliveira Paulino fazem um balanço da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que em 2021 completou dez anos de sanção. Os autores identificam que, desde o início da gestão do atual governo, tem havido movimentos para ampliar possibilidades de sigilo e mitigar o acesso a informações em determinados setores governamentais, em especial na esfera do Executivo federal.

Diante desse panorama de análises sobre a conjuntura do campo das políticas de comunicação em 2021, a expectativa é de que esta publicação possa servir para fomentar debates a respeito dos temas apresentados. Não temos a pretensão de esgotar as discussões aqui levantadas, mas procuramos apresentar um retrato do ano transcorrido, com todas as tensões, disputas, retrocessos e avanços que caracterizam a arena política do setor. Esta segunda edição do *Caderno de Conjuntura* busca, assim, consolidar seu papel na contribuição para qualificar o debate público e, quem sabe, nortear as próximas tomadas de decisões no campo.

Mariana Martins de Carvalho

Luma Poletti Dutra

Referências

NOBRE, Marcos. **Ponto Final**: A guerra de Bolsonaro contra a democracia. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information Disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. Acesso em: 6 mar. 2022.

A disputa pela regulação
da desinformação e das
plataformas digitais no
Brasil: o avanço do PL
das *Fake News* na Câmara
dos Deputados

Jonas CL Valente

Jonas CL Valente - Jornalista e pesquisador, é repórter da Agência Brasil e pesquisador associado do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom-UNB) e do Laboratório de Economia, Tecnologia e Políticas de Comunicação da Universidade Federal do Ceará (Telas-UFC).

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepic-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Nos últimos anos, o problema da desinformação chamou a atenção de diversas autoridades no Brasil. O país teve uma avalanche de conteúdos enganosos em pleitos eleitorais, como em 2018 (DOURADO, 2020). Nessa ocasião, a missão internacional da Organização dos Estados Americanos chamou a presença de mensagens falsas como um fenômeno sem precedentes (GALHARDO, 2018). Não somente nas eleições como posteriormente campanhas de desinformação também miraram o sistema eleitoral, com questionamentos acerca da segurança das urnas eletrônicas e da atuação da Justiça Eleitoral (RUEDIGER; GRASSI, 2020).

Durante a pandemia, ocorreram campanhas desinformativas sobre o Sars-Cov-2 e acerca das medidas adotadas para combater a sua disseminação, como o distanciamento social, o uso de máscaras e até mesmo a eficácia das vacinas contra a covid-19. A profusão de conteúdos enganosos ensejou o que autores e organismos internacionais chamaram de “infodemia” (ORSO *et al.*, 2020), com forte repercussão no Brasil ao longo de todo o período da pandemia.

Em vários dos exemplos citados e em outros, a desinformação não foi criada e disseminada apenas por agentes desconhecidos e circuitos no subterrâneo das plataformas digitais. Ao contrário, autoridades políticas difundiram abertamente mensagens falsas sobre os mais diversos temas, da segurança das urnas eletrônicas ao coronavírus e tratamentos sem eficácia comprovada. A desinformação não se restringiu somente às redes sociais, mas avançou pelas mídias tradicionais e pelos discursos dessas autoridades.

O foco de articulação das campanhas desinformativas no país em 2021 foi o grupo de apoio do presidente Jair Bolsonaro, incluindo ele próprio, sua família e seus defensores mais fervorosos. O deputado Fernando Francischini (PSL), apoiador do presidente, foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral por divulgar notícias falsas contra o sistema eletrônico de votação brasileiro (TSE, 2021). O ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes incluiu o presidente em um inquérito aberto no âmbito da corte para investigar a difusão de conteúdos falsos contra a urna eletrônica e o sistema de votação (FALCÃO; VIVAS, 2021).

Em outubro de 2021, o Facebook e o Instagram derrubaram uma transmissão ao vivo do presidente Jair Bolsonaro em que ele associou vacinas contra a covid-19 à aids (FACEBOOK..., 2021). A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para avaliar a atuação da União na pandemia no Brasil, conhecida como CPMI da Covid-19, apontou um esquema com sete núcleos para disseminar notícias falsas comandado pelo presidente Jair Bolsonaro e por seus filhos: o senador Flávio Bolsonaro, o deputado federal Eduardo Bolsonaro e o vereador carioca Carlos Bolsonaro (CPI..., 2021). Os exemplos ilustram a agudização de um fenômeno que já existia no Brasil, inclusive anteriormente a sua reconfiguração e potencialização pelas plataformas digitais.

O problema não se resume ao Brasil e vem ensejando respostas regulatórias em diversos países. Como exposto em Valente (2019), nas discussões sobre regulação da desinformação surgem diversos problemas e as-

pectos a serem abordados pelas leis e também várias propostas, os quais sistematizamos no quadro a seguir.

Quadro 1: Aspectos e dimensões da regulação da desinformação

| Aspectos e dimensões da regulação da desinformação | |
|---|---|
| Aspectos | Exemplos |
| Escopo da legislação ou regulação | Específica sobre desinformação? Sobre discurso online? Sobre eleições? Sobre cibercrimes? Sobre regulação de plataformas em geral? Dispositivo em leis maiores como códigos penais? |
| Conceitos-chave | Desinformação; plataformas (ou modalidades, como redes sociais); ações coordenadas; contas automatizadas; publicidade/conteúdo patrocinado etc. |
| Condutas vedadas ou restritas | Atitudes relacionadas à criação e disseminação sobre conteúdos desinformativos; vedações relacionadas à publicidade e impulsionamento; uso de <i>bots</i> , etc. |
| Obrigações e responsabilidades dos agentes regulados | Requisitos de acesso ao serviço; exigências de identificação de usuários em determinadas situações; obrigações de transparência; procedimentos de moderação de conteúdo, etc. |
| Sanções | Multa, moderação de conteúdo (remoção, suspensão de contas), suspensão de atividades, bloqueio. |
| Entes responsáveis por identificar práticas vedadas e aplicar sanções | Plataformas; governo federal; órgão regulador específico; Judiciário, etc. |

Sobre esses desafios se debruçam reguladores, entidades da sociedade civil, pesquisadores e empresas no Brasil e em diversos países.

Exemplos internacionais

Em outro trabalho (VALENTE, 2019), analisamos como as diversas soluções legais variam conforme o papel e poder de entes estatais em atividades como fiscalização e aplicação de sanções, em modelos mais calcados na autorregulação (como na América do Norte e boa parte da América do Sul). Nas Américas, tramitavam em 2021 projetos de lei com diferentes respostas em países como Argentina, Chile, Colômbia, México e Costa Rica. Alguns países das Américas aprovaram leis e outras normas repelindo e criminalizando a desinformação, como Bolívia, Bahamas, Nicarágua e Belize (PITA, 2021).

Na África, diversos países aprovaram legislações proibindo a prática, como Gana, Gâmbia, Zimbábue, Burkina Faso, Angola, Benin, Quênia. As soluções vêm ou por meio de leis específicas ou pela inclusão de práticas vedadas nos códigos penais dos países. Apesar de termos variados (com alguns diplomas legais especificando a desinformação e outros com denominações associadas, como afirmações falsas ou enganosas), cerca de duas dezenas de países no continente possuem algum tipo de norma de repressão a essa prática (MORTADA, [no prelo]).

Na Ásia, também foram votadas e implementadas legislações que proíbem e, em muitos casos, criminalizam a prática de difusão de rumores,

A disputa no Brasil

afirmações falsas e desinformação. É o caso do Qatar e da Síria (LIRNEASIA, *no prelo*). Em outros países, como na Arábia Saudita, Kuwait e nos Emirados Árabes Unidos, decisões de autoridades (como o Ministério Público nos primeiro e segundo casos e o Conselho de Ministros, no terceiro) também proibiram a prática. A disseminação de conteúdos falsos é criminalizada também na China, na Malásia e no Camboja.¹

A Europa se notabilizou por uma abordagem corregulatória, inicialmente aprovando um código de conduta às plataformas e avançando para uma legislação mais abrangente com versão preliminar votada no início de 2022 (A Lei de Serviços Digitais, ou *Digital Services Act*). A proposta prevê mais responsabilidades às plataformas para remover conteúdos ilegais, abarcando novos mecanismos de transparência e procedimentos mais claros de moderação de conteúdos. A matéria também trouxe restrições ao uso de dados pessoais para publicidade direcionada, recurso bastante utilizado para potencializar a circulação de mensagens desinformativas (PENFRAT, 2022).

No Brasil não é diferente. O país já possui legislações parciais concernentes em algum grau à desinformação, especialmente os ilícitos de difusão de informação sabidamente inverídica e de denúncia caluniosa no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). Contudo, a falta de respostas mais amplas e efetivas também motivou a apresentação de projetos legislativos no país, sendo o de maior repercussão o Projeto de Lei nº 2.630/2020, de autoria do senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), denominado pelo autor como Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (BRASIL, 2020a).

Depois de intensa tramitação no Senado Federal (VALENTE, 2021), a proposta foi aprovada em junho de 2020. O relatório do senador Ângelo Coronel (PP-BA) (BRASIL, 2020b) estabeleceu condutas vedadas, como contas automatizadas não identificadas, e previu dispositivos de transparência, especialmente a obrigação de relatórios trimestrais constando: 1) número de usuários no país, 2) número de processos de moderação de conteúdos, incluindo motivados pela Lei e os por medida judicial, 3) número de contas automatizadas, mensagens publicitárias não identificadas como tais e as medidas adotadas, 4) números e tipos de identificações, remoções ou suspensões revertidas, 5) média de tempo entre a identificação de conteúdos e as medidas adotadas, 6) engajamento a mensagens consideradas irregulares.

O relatório também contemplou regras sobre impulsionamento e patrocínio nessas aplicações. Essas mensagens deveriam estar identificadas de forma destacada. As aplicações que disponibilizassem a possibilidade de propaganda eleitoral deveriam encaminhar à Justiça Eleitoral

¹ Mais informações em: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

informações sobre o valor gasto pelo candidato, a identificação do responsável pelo pagamento, o tempo de veiculação e as características da audiência contratada para o direcionamento da publicidade. As empresas também deveriam criar ferramentas para que o usuário tivesse informações sobre os conteúdos impulsionados para ele nos últimos seis meses.

A versão do relator estabeleceu diretrizes sobre o poder público, submetendo aos princípios da Administração Pública contas de instituições, políticos eleitos e dirigentes como ministros e secretários. O art. 20 instituiu o comando de evitar publicidade em contas em redes sociais e perfis que incitassem ódio a grupos, especialmente por conta de raça, gênero, orientação sexual, origem e religião. Nos contratos de impulsionamento, os órgãos públicos deveriam disponibilizar em seus sites dados como valor, informações sobre a empresa contratada, conteúdo, distribuição dos recursos e critérios para definição da audiência.

O texto propôs a criação de um “conselho de transparência e responsabilidade na Internet”. Este teria como principal função preparar um código de conduta tratando dos princípios da lei, de desinformação, discurso de incitação à violência, ataques à honra e intimidação vexatória. Esse órgão também produziria estudos e avaliaria a atuação das redes sociais e serviços de mensageria na moderação de conteúdos. A composição do colegiado contemplava representantes da Câmara, Senado, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e Comitê Gestor da Internet, além de cinco representantes da sociedade civil, dois da comunidade técnica e científica, dois dos provedores de acesso, aplicações e conteúdos, dois do setor de comunicação social e um do setor de telecomunicações. Foram elencadas como sanções advertência e multa de até 10% do faturamento do grupo econômico. Os valores das multas seriam aplicados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevendo a destinação dos recursos para medidas de alfabetização digital. Por fim, o texto fixou a obrigação de apresentação do CPF para aquisição de linhas de celular.

Um dos trechos polêmicos foi o art. 12. A redação trouxe a obrigação de notificação em procedimentos de moderação, o direito de defesa e o devido processo como diretrizes. Contudo, a obrigatoriedade de notificação dos autores de contas em caso de procedimento de análise sobre possíveis violações foi flexibilizada em uma série de hipóteses: 1) dano imediato de difícil reparação, 2) segurança da informação do usuário, 3) violação de direitos de crianças e adolescentes, 4) crimes de racismo e 5) grave comprometimento da usabilidade, integridade ou estabilidade da aplicação.

Após a aprovação, o PL foi enviado à Câmara dos Deputados. Inicialmente, o então presidente da Casa em 2020, Rodrigo Maia (então DEM-RJ), criou um grupo informal de parlamentares, que não chegou a um consenso para uma nova versão. Ainda em 2020, o tema foi objeto de audiências públicas. Em 2021, a matéria foi distribuída para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), órgão de análise do mérito de propostas com temas como o tratado pelo referido Pro-

jeto de Lei. Foi designado como relator o deputado Paulo Ganime (NOVO-RJ), vice-presidente da Frente Digital, frente parlamentar fortemente alinhada às empresas de tecnologia, incluindo as plataformas digitais. O parlamentar anunciou a realização de um seminário com novas audiências públicas.

Contudo, o presidente da Câmara dos Deputados, Artur Lira (PP-AL), decidiu repassar a tarefa de análise da proposta para um grupo de trabalho, que recebeu a alcunha de GTNet. A deputada Bruna Furlan (PSDB-SP) foi nomeada coordenadora e o deputado Orlando Silva (PC do B-SP), o relator. Silva já vinha com a experiência de comandar a relatoria da Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709 (BRASIL, 2018) e costurar a versão aprovada no plenário da Câmara e do Senado. O colegiado contou com representantes de diversos partidos, como PSL, PT, PDT, PSC, Republicanos, DEM, PSB e Psol. O grupo promoveu um novo conjunto de 15 audiências públicas entre agosto e setembro, versando sobre temas como medidas de transparência, papel da educação, moderação de conteúdos, tecnologia e soberania nacional, medidas para a mensageria privada e equilíbrio entre perseguição de agentes maliciosos e proteção de dados.

O relator, Orlando Silva, circulou diferentes versões de seu relatório oficial e não oficialmente para atores envolvidos nas discussões e imprensa (BUCCO, 2021). Em suas versões, o parlamentar inseriu alterações importantes no tocante à redação aprovada no Senado em 2020, o que gerou reações e disputas em relação aos termos da nova versão da matéria. Além dos parlamentares integrantes do Grupo de Trabalho, esses embates mobilizaram plataformas digitais e empresas de tecnologia, veículos de mídia, entidades da sociedade civil (como a Coalizão Direitos na Rede), pesquisadores do tema e o governo federal.

O Executivo federal tentou ultrapassar o processo e editou no dia 6 de setembro uma Medida Provisória (BRASIL, 2021a) alterando o Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965 (BRASIL, 2014) e condicionando a moderação de conteúdo de plataformas digitais a determinadas hipóteses, agrupadas sob o guarda-chuva do que foi denominado no texto de “justa causa”, em situações como: nudez ou representações explícitas de atos sexuais; prática, promoção ou apoio de crimes contra a vida, terrorismo e tráfico; apoio, recrutamento e ajuda a organizações criminosas; promoção ou apologia à fabricação ou consumo de drogas ilícitas; prática de violência contra animais; utilização ou ensino de uso de tecnologias da informação para invadir sistemas ou roubar credenciais; disseminação de vírus; e requerimento de ofendido quando violada privacidade, honra, imagem e proteção de dados.

A MP era uma reação às medidas das plataformas de remoção, suspensão e limitação de conteúdos e contas de apoiadores do presidente. Ficou gritante a ausência no rol de hipóteses das situações de difusão de desinformação e de atentados à saúde pública, temas-chave para o bolsonarismo naquele momento político. A MP, assim, era uma forma de proteger os bolsonaristas para os abusos e a difusão de desinformação em geral, especialmente sobre a pandemia.

Mas a norma ia além. Ela atribuía a uma “autoridade administrativa” indefinida (que poderia ser algum ministério do Executivo) o poder de aplicar sanções, incluindo a suspensão das atividades. E permitia que qualquer pessoa questionasse a aplicação de uma medida de moderação. Em outras palavras, caberia à autoridade do governo avaliar se uma plataforma foi além do que a lei estabelecia como seus limites e puni-la caso julgasse que houve abuso.

A MP colocava mais uma vez em questão o delicado equilíbrio da regulação do discurso online. Se na teoria a limitação do poder das plataformas na aplicação da moderação de conteúdo fazia sentido, era evidente que a motivação não era democrática nem de afirmação de direitos da sociedade, mas da proteção da difusão de determinados conteúdos (inclusive falsos) de um conjunto específico de atores políticos. Assim, transferia a necessária abordagem de limitação do poder excessivo das plataformas para um poder de ministério da verdade do Executivo federal por meio da sua capacidade de fiscalização e aplicação de sanções.

A iniciativa do governo Bolsonaro foi intensamente criticada. Uma mobilização de diversos agentes mirou o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (DEM-MG), para que devolvesse a medida. Partidos entraram com ações de inconstitucionalidade no Supremo. Até mesmo o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, indicado e próximo a Bolsonaro, manifestou apoio à suspensão da MP “para evitar insegurança jurídica” (GROSSMANN, 2021). No dia 14 de setembro, Pacheco devolveu a Medida Provisória, argumentando que a matéria gerava insegurança jurídica e que já havia em tramitação o PL 2.630 tratando da regulação do tema (CONGRESSO EM FOCO, 2021).

Superada a tentativa do governo de impor sua regulação, os olhos se voltaram à Câmara dos Deputados novamente. O relator apresentou suas versões. Uma primeira mudança foi a inclusão dos mecanismos de busca no escopo de agentes regulados, decisão que era defendida por organizações da sociedade civil, como a CDR. A inserção foi fundamental, uma vez que não havia razão para excepcionar essas plataformas das regras expressas no PL, dado que elas são agentes fundamentais no controle do fluxo de informações na Internet, sendo também responsáveis pela circulação de conteúdos prejudiciais, como desinformação, discurso de ódio e mensagens com violência ou ilegais.

Pesquisas já apontaram o papel do Google na disseminação de desinformação e outros conteúdos prejudiciais. Graham (2017) vincula o motor de busca a mudanças no capitalismo e ao ascenso das *fake news*. Houli, Radford e Singh (2021) indicam como teorias da conspiração sobre o coronavírus e as medidas de prevenção e combate se reproduzem nessa plataforma e são endossadas por ela por meio do seu sistema de autocompletar que oferece alternativas para as buscas dos usuários.

A inclusão sofreu reação pesada das plataformas e de seus representantes. Em sua ofensiva por meio da Frente Digital, de parlamentares próximos e em interlocuções com o relator, essas empresas e suas associações apontaram a retirada dos mecanismos de busca como uma das

demandas centrais, exprimindo os interesses sobretudo do Google. Esse setor argumentava que um conjunto de obrigações e dispositivos do PL, especialmente as exigências dos relatórios de transparência, não se aplicava e não poderia ser cumprido por mecanismos de busca. A solução encontrada por Orlando Silva em seu relatório final foi desmembrar essas obrigações em um artigo específico, o art. 10o, com menos itens a serem cumpridos em seus relatórios (BRASIL, 2021b).

Um ponto de intensas controvérsias foi a definição da autoridade competente e de suas atribuições. A versão do Senado instituiria um Conselho de Responsabilidade e Transparência, vinculado ao Congresso Nacional. Ao longo da tramitação na Câmara, apareceram questionamentos diversos, como acerca da base legal para a criação desse órgão e da sua subordinação a escolhas políticas do Parlamento. O relator terminou optando por introduzir o Comitê Gestor da Internet (CGI) como autoridade competente. Essa alternativa foi construída a partir de uma avaliação de que o órgão teria maior capacidade técnica, fonte de financiamento e uma estrutura representativa multissetorial. Parte dos setores temia que a fragilidade institucional do órgão, instituído por meio de um Decreto do Poder Executivo, poderia transformá-lo em um alvo do governo Bolsonaro.

Intensificou-se o embate no interior do próprio CGI. Segmentos empresariais e representantes do governo federal se movimentaram para aprovar um posicionamento contrário à atribuição de novas responsabilidades ao colegiado. A posição era antagônica à dos representantes da sociedade civil e da academia, que defendiam a inclusão do Comitê no PL. Em seu texto final, o relator manteve a indicação do CGI. Contudo, flexibilizou suas prerrogativas, retirando o poder de validar os códigos de conduta a serem desenvolvidos pelos agentes regulados.

Esse código estava no coração do modelo correto erigido na versão aprovada no Senado. Este seria um instrumento para detalhar diretrizes e obrigações relacionadas aos princípios e dispositivos da Lei. O texto elencava de forma expressa que o documento deveria tratar pelo menos de desinformação, discurso de incitação à violência, ataques à honra e intimidação vexatória. O Conselho de Responsabilidade e Transparência tinha como uma de suas funções elaborar o código de conduta a redes sociais e serviços de mensageria, que seria avaliado e aprovado pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2020b).

A solução final dada pelo relator – deixando para o CGI apenas a definição de diretrizes e delegando aos agentes regulados (as redes sociais, mecanismos de busca e serviços de mensageria) a tarefa de elaborar os códigos de conduta, sem validação ou poder por parte do comitê de questioná-los e alterá-los – terminou por enfraquecer sobremaneira o arcabouço regulatório. Isso porque assegurou a prerrogativa das plataformas de manterem boa parte das normas em um sistema de autorregulação. Uma vez que o PL coloca obrigações, mas não consegue detalhar como essas vão ser cumpridas, o código de conduta cumpriria um papel de camada intermediária no modelo regulatório. Contudo, sem o poder do CGI

para fiscalizá-lo e promover mudanças, a tendência é que a eficácia seja pequena.

Isso porque as políticas adotadas pelas plataformas para combater a desinformação são muito insuficientes. Levantamento de Barbosa, Martins e Valente (2021) com cinco plataformas (Facebook, Instagram, WhatsApp, YouTube e Twitter) mostrou como as regras são frágeis, pouco claras, não transparentes e com impacto muito reduzido, exatamente para não influenciarem o modelo de negócios dessas aplicações, calcado na coleta massiva de dados e no incentivo à viralização, inclusive de conteúdos extremos e desinformativos. A pesquisa mostra que as medidas são tomadas em geral quando ocorrem escândalos e forte pressão da sociedade e de autoridades regulatórias.

Outra polêmica importante desde a tramitação no Senado foi o dispositivo que previa a rastreabilidade das cadeias de mensagens virais nos serviços de mensageria. O tema dividiu inclusive entidades e pesquisadores do campo de direitos digitais: alguns indivíduos e entidades advogavam pela necessidade do mecanismo como forma de apurar os responsáveis pela difusão massiva de desinformação, enquanto outras entidades, como a CDR, apontavam que a medida era desproporcional e geraria uma coleta abusiva de dados, que poderia ser utilizada para perfilhamento e ampliação do controle sobre os usuários, divergências que apareceram nas audiências públicas sobre o tema (HAJE, 2021).

Em versões não oficiais, o relator manteve o mecanismo. Contudo, alterou a redação, retirando a menção expressa ao rastreamento da cadeia de mensagens. Mas o relatório manteve a obrigação das empresas de identificar o remetente original das mensagens disseminadas massivamente, empurrando as plataformas para a mesma guarda dos dados – só que, agora, sem disciplinar quais deles seriam guardados e por quanto tempo. Ou seja, a ampliação da vigilância e os riscos decorrentes da medida não apenas permanecem como aumentaram. Mais grave ainda, para identificar um “remetente original”, a plataforma deveria monitorar a circulação de uma mensagem entre usuários, inclusive identificando o seu conteúdo, para saber de onde determinado encaminhamento partiu. Aí seria aberta uma brecha para o risco grave de quebra da criptografia ponta-a-ponta onde ela existe.

Em sua versão que foi a voto no GTNet, o relator retirou o dispositivo, acolhendo proposta de professores e pesquisadores de proteção de dados (como Danilo Doneda, da Uerj, e Flávia Lefèvre, advogada especialista em Internet), segundo a qual a autoridade penal pode, no curso de uma investigação penal, determinar a um provedor de aplicação a preservação das mensagens por um prazo de até 15 dias. Ou seja, a coleta de dados se daria após indícios e no âmbito de uma apuração, e não *a priori* para o conjunto das mensagens “massivas”, como a redação anterior previa.

O art. 12, também controverso no Senado, ganhou nova redação no relatório final de Orlando Silva. Foram excluídas as exceções para a obrigação de notificação dos usuários caso uma plataforma realizasse uma medida de moderação (retirar um conteúdo, por exemplo). Contudo, foram

retiradas as previsões de reparação com envio de uma correção a todos os usuários atingidos por um conteúdo problemático.

Tema questionado no Senado e depois retirado, o texto de Orlando Silva submetido ao Grupo de Trabalho elencou hipótese que seria considerada como crime e punida com multa e até prisão. O parlamentar manteve a proposta, mesmo com críticas de organizações da sociedade civil que ponderaram sobre a criminalização de práticas associadas à liberdade de expressão. Em seu relatório, Silva (BRASIL, 2021b) argumentou que práticas como robôs, contas automatizadas e meios não disponibilizados pelo provedor demonstram má-fé e mereceriam a oposição como tipo penal. A versão final previu pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa para

promover ou financiar, pessoalmente ou por meio de terceiros, mediante uso de contas automatizadas e outros meios ou expedientes não fornecidos diretamente pelo provedor de aplicações de internet, disseminação em massa de mensagens que contenham fato que sabe inverídico e passíveis de sanção criminal que causem dano à integridade física das pessoas ou sejam capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral. (BRASIL, 2021b).

Silva também teve de lidar com posições opostas na proposição da remuneração pelas plataformas digitais dos detentores de conteúdos protegidos por direitos autorais. O artigo foi pautado pela Coalizão Liberdade com Responsabilidade, liderada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert) e composta de associações empresariais da indústria da mídia brasileira. No relatório de Silva, foi excluída a menção ao repasse aos trabalhadores da comunicação, que havia sido incluída na versão aprovada no Senado. O relator entendeu ser “oportuno” o dispositivo (BRASIL, 2021b).

Entidades da área do jornalismo se mobilizaram de forma contrária à proposta, em manifesto assinado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e pela Associação Brasileira de Imprensa. Em nota (ABCPública *et al.*, 2021), as organizações de trabalhadores e da sociedade civil defenderam a retirada do art. 36 no relatório final. Segundo as organizações, a proposta “é genérica e incapaz de dar conta da complexidade do tema. Não define, por exemplo, o que será considerado como material jornalístico, nem como se dará tal remuneração ou quem fará a fiscalização”.

Por fim, o relatório de Orlando Silva também levantou questões sobre as obrigações dos agentes públicos. A versão submetida ao Grupo de Trabalho proibia detentores de cargos eletivos, magistrados, membros do Ministério Público e das Forças Armadas e militares dos estados de receber recursos de publicidade em seus canais e perfis. A regra foi pensada como forma de evitar que a função pública fosse utilizada com o objetivo de retorno econômico nesse universo.

O texto também ampliou as exigências de transparência para o Poder Público, colocando a obrigação de o Estado dar transparência aos investimentos publicitários também nas redes sociais. Ao longo da votação

no GTNet, o tema das autoridades e servidores públicos ganhou atenção, mas com a aprovação de uma emenda que estendeu também às redes sociais a imunidade parlamentar dos deputados e senadores no âmbito de suas atividades. A mudança foi uma demanda dos partidos próximos ao governo, especialmente o PSL, cujos conteúdos nas redes sociais passaram a sofrer medidas aplicadas pelas plataformas e pelo Judiciário, como mencionado no início deste texto.

Na reta final da votação do relatório, as plataformas digitais e os deputados associados a essas passaram a se mobilizar para questionar o conteúdo do texto. A Frente Digital emitiu nota questionando o processo no âmbito do GTNet e dizendo que os mecanismos do texto eram ineficazes e criavam incentivos perversos (URUPÁ, 2021). Deputados do partido NOVO participaram das últimas reuniões do Grupo de Trabalho argumentando que o setor não havia sido ouvido. Foi agendada uma reunião com representantes de associações de plataformas e empresas de tecnologia, que contou também com representantes da academia e da sociedade civil. O evento ocorreu no dia 9 de novembro, com 25 representações apresentando seus pontos (BRASIL, 2021b).

Com a pressão das plataformas, de seu braço no parlamento (a Frente Digital) e dos parlamentares vinculados a esse setor, a Coalizão Direitos na Rede (2021) divulgou nota criticando as pressões desse segmento empresarial e defendendo a votação em plenário da matéria. A rede se posicionou favoravelmente ao avanço do PL, embora tenha apresentado pontos carentes de melhoria, como a falta de mecanismos de reparação efetiva em caso de abusos das plataformas na moderação de conteúdos e o fortalecimento das atribuições do Comitê Gestor da Internet no monitoramento e fiscalização das diretrizes previstas na Lei.

As conquistas no relatório atual do deputado Orlando Silva, com mecanismos de transparência às ações de moderação por parte das plataformas e devido processo para usuários em casos de remoção de conteúdo ou suspensão de contas, são garantias para um funcionamento mais isonômico das redes, de modo a inibir a influência desproporcional do poder econômico que financia a distorção do debate público. (CDR, 2021).

Com a pressão, Orlando Silva alterou em alguns pontos seu relatório: retirou itens dos relatórios de transparência; aumentou o número de usuários de 2 para 10 milhões para que um agente passe a ser abarcado pelo PL; criou regras específicas para os mecanismos de busca; retirou a competência do CGI para certificar a entidade de autorregulação de cada plataforma. O relator também acolheu emendas de integrantes do GTNet, como a do deputado Sylvio Costa Filho (Republicanos-PE) para que a vedação ao encaminhamento de mensagens passasse a constar como limitação, além da já mencionada extensão da imunidade parlamentar às redes sociais. A matéria foi então encaminhada ao plenário, dependendo da construção de condições junto às bancadas e da decisão política do presidente da Câmara, Artur Lira, para colocá-la em votação.

Após uma tentativa de aprovação às pressas em 2020, o PL nº 2.630 foi objeto de intensas disputas em 2021, especialmente no âmbito do GTNet. A complexidade de sopesar direitos e garantias democráticas (como liberdade de expressão e direito à informação, ou proteção de dados e persecução penal) foi expressa nas contendas em diversos pontos do texto. Diferentemente de outros diplomas legais sobre a internet no Brasil, como o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 2018), os embates não se resumiram à sociedade civil defensora de direitos digitais, de um lado, e setores empresariais antirregulação, de outro.

O texto aprovado no Grupo de Trabalho trouxe um conjunto de avanços. O primeiro deles foi a inclusão dos mecanismos de busca, modalidade de plataforma importante que deve ser submetida à regulação. O segundo foi a reversão da rastreabilidade das mensagens de aplicativos como WhatsApp e Telegram. A limitação dos encaminhamentos e a proposta de coleta de dados no âmbito de investigações criminais constituíram uma solução mais equilibrada para os recursos de persecução penal sem violar a proteção de dados. Os relatórios de transparência foram robustecidos, inclusive para os conteúdos impulsionados.

As obrigações e regras para autoridades e servidores consistiram em relevantes melhorias, trabalhando aspectos de liberdade de expressão mas também submetendo esses agentes e o Estado a formas de acompanhamento e monitoramento público. A proibição de recebimento de recursos por atores estatais foi uma importante solução para impedir formas de lavagem de dinheiro público e de instrumentalização das redes sociais para transformar funções públicas em meios de auferir renda pelos sistemas de monetização.

Outro aspecto positivo da redação aprovada no GTNet foi a mudança da autoridade competente do Conselho de Responsabilidade e Transparência para o Comitê Gestor da Internet. Entretanto, a retirada da prerrogativa de elaborar e aprovar o código de conduta enfraqueceu de forma grave o modelo regulatório esboçado no texto do PL, favorecendo uma ineficaz autorregulação das plataformas. Considerando que o Projeto não trata especificamente de desinformação e que o tema ficaria para o código de conduta, a proposta perde a oportunidade de criar um instrumento para definir e fiscalizar regras mais específicas e necessárias.

Entre os pontos negativos, também se destaca a manutenção do artigo sobre a remuneração de conteúdos jornalísticos. Em que pese a importância do tema da distribuição de recursos sugados pelas plataformas da indústria jornalística, este é tratado de forma genérica e com uma redação que pode ter efeito contrário ao pretendido. Ao repassar a definição do modelo de repartição das verbas para um regulamento, isso poderá ficar para definição do governo Bolsonaro. As empresas podem resolver os pagamentos em acordos comerciais entre grandes plataformas digitais e conglomerados de mídia, prejudicando veículos alternativos, populares e públicos.

Quanto às regras sobre moderação de conteúdo, embora a redação tenha melhorado ao excluir as exceções para notificações dos usuários em remoções e outras medidas desse tipo, a flexibilização da reparação é um ponto negativo relevante, uma vez que, na circulação de desinformação, o desmentido é tão importante quanto a remoção ou limitação da circulação do conteúdo.

Em suma, o texto costurado pelo relator Orlando Silva significou um avanço em relação ao do Senado. Mas a aprovação no GTNet é mais uma etapa, ainda restando um caminho longo. É preciso que a matéria seja aprovada em plenário, processo que ensejará novas disputas e demandará novos acordos. O poder da direita fisiológica na Câmara, chamada de “centrão”, e a influência das plataformas digitais são vetores de risco para a descaracterização da proposta. Por isso, o ano de 2022 abre uma nova frente de batalha em relação ao Projeto. E a continuidade da tramitação ocorrerá em um momento específico importante, o da realização das eleições.

Mas não basta a aprovação na Câmara. A matéria precisa voltar ao Senado, onde serão necessárias novas negociações para a manutenção de pontos positivos. E ainda há a possibilidade de o presidente Jair Bolsonaro vetar trechos, o que abriria uma etapa adicional de luta pela derrubada ou não desses vetos. Embora a agenda seja urgente, ela ainda será objeto de grandes controvérsias entre autoridades, associações empresariais e atores da sociedade civil.

Referências

ABCPÚBLICA *et al.* **Sustentabilidade do jornalismo é importante e requer debate sério e aprofundado.** Nota pública. 8 nov. 2021. Disponível em: <https://fenaj.org.br/fenaj-assina-manifesto-pela-supressao-de-artigo-do-pl-das-fake-news/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena; VALENTE, Jonas CL. **Desinformação: como as plataformas combatem as fake news.** São Paulo: Multifoco, 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados. Brasília, 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.068**, de 6 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais. Brasília, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1068.htm. <https://www.infomoney.com.br/mercados/bolsonaro-eleito-pode-derrubar-dolar-para-r-350-este-ano-avalia-credit-suisse/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Relatório do deputado Orlando Silva ao Projeto de Lei nº 2.630 (2020)**, aprovado no Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento da Legislação da Internet (GTNet). Institui a Lei Brasileira da Liberdade, Responsabilidade

e Transparência na Internet, 4 dez. 2021. Brasília: [Câmara dos Deputados], 2021b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/aperfeicoamento-da-legislacao-brasileira-internet/documentos/outros-documentos/relatorio-adoptado-do-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.630**. Institui a Lei Brasileira da Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: [Senado Federal], 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=2256735>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Parecer do Senador Ângelo Coronel ao Projeto de Lei nº 2.630 (2020)**. Institui a Lei Brasileira da Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, 30 jun. 2020. Brasília: [Senado Federal], 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=104166&paginaInicial=&paginaFinal=>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BUCCO, Rafael. Substitutivo do PL das Fake News atribui poderes ao CGI.br. **Telesíntese**, 22 out. 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/substitutivo-do-pl-das-fake-news-da-poderes-ao-cgi-br/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CDR. Coalizão Direitos na Rede promove mobilização para que Câmara dos Deputados vote o PL 2630/2020 ainda em 2021. **Coalizão Direitos na Rede**, 19 nov. 2021. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2021/11/19/coalizacao-direitos-na-rede-promove-mobilizacao-para-que-camara-dos-deputados-vote-o-pl-2630-2020-ainda-em-2021/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. Pacheco devolve MP que restringia retirada de conteúdo em redes sociais. **Congresso em Foco**, 14 set. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/pacheco-devolve-mp-que-restringia-retirada-de-conteudo-em-redes-sociais/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CPI identifica organização com sete núcleos para disseminar fake news sobre Covid. **G1**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/19/cpi-identifica-organizacao-com-sete-nucleos-para-disseminar-fake-news-sobre-covid.ghtml>. Acesso em: 4 fev. 2022.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 2020. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

FACEBOOK e Instagram derrubam live em que Bolsonaro associa Aids a vacina contra covid. **UOL Notícias**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/videos/2021/10/25/facebook-e-instagram-derrubam-live-em-que-bolsonaro-associa-aids-a-vacina-contracovid.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 5 fev. 2022.

FALCÃO, Márcio; VIVAS, Fernanda. Moraes inclui Bolsonaro em inquérito das fake news por ataques às urnas eletrônicas. **G1**, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/04/moraes-inclui-bolsonaro-em-inquerito-de-fake-news-por-ataques-as-urnas-eletronicas.ghtml>. Acesso em: 4 fev. 2022.

GALHARDO, Ricardo. Uso das fake news nas eleições do Brasil é “sem precedents”, diz chefe da missão da OEA. **O Estado de S. Paulo**, 25 out. 2018. Disponível em [https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,uso-de-fake-news-nas-eleicoes-do-brasil-e-sem-precedentes-diz-chefe-de-missao-da-o-
ea,7000256362](https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,uso-de-fake-news-nas-eleicoes-do-brasil-e-sem-precedentes-diz-chefe-de-missao-da-o-
ea,7000256362). Acesso em: 7 mar. 2022.

GRAHAM, Richard. Google and advertising: digital capitalism in the context of Post-Fordism, the reification of language, and the rise of fake news. **Palgrave Communications**, v. 3, n. 1, p. 1-19, 2017.

GROSSMANN, Luís Oswaldo. PGR defende que Supremo suspenda validade da MP das Fake News. **Convergência Digital**, 13 set. 2021. Disponível em: [https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/Legislacao/PGR-defende-
que-Supremo-suspenda-validade-da-MP-das-Fake-News-58104.html?Use-
rActiveTemplate=site](https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/Legislacao/PGR-defende-que-Supremo-suspenda-validade-da-MP-das-Fake-News-58104.html?Use-
rActiveTemplate=site). Acesso em: 5 fev. 2022.

HAJE, Lara. Guarda de mensagens enviadas em massa divide opiniões em debate sobre projeto das fake news. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 24 ago. 2021. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/798513-guar-
da-de-mensagens-enviadas-em-massa-divide-opinioes-em-debate-sobre-pro-
jeto-das-fake-news/](https://www.camara.leg.br/noticias/798513-guar-
da-de-mensagens-enviadas-em-massa-divide-opinioes-em-debate-sobre-pro-
jeto-das-fake-news/). Acesso em: 5 fev. 2022.

HOULI, Daniel; RADFORD, Marie L.; SINGH, Vivek K. COVID19 is_: The Perpetuation of Coronavirus Conspiracy Theories via Google Autocomplete. **Proceedings of the Association for Information Science and Technology**, v. 58, n. 1, p. 218-229, 2021.

LIRNEASIA. Mapping the Information Disorder in Asia. In: WASSERMAN, H. (org.). **Confronting the Challenge of Information Disorder in the Global South**. Ottawa: International Development Research Center. (No prelo).

MORTADA, Saja. Confronting misinformation and disinformation in the MENA region. In: WASSERMAN, H. (org.). **Confronting the Challenge of Information Disorder in the Global South**. Ottawa: International Development Research Center. (No prelo).

ORSO, Daniele *et al.* Infodemic and the spread of fake news in the COVID-19-era. **European Journal of Emergency Medicine**, 2020.

PENFRAT, Jan. European Parliament approves rights-respecting DSA & proposes ban on use of sensitive personal data for online ads. **Edri**, 20 jan. 2022. Disponível em: [https://edri.org/our-work/european-parliament-approves-ri-
ghts-respecting-dsa-proposes-ban-on-use-of-sensitive-personal-data-for-on-
line-ads/](https://edri.org/our-work/european-parliament-approves-ri-
ghts-respecting-dsa-proposes-ban-on-use-of-sensitive-personal-data-for-on-
line-ads/). Acesso em: 5 fev. 2022.

PITA, Marina. **Disinformation during the pandemic and Latin America’s regulatory response**. Unesco, 2021.

RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro. **Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Deputado Francischini é cassado por propagar desinformação contra a urna eletrônica**. Brasília: TSE, 28

out. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/plenario-cassa-deputado-francischini-por-propagar-desinformacao-contra-o-sistema-eletronico-de-votacao>. Acesso em: 5 fev. 2022.

URUPÁ, Marcos. Frente Digital diz que PL das fake news ainda não está pronto para aprovação. **Teletime**, 4 nov. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/04/11/2021/frente-digital-diz-que-pl-das-fake-news-ainda-nao-esta-pronto-para-aprovacao/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

VALENTE, Jonas CL. PL 2630: o projeto “das fake news” e a tentativa de regulação dos conteúdos nas plataformas digitais. In: VALENTE, Jonas CL (org.). **Cadernos de conjuntura Lapcom-Ulepicc-Brasil 2021**: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica. Sergipe: Ulepicc Brasil, 2021.

VALENTE, Jonas CL. Regulando desinformação e fake news: um panorama internacional das respostas ao problema. **Comunicação Pública**, v. 14, n. 27, 2019.

PL nº 2.630 e o debate
sobre remuneração de
conteúdo jornalístico

Renata Vicentini Mielli

Renata Vicentini Mielli - É jornalista, doutoranda em Ciências da Comunicação pela ECA/USP e membro do Corpo Editorial da Revista Semeioses. É coordenadora do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé. Integrou entre 2011 e 2020 a coordenação executiva do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, onde exerceu a coordenação geral entre 2016 e 2020.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepic-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

No início de 2020, motivados pelos impactos que conteúdos de desinformação tiveram no processo eleitoral em 2018 (Fake..., 2018; Pasquini, 2018), os deputados Felipe Rigoni (PSL-ES) e Tabata Amaral (PSB-SP) e o senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), que foram eleitos pelo Movimento Acredito¹ e constituíram um gabinete compartilhado para a atuação parlamentar do grupo, iniciaram a elaboração de um projeto de lei para combater as fake news.

A pandemia trouxe uma nova onda de conteúdos de desinformação, que tinham inclusive potencial de atentar contra a saúde da população, o que ampliou o apoio social para que o Congresso aprovasse algo para enfrentar as fake news. Assim, em 13 de maio de 2020, a proposta de uma Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet foi protocolada na Câmara, onde recebeu o número 1.429/2020 e, no Senado, onde recebeu o número 2.630/2020 (BRASIL, 2020a). O texto de ambos os projetos era idêntico, mas a opção pela “dupla tramitação” foi uma estratégia processual para garantir que a matéria fosse aprovada mais rapidamente. Os dois PLs entraram no restrito grupo de projetos de lei relacionados à emergência de saúde pública e poderiam ser votados de forma remota, no rito de tramitação aprovado para os trabalhos do Congresso no período de funcionamento remoto (BRASIL, 2020b). A expectativa dos autores da propositura era de que ela fosse aprovada em no máximo 30 dias. Resumidamente, o núcleo do Projeto originalmente apresentado era conceituar fake news, caracterizar contas voltadas basicamente para disseminar desinformação e enganar o público, como “contas inautênticas” e robôs, estabelecer quais as responsabilidades dos provedores de internet no combate à desinformação, prevendo algumas medidas de transparência sobre a operação desses provedores, e combater o disparo em massa e a disseminação de fake news nos serviços de mensageria privada.

A proposta gerou muita polêmica e reações de preocupação entre setores da academia e entidades que atuam no campo dos direitos digitais. Inúmeros posicionamentos públicos destacando pontos problemáticos do texto foram divulgados, alertando que um tema de tamanha complexidade não poderia ser discutido sem uma ampla participação social, sem audiências e consultas públicas, de forma apressada e, pior ainda, dentro de um rito processual praticamente sumário no Congresso Nacional (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2020; VALENTE, 2021).

Foi no Senado Federal que o PL conseguiu ambiente de tramitação mais propício. Sem comissões em funcionamento, não houve debate público sobre a proposta. Os contatos entre organizações sociais, empresas, pesquisadores e senadores, principalmente o autor, senador Alessandro Vieira, e o relator da proposta, senador Ângelo Coronel, aconteceram de forma bilateral, com cada setor apresentando suas opiniões e exercendo sua pressão pela retirada, modificação e acréscimo de artigos.

¹ Para saber mais sobre o Movimento Acredito, cf.: <https://movimentoacredito.org>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Nesse processo de diálogo bilateral com o autor e relator, muitas modificações foram realizadas na proposta original e alguns setores econômicos perceberam no PL uma “janela de oportunidade” para emplacar temas de interesses específicos, que se relacionam de forma geral com a discussão da qualidade da informação que circula na sociedade, mas cujas complexidade e especificidade demandariam uma discussão específica e robusta, como é o caso do debate sobre remuneração de conteúdo jornalístico pelos provedores de aplicação definidos no escopo da lei.

Surge um jabuti no PL nº 2.630

No vocabulário político parlamentar, o termo “jabuti” é muito utilizado para designar artigos que são incluídos em propostas legislativas os quais não têm muita ou até nenhuma relação direta com o tema principal. Na maioria das vezes, os jabutis aparecem em matérias que têm tramitação acelerada – como medidas provisórias – e são incluídas nas pautas de votação de última hora. A função do jabuti é buscar uma negociação para atender interesses específicos, geralmente polêmicos, por isso sem muito estardalhaço, e assim atrair mais votos para a aprovação da matéria principal.

A proposta, no PL nº 2.630, de um artigo que geraria obrigação de remuneração por parte dos provedores de aplicação para o compartilhamento de conteúdos jornalísticos surgiu pela primeira vez no debate do Projeto em 25 de junho de 2020, em uma das versões do relatório do senador Ângelo Coronel. Minutos antes da votação prevista em plenário, o relator apresentou nova versão do substitutivo que tinha sido protocolado no dia 24 (BRASIL, 2020c), com várias alterações, entre elas a inclusão de um artigo prevendo que os provedores estariam obrigados a remunerar empresas jornalísticas por direitos autorais no uso de seus conteúdos: “Artigo 19. Os provedores de aplicação de internet remunerarão as empresas jornalísticas, profissionais do jornalismo, autores de obras literomusicais e outros pelo uso de seus conteúdos” (BRASIL, 2020d).

Se o projeto e o processo de discussão já tinham inúmeros problemas e polêmicas, com pontos de muita divergência entre os vários setores envolvidos no tema, o surgimento desse dispositivo, de última hora, sem debate e na iminência da votação, foi considerado por pesquisadores e entidades de direitos digitais como um jabuti.

A iniciativa da inclusão partiu de organizações de veículos de imprensa que viram na acelerada tramitação do PL nº 2.630 e num rito de discussão totalmente sem participação social uma oportunidade de incluir uma demanda do setor, que passa por um momento de crise econômica, principalmente pela migração da publicidade para as *Big Techs*.

Mas a resistência foi imediata. Muitas organizações se levantaram contra a inclusão, por considerarem que o dispositivo nunca tinha sido objeto de discussão e que era um assunto transversal ao tema principal e não deveria estar no escopo do PL nº 2.630. Diante da pressão, o senador Coronel retirou o artigo do relatório final que foi aprovado no Senado em 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020e).

Mas, apesar de o substitutivo aprovado não ter incorporado esse tema, o assunto estava posto e voltou com força quando o projeto passou a ser discutido na Câmara dos Deputados, sendo um dos assuntos que mais polarizou as posições no segundo semestre de 2020 e no ano de 2021.

Isso aconteceu sobretudo porque, diferentemente do que ocorrera no Senado, na Câmara o projeto foi alvo de um amplo debate com especialistas e a sociedade. Em 2020, aconteceu um ciclo de debates virtual com 11 mesas.² Em 2021, no âmbito do Grupo de Trabalho de Aperfeiçoamento da Legislação da Internet – GTNET (BRASIL, 2021a), criado pelo presidente da Câmara, Arthur Lira, aconteceram 27 reuniões, incluindo a realização de 15 audiências públicas com a participação de mais de 150 especialistas. O próprio relator da proposta na Câmara, o deputado federal Orlando Silva (PCdoB-SP) incorporou o dispositivo em seu relatório, que acabou aprovado pelo GTNET com a seguinte redação:

Art. 38. Os conteúdos jornalísticos utilizados pelos provedores ensejarão remuneração ao detentor dos direitos do autor do conteúdo utilizado, ressalvados o simples compartilhamento de endereço de protocolo de internet do conteúdo jornalístico original e o disposto no art. 46 da Lei no 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, na forma da regulamentação. (Brasil, 2021b).

Apesar de toda a discussão realizada, principalmente ao longo do ano de 2021, o dispositivo sobre remuneração de conteúdo jornalístico passou por poucas mudanças e manteve a mesma redação genérica e aberta que suscitou o mais amplo leque de questionamentos e dúvidas sobre a sua aplicação e a adequação para atingir o objetivo de valorizar a atividade jornalística, seus profissionais e combater a desinformação.

Remuneração de conteúdo jornalístico

A queda da tiragem e venda de jornais e revistas, a redução de audiência em telejornais, o fechamento de alguns veículos, o aumento de demissões, entre vários outros indicadores que mostram uma retração da atividade econômica de empresas jornalísticas têm chamado a atenção de empresários, profissionais e pesquisadores desde o final dos anos 1990.

No Brasil, a preocupação começou a surgir um pouco mais tarde, a partir de 2004/2005 e veio atrelada ao debate do crescimento da internet e principalmente das grandes empresas de tecnologia internacionais, as *Big Techs*, conhecidas pela sigla Gafam (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft).

Cristofolletti (2019) caracteriza a crise do jornalismo como “complexa, multifacetada e dinâmica” (p. 15). Ele destaca que essa crise apresenta aspectos econômicos, mas também envolve a queda da credibilidade junto à sociedade, aspectos éticos e fenômenos envolvendo a nova dinâmica

² Cf. Ciclo de Debates Públicos: Lei de Combate às Fake News. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLitz1J-q25kM4K1Y-MhzJPGYN3e16ertd>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Um pouco
do debate
internacional

de consumo de informações – a partir das possibilidades trazidas pela internet, colocou-se à disposição da sociedade uma nova gama de alternativas de fontes de informação.

O aspecto econômico que envolve a crise no modelo de negócios da indústria do jornalismo se agravou nos últimos anos com a migração tanto da audiência quanto das verbas de publicidade para as *Big Techs*.

A preocupação é internacional e tem mobilizado empresários do setor e jornalistas a buscarem alternativas de financiamento para a atividade jornalística, bem como medidas para promover um jornalismo de qualidade que possa fazer frente aos impactos da disseminação de desinformação.

Entre as muitas propostas que surgiram no mundo como capazes de englobar esses dois objetivos – recuperação econômica e valorização da atividade jornalística – está a discussão de como Facebook, Twitter, Google, Youtube, Instagram e outras plataformas podem remunerar o conteúdo jornalístico que circula nas suas *timelines/feeds*. Para isso, há três abordagens principais em discussão: uma baseada em direitos autorais, outra em direito concorrencial e outra no direito tributário.

A discussão sobre remuneração de conteúdo jornalístico por parte das *Big Techs* surgiu primeiramente na Espanha, na Alemanha e nas discussões realizadas na União Europeia, mas ganhou mais visibilidade global a partir do debate na Austrália. Também Canadá e outros países avaliam como essas empresas, que capturaram uma parcela importante dos recursos de publicidade, podem reverter parte de seus lucros para financiar o jornalismo.

Um dos primeiros países a aprovar uma legislação prevendo o pagamento de direitos de autor para conteúdos jornalísticos foi a Espanha, no final de 2014. A Lei Lassale, como foi batizada, gerou uma forte reação por parte do Google, que encerrou no país a oferta do seu agregador de notícias Google News para não precisar cumprir a nova lei (Román; Barr, 2014). Em seguida, veio a Alemanha e, posteriormente e de forma mais ampla, a discussão promovida pela União Europeia para rever seu marco legal de direitos autorais.

A Diretiva de Direito Autoral aprovada pelo Parlamento Europeu, em 2019, colocou de um lado setores da chamada economia criativa (arte, música, jornalismo, etc.) e de outro lado as *Big Techs*. Entre os pontos que ensejaram polêmica, mas que ao final foram aprovados, está o artigo 15, que obriga as empresas de tecnologia a adotarem mecanismos de remuneração sobre os direitos de autor dos conteúdos dos veículos de imprensa, com exceção dos links compartilhados de forma privada por usuários (UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Mas a aplicação da Diretiva também tem encontrado resistência e ameaças das *Big Techs*. O caminho encontrado para colocar em prática a remuneração tem sido a da busca de acordos entre as empresas e associações ou pools de veículos de comunicação. Contudo, na maioria dos casos, os que têm algum poder de negociação são os grandes veículos tradicio-

nais de mídia, o que acaba deixando de fora veículos pequenos e todo um leque de novos arranjos de produtores de conteúdos jornalísticos.

Na Austrália, o News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code (AUSTRÁLIA, 2021), aprovado em 2021, se baseia principalmente em princípios do direito concorrencial e estabelece mecanismos de negociação e mediação para as *Big Techs* remunerarem as empresas jornalísticas pelo uso de seus conteúdos. A lei é fruto de um estudo realizado pela Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), publicado em 2019, que comprovou a existência de uma assimetria de mercado e de distribuição de receitas publicitárias recebidas pelas plataformas e pelos veículos de comunicação no país. Segundo o relatório final da ACCC sobre as plataformas digitais, publicado em dezembro de 2019, estas concentravam 51% das despesas de publicidade na Austrália em 2017 (AUSTRÁLIA, 2019). Lá, diferentemente dos países europeus, onde o protagonista das polêmicas foi o Google, a tensão se deu principalmente com o Facebook, que chegou a proibir o compartilhamento de links em sua plataforma e ameaçou deixar o país caso a lei fosse aprovada. A ameaça deu certo e alguns dispositivos da lei foram alterados para atender a demanda da empresa.

Debate no Brasil ainda é restrito

É nesse contexto de efervescência e avanço do debate internacional sobre remuneração de conteúdo jornalístico que, em 2020, o assunto desembarcou no Brasil e aportou no PL n° 2.630, a partir da pressão das empresas organizadas na Coalizão Liberdade com Responsabilidade. Além do segmento empresarial, jornalistas articulados foram simpáticos à proposta num primeiro momento. Os argumentos dos defensores da inclusão do dispositivo tinham dois pontos centrais: primeiro, o processual/tático, de aproveitar a “janela de oportunidade” aberta pelo projeto para incluir esse tema; e o segundo, de mérito, que destaca o fato de que o combate à desinformação só pode ser realizado valorizando-se o jornalismo profissional.

Entre os argumentos apresentados há o de que conteúdos jornalísticos (links) que circulam nos *feeds* e retornam como resultado de buscas não geram cliques, porque o usuário lê apenas o título e o *lead* quando ele está disponível. Dessa forma, o conteúdo jornalístico remunera apenas as plataformas e não gera recursos para as empresas e jornalistas. Além disso, empobrece o debate público favorecendo o espalhamento da desinformação.

As grandes plataformas de redes sociais e as ferramentas de busca alavancam seus serviços sobre os conteúdos jornalísticos. Cada vez mais, a informação que os usuários buscam nas ferramentas se esgota nelas mesmas, logo na primeira página, com a exibição do conteúdo jornalístico para o usuário sem que ele tenha necessidade de clicar (deste modo, não há conversão e, conseqüentemente, não gera aumento do tráfego, benefício da ferramenta indexadora). (LIBERDADE COM RESPONSABILIDADE, 2020).

A oposição à proposta partiu principalmente de pesquisadores, entidades de jornalistas e direitos digitais que levantaram uma série de questionamentos sobre o mérito e, principalmente, sobre se a discussão de um tema cheio de interesses e complexidades específicas deveria ocorrer no contexto do PL nº 2.630.

Em 22 de outubro de 2020, a Coalizão Direitos na Rede publicou a nota *Plataformas Digitais e Remuneração do Jornalístico: um debate central mas fora de lugar* (DIREITOS NA REDE, 2020), em que reconhece o problema da assimetria de poder entre as *Big Techs* e as empresas de jornalismo e aponta que é indispensável reconstruir um modelo de negócios para valorizar os jornalistas e dar sustentabilidade às empresas, mas destaca que esse debate deve ser feito em um projeto de lei específico para o tema, de forma aprofundada e buscando o melhor modelo e procedimentos para enfrentamento do problema no Brasil.

Na véspera da votação do projeto no GTNET, em 5 de novembro de 2021, o manifesto “Sustentabilidade do jornalismo é importante e requer debate sério e aprofundado”, assinado por nove entidades/articulações do campo jornalístico³ pedia a supressão do dispositivo. Ressaltando a importância de saídas para a remuneração do conteúdo jornalístico no contexto atual, o posicionamento das entidades destacava que a redação do artigo era totalmente genérica e poderia aprofundar as assimetrias no lugar de garantir a valorização do jornalismo:

Não há qualquer menção de como tal remuneração funcionará; o que será considerado jornalismo; qual uso ensejará remuneração; quem fará a fiscalização e como – se haverá acordos individuais com cada veículo ou uma entidade arrecadadora; se haverá qualquer direito dos profissionais do jornalismo. A redação, portanto, não dá conta da complexidade que o tema requer e demonstra a falta de maturidade dessa discussão no âmbito legislativo. O nível de abertura permitido pela redação acima significa liberdade quase total para uma regulamentação pelo Executivo, com limitadas possibilidades de participação social e de debate público qualificado. Além disso, ignora diversos projetos de lei em tramitação que visam a enfrentar essa temática. (ABC Pública et al., 2021).

As questões trazidas se agravam principalmente em função da ausência de uma Lei de Direitos Autorais no Brasil que possa trazer conceitos e segurança jurídica para o comando genérico dado no texto do projeto. Outro fator que agrava as preocupações é a ausência de uma regulação específica para o exercício do jornalismo no Brasil e da comunicação como um todo.

3 Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação Brasileira de Mídia Digital (ABMD), Associação de Jornalismo Digital (Ajour), Associação Profissão Jornalista (APJor), Coalizão Direitos na Rede (CDR), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e Movimento Conteúdo Jornalístico Tem Valor.

Paralelamente ao debate do PL nº 2.630, a proposta de remuneração de conteúdo jornalístico se tornou objeto de quatro projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. O PL nº 4.255/2020 (BRASIL, 2020f), de autoria do senador Ângelo Coronel, que segue a linha da Diretiva Europeia para criar um direito de autor conexo e obrigar a remuneração dos conteúdos jornalísticos; o PL nº 1.354/2021 (BRASIL, 2021c), do deputado Denis Bezerra (PSB-CE), que altera o MCI para inserir dispositivo de obrigação de tratamento não discriminatório seguindo a linha do direito concorrencial, inspirado na lei australiana; e o PL nº 1.586/2021 (BRASIL, 2021d), que também altera o MCI, criando um mecanismo de negociação para remuneração das plataformas pelo uso de conteúdo jornalístico. O PL nº 2.950/2021 (BRASIL, 2021e), do deputado Rui Falcão (PT-SP), também se baseia na Diretiva Europeia, mas traz um rol de definições e procedimentos para a remuneração.

Além dessas propostas, está em curso um debate sobre taxaço das plataformas digitais, que seria revertida para um fundo de fomento ao jornalismo profissional. Em maio de 2020 a Federação Internacional dos Jornalistas (FIJ) publicou um manifesto com a proposta de uma Plataforma Mundial para o Jornalismo de Qualidade (FIJ, 2020). Logo em seguida a Federação Nacional dos Jornalistas, entidade filiada à FIJ, elaborou o documento *O Impacto das Plataformas Digitais no Jornalismo* (CAMARGO et al., 2020), que subsidiou a publicação do *Manifesto pela Taxação das Grandes Plataformas Digitais pelo Fortalecimento do Jornalismo e pela Valorização do Jornalista* (FENAJ, 2021). A proposta consiste na criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), que seria destinada ao Fundo de Apoio e Fomento ao Jornalismo e aos Jornalistas, com gestão pública e autonomia para destinar os recursos à produção jornalística de organizações e empresas públicas e privadas.

Conclusão

O debate internacional sobre remuneração de conteúdo jornalístico tem emergido de forma importante e crescente. Nos países citados neste capítulo, essa discussão teve início há pelo menos cinco ou seis anos e houve um extenso debate público até chegar à elaboração final de medidas legislativas e diretrizes para garantir, dentro de cada contexto, a saída mais adequada para que se enfrentem questões que envolvem assimetrias de poder, surgimento de novos monopólios, combate à desinformação e atualização de leis de direitos autorais para a nova realidade digital.

No Brasil, o tema surgiu na forma de uma solução genérica e emergencial para o atendimento de demandas de um setor econômico, no contexto de um projeto cuja matéria já é por si só complexa e polêmica.

Entre os desafios contemporâneos trazidos pelo domínio global de plataformas digitais privadas – que passaram a exercer papel central no fluxo de circulação de informação, mas também de desinformação em larga escala e com potencial de causar os mais variados danos (democráticos, econômicos, culturais, à saúde pública, etc.) – está a busca de medidas

para regular essas *Big Techs*. Essa regulação inclui inúmeros aspectos, como transparência sobre operação, dados econômicos e trabalhistas, mecanismos adotados para moderar conteúdo, políticas de investimento setorial, etc. Parte desse desafio regulatório está diretamente relacionado à busca de um ambiente mais saudável para o debate público voltado à promoção da diversidade, da pluralidade e do aprofundamento da democracia. Enfrentar a desinformação e valorizar o jornalismo fazem parte desse esforço.

Contudo, o que este breve levantamento do debate sobre o PL nº 2.630 mostra é que essa regulação requer uma ampla discussão. Temas importantes foram exaustivamente abordados e por isso mesmo conseguiram amedrontar o apoio importante de vários setores, o que não parece ser o caso do dispositivo sobre remuneração do jornalismo. A redação que foi aprovada no relatório final do GTNET ainda é objeto de muita crítica e temor, pela ausência de qualquer tipo de comando e previsão sobre sua aplicabilidade.

A avaliação de que é preciso buscar saídas econômicas para a atividade jornalística é consenso entre todos os setores, mas a busca por essas saídas precisa ser, assim como em outros países, exaustivamente debatida, a partir das análises de várias propostas e da realidade brasileira.

Referências

ABCPÚBLICA; ABI; ABRAJI; ABMD; AJOR; APJOR; CDR; FENAJ. **Movimento Conteúdo Jornalístico Tem Valor**. Sustentabilidade do jornalismo é importante e requer debate sério e aprofundado. 2021. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/abraji-assina-manifesto-pela-supressao-de-artigo-do-pl-das-fake-news>. Acesso em: 3 fev. 2022.

AUSTRÁLIA. **Digital Platforms Inquiry. Australian Competition and Consumer Commission** – ACCC, 2019. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUSTRÁLIA. House of Representatives. **News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code**. Parliament of the Commonwealth of Australia, 2021. Disponível em: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/bills/r6652_aspassed/toc_pdf/20177b01.pdf;fileType=application%2Epdf Acesso em: 1º fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do Presidente de 21 jun. 2021**. Institui o Grupo de Trabalho destinado a elaborar parecer ao Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, e apensados, que visa ao aperfeiçoamento da legislação Brasileira referente à Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet – GTNET. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/aperfeiçoamento-da-legislacao-brasileira-internet/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer final**. Grupo de Trabalho destinado a Analisar e Elaborar Parecer ao Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, e apen-

sados, que visa ao Aperfeiçoamento da Legislação Brasileira referente à Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2121252. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.354/2021**. Altera o MCI, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às fake news, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente constituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet. Brasília, DF, 2021c. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1990606&filename=PL+1354/2021. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1586/2021**. Insere dispositivos na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, obrigando os provedores de aplicações de internet a remunerar os veículos de imprensa pela reprodução de conteúdo por estes produzido. Brasília, DF, 2021d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2000541&filename=PL+1586/2021. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.950/2021**. Regula a remuneração dos conteúdos jornalísticos reproduzidos por meio de plataformas que não sejam as originais. Brasília, DF, 2021e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2062880&filename=PL+2950/2021. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 11/2020**. Institui o Sistema de Deliberação Remota durante a pandemia do Covid-19 na Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1866929&filename=PRC+11/2020. Acesso em: 1º fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato nº 7/2020** da Comissão Diretora. Institui o Sistema de Deliberação Remota no Senado Federal durante a pandemia de Covid-19. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 1º fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.630**, de 13 de maio de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/postas-legislativas/2256735>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.255/2020**. Modifica a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais, para versar sobre o pagamento de direitos na disponibilização de publicações de imprensa por provedores de aplicações de internet. Brasília, DF, 2020g. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144233>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório do Senador** Ângelo Coronel ao PL 2.630/2020. Protocolado em 24 jun. 2020. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125475&ts=1630418518353&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório do Senador** Ângelo Coronel ao PL 2.630/2020. Protocolado em 25 jun. 2020. Brasília, DF, 2020e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8126427&ts=1630418523935&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Versão do PL nº 2.630 aprovada no Senado Federal. Autógrafos. Brasília, DF, 2020f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8128670&ts=1630418521877&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CAMARGO, J. A.; SANTOS, D. R. P.; DANTAS, M.; OLIVEIRA, J.; PAGANI, V.; IKUTA, C.; COSTA, B. **O impacto das plataformas digitais no jornalismo**. Fenaj, 2020. Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2021/05/EBOOK-PLATAFORMAS-Atualizado2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

CRISTOFOLETTI, Rogério. **A crise do jornalismo tem solução?** Barueri: Estação das Letras e Cores, 2019. (Coleção Interrogações).

DIREITOS NA REDE. **Plataformas Digitais e Remuneração do Jornalístico**: um debate central mas fora de lugar. Coalizão Direitos na Rede, 30 jun. 2020c. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2020/10/22/plataformas-digitais-e-remuneracao-do-jornalismo-um-debate-central-mas-fora-de-lugar/>. Acesso em: 1º fev. 2022.

FAKE News marcaram as eleições de 2018; relembre as 10 mais emblemáticas. IG - Último segundo, 2018. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-10-29/10-fake-news-das-eleicoes.html>. Acesso em: 1º fev. 2022.

FENAJ. **Manifesto pela Taxação das Grandes Plataformas**. Digitais. Fenaj, 2020. Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2020/10/MANIFESTO-PELA-TAXAÇÃO-DAS-GRANDES-PLATAFORMAS-DIGITAIS.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

FIJ. **Plataforma Mundial para el periodismo de calidad**. FIJ, 2020. Disponível em: https://ifj.org/fileadmin/user_upload/Plataforma_ES.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

LIBERDADE COM RESPONSABILIDADE. Manifesto com propostas ao PL 2.630 de 2020. Coalizão Liberdade com Responsabilidade, 2020. Disponível em: <https://www.liberdaderesponsabilidade.com.br/#combate-a-desinformacao-via-jornalismo-profissional>. Acesso em: 1 fev. 2022.

PASQUINI, Patrícia. 90% dos eleitores de Bolsonaro acreditaram em fake News, diz estudo. Folha de S.Paulo, 02 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2022.

RODRIGUES, T. M.; BONONE, L. M.; MIELLI, R. V. **Desinformação e Crise da Democracia no Brasil: é possível regular fake news?** Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 22, n. 3, p. 30-52, 2 dez. 2020.

ROMÁN, David; BARR, Alistair. Google fechará serviço Google News na Espanha devido a nova lei. The Wall Street Journal, 12 dez. 2014. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB10619504511798443808104580331571148125734>. Acesso em: 2 fev. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019. Relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital e que altera as Diretivas 96/9/CE e 2001/29/CE. EUR-Lex, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32019L0790>. Acesso em: 1º fev. 2022.

VALENTE, Jonas CL. O PL 2.630: O PL das “Fake News” e a tentativa de regulação de conteúdos nas plataformas digitais. In: VALENTE, Jonas CL. Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica. ULEPICC-Brasil, 2021. p. 153-171. Disponível em: https://ulepicc.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Cadernos-LaPCom-Ulepicc_2021_final.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

Perspectivas e tendências
regulatórias da Inteligência
Artificial no Brasil:
características e tramitação
de proposições legislativas
no Senado e Câmara
dos Deputados

Sivaldo Pereira da Silva

Marina Pita

Nicole Guimarães de O. Costa

Sivaldo Pereira da Silva - Professor da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol) e pesquisador associado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD)

Marina Pita - Mestranda em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em comunicação social pela PUC-SP, pós-graduanda em Direitos Digitais. Integrante do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol) e associada ao Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes).

Nicole Guimarães de O. Costa - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol). Servidora pública federal licenciada.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicr-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Com a digitalização e *datificação* crescente de todos os processos que envolvem a vida social, a expansão de mecanismos e sistemas de Inteligência Artificial (IA) no cotidiano vem se tornando uma realidade. Hoje esses artefatos já se colocam como intermediários relevantes para as mais diversas atividades e tendem a impactar de modo substancial em múltiplas frentes, como justiça, transporte, saúde, direito, trabalho, comunicação e sociabilidade. Embora os sistemas de IA possam trazer uma série de vantagens e benefícios, a exemplo dos avanços na área de saúde, da melhoria do sistema de transporte e do aperfeiçoamento de produtos e prestação de serviços, também têm seus efeitos colaterais, como discriminação social, repetição de estruturas autoritárias, opacidade, concentração de poder e desigualdade (HELBING, 2017; NEMITZ, 2018; RUSSELL, 2019; SHEPHERD, 2017; WEST; WHITTAKER; CRAWFORD, 2019).

Levando em conta as características disruptivas que essas tecnologias tendem a gerar, diversos países têm discutido a criação de políticas de IA visando se preparar para as mudanças que esse cenário impõe. Além de planos e estratégias nacionais para esse campo lançadas por governos, algumas legislações sobre determinados aspectos da IA (como veículos autônomos, armas autônomas, reconhecimento facial, etc.) têm sido aprovadas pelo mundo e, além disso, propostas de marcos regulatórios mais gerais, que visam consolidar visões e estabelecer caminhos, estão na pauta do dia em muitos parlamentos. No Brasil, a criação de leis que envolvem IA ainda são raras e com alcance localizado – por exemplo, a Lei nº 6.712, do Distrito Federal, sobre reconhecimento facial ou a Lei nº 17.611/2021, do estado do Ceará, que impõe a supervisão humana a todos os sistemas de IA. No nível nacional já surgem proposições mais amplas que buscam servir como marco regulatório desse campo.

Diante desse cenário, o objetivo deste capítulo é dar um panorama conjuntural das tendências na tramitação de proposições regulatórias sobre Inteligência Artificial no Brasil no plano federal, observando os Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional. Quais são e como estão tramitando os PLs sobre o tema? Sobre o que versam? Quais partidos estão mais envolvidos? Qual o teor e a consistência da proposição que mais progrediu em termos de tramitação? São as principais perguntas que buscaremos responder.

Para isso, o capítulo segue dividido em três seções subsequentes. Primeiramente, faremos uma breve discussão contextual sobre políticas de IA. Em seguida, apresentaremos um panorama da tramitação dos Projetos de Lei (PLs) sobre o tema no Congresso Nacional até 2021. Por fim, faremos uma análise crítica sobre o conteúdo do PL nº 21/2020, tendo em vista que se trata de uma proposição mais geral sobre políticas de IA e que este é o projeto que se encontra em estágio mais avançado de tramitação dentre os PLs analisados.

O que chamamos hoje de Inteligência Artificial é uma denominação geral e sintética para um conjunto de tecnologias emergentes baseadas em algoritmos que têm algum grau de autonomia a ponto de aprender com os próprios dados que consomem. Trata-se de sistemas estatísticos automatizados que detectam padrões e são capazes de repeti-los ou de agir a partir desse modelo de repetição, em um processo de aprendizagem constante (MEHR, 2017; RUSSELL, 2019).

Embora a ideia de Inteligência Artificial tenha surgido de modo mais evidente a partir de meados do século passado, foi somente no século XXI que se criaram as condições técnicas e sociais para que tais sistemas ganhassem o cotidiano e entrassem em uma nova fase de expansão. Para ilustrar algumas dessas condições, podemos citar: a capacidade de computadores (e dispositivos correlatos) no processamento de dados em volume e velocidade crescente; o aumento exponencial da banda de transmissão de dados por meio de redes sem fio, principalmente 5G; o uso massivo de aparelhos e sistemas digitais pelos indivíduos em seu dia a dia; e a expansão da coleta e armazenamento de todos os tipos de dados em bases digitais (GIRASA, 2020; MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013).

Esse contexto é apenas o início de um processo de relevância cada vez mais evidente que os sistemas de IA tendem a assumir na dinâmica da vida do século XXI. Atualmente, a configuração desse cenário envolve não apenas empresas, mas também governos e legisladores, formando um movimento global de aprovação de estratégias, planos e legislações que versem sobre desenvolvimento de Inteligência Artificial na forma de políticas tanto nacionais como multilaterais. Isso se reflete na agenda de grandes economias como Estados Unidos e China e também em blocos como a União Europeia (ATABEKOV; YASTREBOV, 2018; BUITEN, 2019; CATH et al. 2018; GIRASA, 2020; ROBERTS et al., 2021).

Para Veronese et al. (2021), a ascensão da IA pode ter mais impacto social e econômico do que a internet e o uso de IA pode trazer potenciais ameaças aos direitos dos cidadãos. Em relação às mitigações contra o uso negativo de IA, os autores destacam dois remédios possíveis: a criação de legislação que ofereça proteção anterior à IA, fornecendo salvaguardas, e o estabelecimento de regras legais para proteger os indivíduos contra possíveis resultados injustos de aplicações de IA.

No Brasil, esse é um movimento ainda incipiente, mas que vem ganhando força nos últimos anos, principalmente com a aprovação de leis basilares como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), que, embora não trate especificamente de Inteligência Artificial, lida com o manejo de dados, que é, justamente, o combustível para que os sistemas de IA possam existir.

Na administração pública, de acordo com o relatório *Government AI Readiness Index 2021*, da Oxford Insights, o Brasil ocupa a posição 40 no ranking mundial no que se refere a quanto os países estão prontos para implementar IA na prestação de serviços aos seus cidadãos.

Em 2021, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), o governo brasileiro publicou a Portaria MCTI nº 4.617, que ins-

Tramitação de Projetos de Lei sobre IA

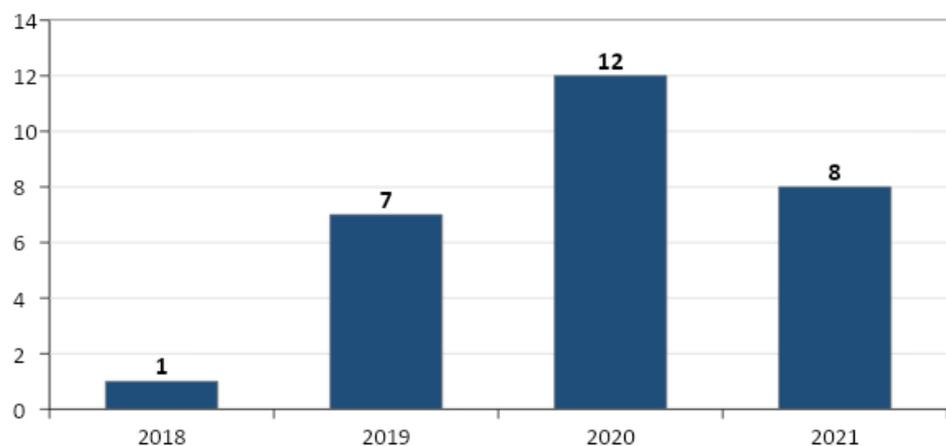
tituiu a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Embora a existência de plano estratégico para esse campo signifique um avanço importante, o plano brasileiro se demonstrou frágil, com pouco aprofundamento estratégico real e sem mecanismos efetivos para alavancar o país a um patamar desejável de uma política de IA mais sólida.

Em termos de legislação específica sobre IA, algumas iniciativas têm surgido na forma de Projetos de Lei (PLs) tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. A maioria desses PLs estão em análise dentro de comissões parlamentares, e aquilo que avançou em termos de tramitação também possui fragilidade, como veremos na próxima seção.

Até o final de 2021, foram apresentados 28 Projetos de Lei (PLs) que tocam em Inteligência Artificial em seu texto-base. Grande parte dessas proposições, 24 PLs, nasceu na Câmara dos Deputados; os quatro restantes são oriundos do Senado.

O surgimento de Projetos de Lei que versam textualmente sobre Inteligência Artificial é algo relativamente recente no Brasil e começou a surgir timidamente a partir de 2018, com apenas um projeto apresentado na Câmara dos Deputados (o PL nº 10.762/2018). Isso aumenta significativamente no ano seguinte: em 2019 são apresentados sete projetos (cinco na Câmara dos Deputados e dois no Senado). Mas o ano em que o tema foi mais fortemente pautado em termos de proposições legislativas foi 2020, com 12 projetos apresentados, o que representou cerca de 43% do total de PLs sobre essa temática que surgiram até o final de 2021. No ano de 2021, houve uma queda para oito projetos de lei, retornando ao patamar similar de 2019, conforme podemos visualizar no gráfico 1:

Gráfico 1: Volume de PLs sobre IA apresentados por ano na Câmara dos Deputados e no Senado



Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Não identificamos a ocorrência de concentração de PLs submetidos por um mesmo parlamentar. De modo geral, os PLs foram apresentados por parlamentares diferentes, com exceção do PL nº 5.051 (que estabe-

lece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil) e o PL nº 5.691 (que institui a Política Nacional de Inteligência Artificial), ambos de 2019, de autoria do senador Styvenson Valentim (PODEMOS-RN). No quadro 1 podemos ter uma visão mais geral desses projetos de lei, incluindo a Casa parlamentar de origem, uma breve descrição temática e as principais abordagens para as quais estão direcionados:

Quadro 1: Descrição de PLs sobre IA apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

| Número do PL | Casa Legislativa de origem | Descrição temática | Abordagem principal |
|---------------------|-----------------------------------|--|----------------------------|
| PL nº 487/2021 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre o sistema de informação em saúde no âmbito do SUS. | Saúde |
| PL nº 6.455/2019 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre o direito de voto via internet e regulamenta esse direito nos termos em que especifica. | Eleição |
| PL nº 4.332/2021 | Câmara dos Deputados | Alteração, Código de Processo Civil (2015), atribuição, Oficial de Justiça, aplicação, execução, método, consensualidade, solução de conflito, realização, leilão público, dissolução, união estável, atuação, Juiz leigo. | Justiça |
| PL nº 10.762/2018 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre a criação do Serviço Social e Serviço de Aprendizagem da Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic) para a promoção social e aprendizagem de trabalhadores da categoria econômica em âmbito nacional. | Trabalho |
| PL nº 1.091/2019 | Câmara dos Deputados | Regula o disposto no inciso XXVII, do art. 7º, da Constituição Federal, que estabelece o direito de o trabalhador urbano e rural ter “proteção em face da automação, na forma da lei”. | Trabalho |
| PL nº 2.537/2019 | Câmara dos Deputados | Obriga o aviso sobre o reconhecimento facial em estabelecimentos comerciais. | Judicial/ Criminal |
| PL nº 2.576/2020 | Câmara dos Deputados | Estabelece obrigação de divulgação pela União, em sítio eletrônico específico, de Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e dá outras providências. | Judicial/ Criminal |
| PL nº 2.699/2021 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre a criminalização da prática de haters na rede mundial de computadores e dá outras providências. | Judicial/ Criminal |
| PL nº 4.179/2021 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre a regulamentação, definição e autorização do uso da telemedicina permanente no território nacional e dá outras providências. | Saúde |
| PL nº 4.315/2020 | Câmara dos Deputados | Altera a Lei nº 8.069, de 31 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, para tipificar os crimes relativos a produção, comercialização, exposição, oferecimento, distribuição, aquisição, armazenamento, posse e porte de objeto que simule ou represente criança ou adolescente com fins sexuais ou pornográficos, e dá outras providências. | Infância |
| PL nº 3.119/2020 | Câmara dos Deputados | Altera o MCI, para estabelecer procedimentos para a remoção ou redução do alcance de conteúdos e perfis por provedores de aplicações de internet. | Judicial/ Criminal |

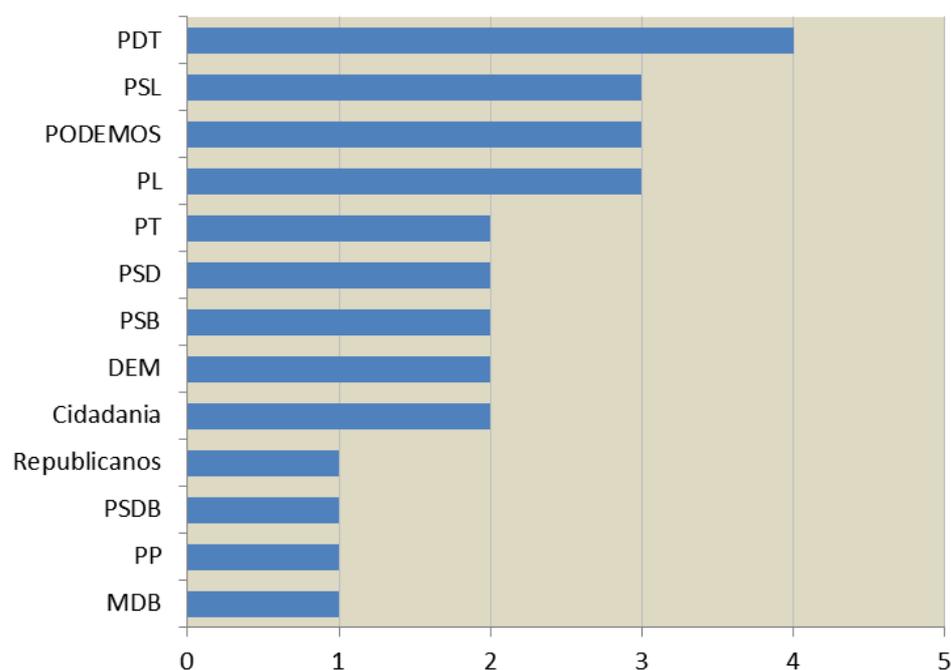
| | | | |
|------------------|----------------------|---|-----------------------|
| PL n° 2.401/2021 | Câmara dos Deputados | Altera a Lei n° 12.965, de 23 de abril de 2014, para proteger a liberdade de expressão veiculada em redes sociais. | Comunicação |
| PL n° 4.513/2020 | Câmara dos Deputados | Institui a Política Nacional de Educação Digital e insere dispositivos no art. 4º da Lei n° 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional. | Educação |
| PL n° 4.939/2020 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre as diretrizes do direito da Tecnologia da Informação e as normas de obtenção e admissibilidade de provas digitais na investigação e no processo, além de outras providências. | Judicial/ Criminal |
| PL n° 2.427/2020 | Câmara dos Deputados | Institui a Política Nacional de Incentivo à Motorização Elétrica Agrícola. | Agricultura |
| PLP n° 245/2020 | Câmara dos Deputados | Alteração, Lei de Execução Penal, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), definição, extensão, área, implementação, videomonitoramento, estabelecimento penal. | Judicial/ Criminal |
| PL n° 4.010/2021 | Câmara dos Deputados | Determina a implantação de rastreamento e teste genético a todos os(as) cidadãos(ãs) com idade superior a 35 anos, conforme o disposto na Portaria n° 874, de 16 de maio de 2013, do Ministério da Saúde. | Saúde |
| PL n° 3.890/2020 | Câmara dos Deputados | Institui o Estatuto da Vítima, aplicável a vítimas de crimes, desastres naturais e epidemias, independentemente da sua nacionalidade e vulnerabilidade individual ou social. | Judicial/ Criminal |
| PL n° 6.163/2019 | Câmara dos Deputados | Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2020-2023. | Economia |
| PL n° 21/2020 | Câmara dos Deputados | Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil e dá outras providências. | Principiológico/geral |
| PL n° 595/2020 | Câmara dos Deputados | Assegura os direitos dos consumidores quando do cancelamento total ou parcial dos contratos de prestação dos serviços de telecomunicações e dá outras providências. | Comunicação |
| PL n° 4.013/2021 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre a obrigatoriedade de emissão de documentos pessoais na forma digital, com exceção do passaporte. | Burocracia |
| PL n° 3.662/2019 | Câmara dos Deputados | Dispõe sobre as chamadas de <i>telemarketing</i> ativo. | Economia |
| PL n° 4.678/2020 | Câmara dos Deputados | Cria o Cadastro de bloqueio de ligações e proíbe a utilização de sistemas de robôs de IA para executar ligações em massa e dá outras providências. | Comunicação |
| PL n° 872/2021 | Senado Federal | Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. | Principiológico/geral |
| PL n° 21/2020 | Senado Federal | Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil e dá outras providências. | Principiológico/geral |
| PL n° 5.691/2019 | Senado Federal | Institui a Política Nacional de Inteligência Artificial. | Principiológico/geral |
| PL n° 5.051/2019 | Senado Federal | Estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil. | Principiológico/geral |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Como podemos notar no quadro 1, abordagens que envolvem questões judiciais ou criminais são mais recorrentes dentre os PLs (havendo sete projetos de lei com esse foco). O segundo tipo temático mais presente se refere à regulação da IA de modo mais amplo, a partir de uma abordagem principiológica/geral (com quatro projetos de lei). Num terceiro plano (com dois ou três PLs) estão temáticas como comunicação, saúde e trabalho.

Ao analisarmos a filiação partidária dos proponentes dos PLs, podemos observar que até 2021 havia um total de 14 partidos envolvidos, conforme demonstra o gráfico 2:

Gráfico 2: Volume de PLs sobre IA apresentados, agrupados pela filiação partidária dos(as) autores(as)

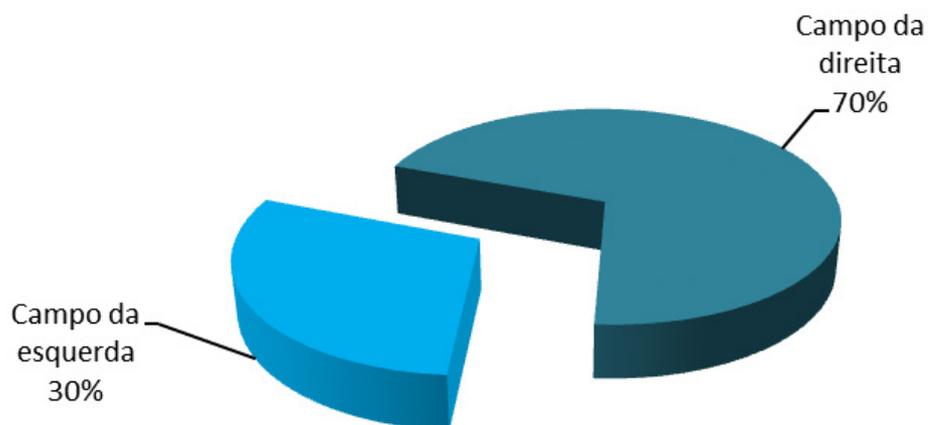


Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Ainda no gráfico 2, é possível observar que três partidos apresentaram três Projetos de Lei, PSL, PODEMOS e PL, e um único partido apresentou quatro PLs, o PDT. Juntos, esse pequeno grupo de partidos foi responsável por cerca de 43% do total de PLs apresentados sobre o tema. Além dessas proposições de autoria parlamentar, temos ainda um PL apresentado pelo Poder Executivo no período analisado.

Ao classificarmos todos os partidos que tiveram parlamentares como autores de Projetos de Lei dentro de um espectro ideológico dicotômico mais geral, entre (a) campo da esquerda (que inclui esquerda, centro-esquerda e extrema-esquerda) e (b) campo da direita (que inclui direita, centro-direita e extrema-direita), o gráfico 3 nos demonstra que 70% dos Projetos sobre Inteligência Artificial foram originários de partidos no campo da direita.

Gráfico 3: Proporção de PLs sobre IA apresentados por parlamentares de acordo com o espectro ideológico partidário



Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Lembrando que, afora essas proposições parlamentares, temos ainda o único PL apresentado pelo Poder Executivo no período analisado que não foi categorizado no Gráfico 2 por não se tratar de uma proposição parlamentar, mas que poderia ser enquadrado no campo da direita, pelo fato de ter sido apresentado em 2019, durante o governo Bolsonaro.

Quanto ao *status* da tramitação dos PLs, 13 dos 28 projetos (cerca de 46%) foram apensados a outros Projetos de Lei por tratarem de IA, mas dentro de outras temáticas ou áreas. Isso ocorre justamente pelo fato de as políticas de IA serem transdisciplinares e perpassarem diferentes campos de interesse, como agricultura, saúde, trabalho, economia, educação. Conforme detalha a tabela 1, dos 15 projetos que seguem caminho próprio, cinco aguardam parecer do relator em comissões, quatro aguardam a votação do relatório em comissão e outros cinco aguardam constituição de comissão temporária pela Mesa Diretora ou aguardam ainda a designação de relator.

Tabela 1: Status da tramitação dos PLs (até dezembro de 2021)

| Situação da tramitação | Quant. | % |
|--|--------|-------|
| Aguardando constituição de comissão temporária pela Mesa | 2 | 7,1% |
| Aguardando designação do relator | 3 | 10,7% |
| Aguardando parecer do relator | 5 | 17,9% |
| Aguardando votação do relatório | 4 | 14,3% |
| Apensado | 13 | 46,4% |
| Enviado para outra Casa Legislativa (Senado Federal) | 1 | 3,6% |
| Total | 28 | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Apenas um projeto de lei tramitou efetivamente nas comissões e foi enviado para a outra Casa Legislativa: o PL nº 21/2020 (que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Bra-

sil e dá outras providências), do deputado Eduardo Bismarck (PDT-CE). Por se tratar de uma proposição aprovada em uma das Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados, e enviada para análise pela Casa revisora, o Senado Federal; e por se tratar de um PL que envolve questões gerais e cruciais na regulação de IA, a próxima seção será dedicada a uma análise sintética dos elementos que compõem o projeto e suas características e fragilidades, o que pode nos ser útil por refletir a atual tendência e os problemas legislativos nesse campo no Brasil.

O PL nº 21/2020:

genérico,
incipiente e
vago

O PL nº 21/2020 é de autoria do deputado federal Eduardo Bismarck (PDT-CE), mas foi aprovado, na Câmara, na forma de um substitutivo apresentado pela deputada federal Luisa Canziani (PTB-PR). Canziani assumiu, em outubro de 2021, a presidência da Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital, em sucessão ao deputado Vinicius Poit (Novo-SP),¹ e foi, por esse motivo, designada relatora do Projeto de Lei que cria o Marco Legal do desenvolvimento e uso da Inteligência Artificial pelo poder público, por empresas, entidades diversas e pessoas físicas.

De acordo com a Frente,

o substitutivo da relatora cria uma regulamentação que não visa restringir e, sim, nortear, através de direitos, deveres e responsabilidades, o uso dos recursos da IA nos mais variados setores do Brasil, de forma a não engessar as futuras inovações da tecnologia, como defende a Frente Digital. (Comunicação Frente Digital, [2021]).

Ou seja, a principal preocupação com o desenvolvimento do texto era assegurar aquilo que as empresas costumam chamar de “segurança jurídica” para as atividades que utilizam Inteligência Artificial. Um indicativo importante da relação de proximidade entre a Frente Digital e os interesses do setor privado é o fato de a posse da presidente da Frente Digital, Luisa Canziani, que substituiu o político ultraliberal Vinicius Poit (NOVO-SP), ter sido aberta pelo presidente do Google no Brasil, Fabio Coelho.² Além disso, conforme registrou Dias,³ a Frente é assessorada pelo Instituto Cidadania Digital, financiado e liderado por proeminentes executivos e entidades representativas das empresas de tecnologia no país.

Relevante registrar que a tramitação do PL nº 21/2020 na Câmara dos Deputados, segundo assessores da Frente Digital consultados por nós, foi acelerada para evitar que o Projeto de Lei nº 872/2021,⁴ de autoria do senador Veneziano Vital do Rego (MDB-PB), cujo conteúdo tem caráter

1 Informações disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/noticias/821639-LUISA-CANZIANI-PASSA-A-PRESIDIR-FRENTE-DA-ECONOMIA-DIGITAL>. Acesso em: 19 fev. 2022.

2 Informações disponíveis em: <https://theintercept.com/2021/11/25/google-e-ifood-montam-bancada-do-lie/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

3 Informações disponíveis em: <https://theintercept.com/2021/11/25/google-e-ifood-montam-bancada-do-lie/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

4 Avulso do Projeto de Lei disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8940096&ts=1643927615991&disposition=inline>. Acesso em: 19 fev. 2022.

limitador das operações com IA, fosse apreciado e aprovado, por ser o mais avançado em termos de tramitação e poder potencialmente liderar as discussões e atrair os demais projetos como apensados. Protocolado em março de 2021 no Senado, o PL do deputado Veneziano foi incluído na ordem do dia de votações em sessão do plenário do Senado Federal, sem passar por comissões,⁵ tendo como relator Eduardo Gomes (MDB-TO), com intensa reação negativa do setor empresarial.⁶

Não é incomum que as Casas Legislativas estabeleçam disputas acerca do início da tramitação de um projeto de lei que verse sobre tema relevante. O motivo é que a Casa que iniciar o debate e aprovar o primeiro projeto em torno de determinado tema tem a oportunidade de encerrá-lo, uma vez que é possível que os demais Projetos de Lei sejam apensados ao mais avançado. Após a revisão pela outra Casa, o PL deve retornar à Casa iniciadora, que então tem o privilégio de definir se o texto fica como proposto inicialmente ou com as alterações aprovadas na Casa revisora. Essa disputa se deu, por exemplo, em torno da criação do marco legal de proteção de dados pessoais.⁷

Se o intuito maior da aprovação do PL nº 21/2020 não é a criação de um marco legal para o desenvolvimento e uso de IA no país, mas apenas a garantia de que qualquer proposição legislativa, sem muito esforço, estará sujeita à palavra final da Câmara, onde a Frente Digital opera, então é possível que a tramitação no Senado e a reanálise pelos deputados não ocorra rapidamente, como poderia ser esperado.

Ao mesmo tempo, o caráter não restritivo e principiológico do PL nº 21/2020 tem sido alvo de críticas de especialistas e organizações civis.⁸ Podemos sintetizar os principais problemas desse Projeto de Lei em cinco aspectos centrais, que seguem descritos.

a) Lacunas, indefinições e generalidades

O texto não consegue aprofundar as diversas dimensões que caracterizam hoje os sistemas digitais autônomos e seus problemas derivados. Dentre os temas ignorados está, por exemplo, o debate sobre os limites

5 Devido à pandemia ocasionada pela covid-19, as comissões não operaram e as matérias foram apreciadas diretamente no Plenário da Casa Legislativa, o que tem potencial para acelerar, e muito, a tramitação de um projeto de lei.

6 Por exemplo, o diretor da Federação Nacional das Empresas de Informática (Fenainfo), Rafael Krug, criticou uma emenda apresentada ao Projeto pelo senador Styvenson Valentim (PODEMOS-RN), que trata da supervisão humana nos sistemas de IA e da responsabilidade civil do supervisor. Na opinião dele, da forma como foi redigido, o texto inviabilizaria uma série de avanços no futuro. Informações disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/16/para-especialistas-pl-sobre-inteligencia-artificial-precisa-de-mais-debates>. Acesso em: 19 fev. 2022.

7 Conforme registrado em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/senado-e-camara-disputam-autoria-de-lei-brasileira-de-protecao-de-dados-pessoais.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2022.

8 Para síntese de algumas dessas críticas, cf.: (a) <https://jornal.unesp.br/2021/07/29/projeto-de-marco-legal-da-ia-no-brasil-e-pouco-consistente-e-pode-ser-inutil-dizem-especialistas/>; (b) <https://lapin.org.br/2021/09/28/nota-tecnica-pl-21-2020/> (c) <https://direitosnarede.org.br/2021/09/23/inteligencia-artificial-nao-pode-ser-regulada-a-toque-de-caixa/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

para o uso de técnicas de treinamento não supervisionado de algoritmos e para quais casos seria permitido. O PL também não leva em conta o problema da titularidade e dos direitos de exploração de obras desenvolvidas por Inteligência Artificial. No geral, trata-se de um texto vago e que se caracteriza como uma proposta legislativa nitidamente incompleta. Embora liste uma série de princípios razoáveis em torno do conceito de IA centrada no humano e na não discriminação, além de buscar ser condescendente com a proteção de dados pessoais, na prática, o texto não consegue apresentar elementos capazes de tornar esses princípios exequíveis. A não especificidade e o não detalhamento abrem brechas para infrações ou interpretações variadas, que podem levar a violações de direitos, criando um ambiente baseado na falsa percepção de que o setor está regulado quando, na verdade, está apenas vagamente legislado com princípios genéricos e pouco palpáveis.

b) Participação e multissetorialismo frágeis

Sistemas de IA podem ser profundamente disruptivos e afetar diversas áreas. Qualquer legislação que pretenda regular essa área precisa levar em conta tal dimensão. Entretanto, o PL nº 21/2020 foi criado e tem avançado sem a participação dos diversos setores potencialmente impactados e tem ignorado aquilo que hoje é considerado uma boa prática na construção de qualquer política de IA: um amplo envolvimento por meio de um processo aberto, transparente e participativo, começando pela criação de grupos de trabalho multissensoriais representativos (isto é, que envolvam organizações civis, empresas, governos, pesquisadores, desenvolvedores, etc.), passando por audiências e consultas públicas em um intenso fluxo de debates e trocas de argumentações. O próprio art. 6º, IV, do Projeto de Lei prevê

[...] participação social e interdisciplinar: a adoção de normas que impactem o desenvolvimento e a operação de sistemas de inteligência artificial será baseada em evidências e precedida de consulta pública, realizada preferencialmente pela internet e com ampla divulgação prévia, de modo a possibilitar a participação de todos os interessados e as diversas especialidades envolvidas. (Substitutivo do PL nº 21/2020).

No entanto, na prática, a própria construção da proposta de lei ignorou tal premissa, sendo nitidamente restrita e desenhada em gabinetes, avançando sua tramitação sob a força do lobby empresarial, sem grandes inputs de participação mais ampla. Um amplo processo participativo possibilitaria, por exemplo, que diferentes frentes dos problemas que envolvem as tecnologias de IA viessem à tona e fossem incorporadas, criando um horizonte para o equilíbrio dos interesses envolvidos. Ao mesmo tempo, o substitutivo do PL nº 21/2020, em seu art. 8º, determina as diretrizes que “[...] serão aplicadas conforme regulamentação do Poder Executivo federal por órgãos e entidades setoriais com competência técnica na matéria [...]”. Na prática, o PL abre ao Poder Executivo margem de interpretação sobre quais seriam esses órgãos e entidades, o que pode ser

compreendido tanto como algo restrito e pouco representativo quanto como algo amplo e participativo.

c) Baixo grau de enforcement e aplicabilidade precária

Para qualquer lei ter efetividade, é imprescindível que sejam previstos, claramente, quais são os mecanismos disponíveis para se fazer cumprir. Isso envolve diversos mecanismos de aplicabilidade que vão desde os meios concretos para que a lei seja implementada, os instrumentos de sua execução e os entes regulatórios responsáveis e aquilo de que dispõem para que ela seja executada, isto é, a capacidade de enforcement do Estado (como sanções ou multas em caso de violações) e poderes discricionários. Nenhum desses elementos está claramente assegurado no texto. Quando o PL n° 21/2020 se refere aos mecanismos de enforcement, sintomaticamente se concentra na menção de duas terminologias: (a) autorregulação, ressaltando o “estímulo à autorregulação” e o “reconhecimento de instituições de autorregulação”, sem especificar como isso se daria na prática, qual o alcance e os limites da autorregulação; e a (b) “administração pública”, em passagens nas quais sugere algum tipo de ação do Estado para o cumprimento da lei, sem enquadrar explicitamente qual o ente responsável. Nesse sentido, em ambos os casos, corre-se o risco de termos uma lei inócua, inaplicável, condenada a ser apenas letra morta, sem qualquer interferência no mundo real.

d) Distorção da responsabilidade e accountability inexistente

Um dos debates mais importantes sobre as políticas de IA está na determinação das responsabilidades dos diversos players e a criação de sistemas de accountability que realmente funcionem. O problema é que os sistemas autônomos desafiam esses próprios conceitos e requerem um complexo e profundo debate. O atual texto do PL n° 21/2020, em seu art. 6º, na contramão da tendência global, e a despeito da complexidade dos sistemas que utilizam IA, estabelece responsabilidade civil subjetiva como o regime padrão aplicável aos danos causados por esses sistemas. Isso significa que não é suficiente ficar provado dano ao usuário, cidadão ou consumidor. É preciso que seja provado dolo ou culpa. E é responsabilidade da vítima demonstrar a culpa e/ou dolo, algo que tende a ser praticamente impossível ou extremamente difícil de alcançar.

O modelo de responsabilidade civil das empresas que fizerem uso de IA é um dos temas mais controversos quanto à regulação da tecnologia. Uma carta de renomados juristas do campo de regulação de tecnologias incipientes (Carta..., [2021]) aponta para algumas das possíveis consequências da adoção de tal padrão para o uso de IA no Brasil: (1) coloca em sério risco a possibilidade de as vítimas de danos causados por Inteligências Artificiais obterem a devida reparação integral e, por consequência, compromete a garantia dos direitos fundamentais previstos pelos incisos V e X do artigo 5º da Constituição da República; (2) não fomenta os necessários incentivos para que as devidas medidas de precaução sejam tomadas quando do seu emprego; (3) não favorece um ecossistema de in-

vestimento em pesquisa e desenvolvimento, uma vez que permitiria que sistemas cujas implicações não foram devidamente analisadas fossem postos em operação, com risco extremamente baixo de responsabilização da empresa por eventuais danos causados.

e) Negligência sobre mercado de trabalho e insustentabilidade econômica

Uma outra dimensão importante no processo de emergência dos sistemas de IA é a repercussão dessas ferramentas na economia e no mercado de trabalho. Há vários impactos dos sistemas de IA no mundo do trabalho, que vão desde a extinção de atividades hoje existentes até a criação de estruturas de vigilância e a violações de direitos trabalhistas por empresas em sistemas de IA internos para gerenciamento de recursos humanos, como já vem sendo apontado por associações e sindicatos de trabalhadores:

Aspectos como o recrutamento de pessoal, a organização do tempo de trabalho (por exemplo, a atribuição automática de turnos ou tarefas), o controle e acompanhamento da atividade, a promoção profissional (promoções), o cálculo do desempenho, a aplicação de um regime disciplinar, a determinação de compensação salarial ou mesmo a avaliação de um despedimento estão a ser colocados nas mãos de algoritmos laborais. (UGT, 2021, p. 2, tradução nossa).

O Projeto de Lei em análise parece ignorar tal aspecto. O único trecho do PL nº 21/2020 que menciona esse problema é o inciso V do art. 7º, o qual prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem fomentar o uso de sistemas de Inteligência Artificial no Brasil, dando estímulos à “[...] capacitação e à preparação das pessoas para a reestruturação do mercado de trabalho”. Além disso, o texto não trata das mudanças estruturais que o mercado de trabalho irá sofrer, não cria condições legais que assegurem a criação de mecanismos efetivos que possibilitem um processo de implantação sustentável e socialmente inclusivo da IA no país nem viabiliza instrumentos concretos de compensação e sustentabilidade para esse campo emergente e seus impactos econômicos em médio e longo prazo, principalmente no que se refere à extinção de diversos postos de trabalho nas próximas décadas.

f) Superficialidade técnica e concepção de inovação inepta

A proposta de lei também é frágil por não levar em conta questões técnicas e elementos de inovação tecnológica inerentes aos sistemas digitais autônomos. Há lacunas relevantes ou dimensões superficialmente mencionadas. Por exemplo, a opacidade de estruturas de redes neurais profundas é um problema técnico que desafia a ideia de transparência e, ainda que não haja uma solução efetiva para isso atualmente, o Projeto de Lei nº 21/2020 não prevê mecanismos mitigadores. Além disso, a relação técnica e os limites entre a transparência das estruturas algorítmicas e a concepção de segredo industrial são vagos, possibilitando que as

empresas evoquem tal concepção para manter graus acentuados de opacidade potencialmente contestável.

Por outro lado, um aspecto positivo do Projeto de Lei em termos de inovação e desenvolvimento é a previsão de limitação ao direito autoral no caso de uso de obras protegidas para treinamento de sistemas de IA (art. 5). Tal previsão é importante para minimizar os efeitos da expansão do direito autoral para cobrir bancos de dados e seus conteúdos, previsto na Lei nº 9.610/1998. Essa legislação se tornou uma barreira para o desenvolvimento de IA, inclusive para fins de pesquisa acadêmica, e pode significar a impossibilidade das atividades de IA no país. Neste sentido, o Art. 5º do PL busca corrigir tal problema viabilizando o horizonte de inovação.

Em alguns países do mundo, conforme apontam Valente e Alvarenga (2022), há movimentos, em maior e menor proporção, para adequação legislativa ou interpretação pelo Judiciário que garanta segurança jurídica para a mineração de dados e textos. Porém, como analisam os autores, não há nada de relevante no Brasil, a não ser uma menção à importância dessa questão na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.⁹ A exceção ao direito autoral como princípio da regulação de IA no Brasil¹⁰ foi incorporada ao PL no relatório substitutivo da deputada Luisa Canziani.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo traçar um panorama conjuntural das tendências na tramitação de proposições legislativas sobre Inteligência Artificial no Brasil em nível federal. Para isso, foram observados os Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) até o final de 2021.

A pesquisa demonstrou que há hoje um volume significativo de Projetos de Lei em tramitação que versam especificamente sobre Inteligência Artificial, o que pode ser um indício de que o tema tenha se tornado uma pauta regulatória relevante. A existência de um volume razoável de PLs com foco judicial/criminal também é um indício de que o tema está nitidamente vinculado a direitos individuais e ao caráter potencialmente opressor dos sistemas de IA.

Embora não haja concentração de um mesmo parlamentar apresentando projetos sobre a questão, identificou-se que apenas quatro partidos (PSL, PODEMOS, PL e PDT) foram responsáveis por quase metade do total de PLs apresentados sobre o tema. Também pudemos notar que quase 70% dos PLs sobre Inteligência Artificial foram apresentados por partidos classificados ideologicamente no campo da direita.

9 Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacao-digital/inteligencia-artificial>. Acesso em: 19 fev. 2022.

10 Necessário aqui revelar, para fortalecimento dos processos de transparência na produção acadêmica e nas relações de incidência no Congresso e no Executivo, que Marina Pita, uma das autoras deste capítulo, atuou para a inclusão da exceção ao direito de autor para mineração de dados e textos no Projeto de Lei em questão. Não houve qualquer outro diálogo, recomendação ou análise do PL nº 21/2020 nos quais esta autora ou os demais autores deste capítulo tenham atuado.

Em termos de tramitação, quase a metade dos PLs foi apensada a outros Projetos de Lei e a outra metade segue caminho próprio, com significativa maioria estacionada nas comissões, exceto pelo PL nº 21/2020, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, seguindo para o Senado. O avanço do PL nº 21/2020 se deu por um movimento de pressão de setores privados, que preferiram apoiar uma proposição que garantisse certo nível de generalidade e que não tivesse foco em restringir atividades econômicas nesse campo.

Ao analisarmos o texto do substitutivo do PL nº 21/2020 que chegou ao Senado, identificamos que a proposta carrega um conjunto de fragilidades que envolvem questões como indefinições conceituais, falta de participação, problemas com aplicabilidade, equívocos com a ideia de responsabilização, negligência sobre impactos econômicos e superficialidade técnica.

Mesmo que o PL nº 21/2020 traga princípios gerais sobre a concepção da Inteligência Artificial centrada no humano, na não discriminação, na pluralidade, no respeito às diversidades regionais, na segurança, na privacidade e na transparência na prática, não consegue estipular os instrumentos legais para atingir tais objetivos. Sobretudo, o PL precisaria de aprofundamento e amplo debate, pois, em seu atual formato, está longe de cumprir a função de um marco legal sobre IA no Brasil. Sua eventual aprovação nos termos atuais significaria não um avanço, e sim uma estagnação regulatória, pois daria ao país uma legislação vaga, genérica e frágil para um tema complexo e estruturante, que irá definir dimensões sociais, econômicas e políticas nas próximas décadas.

Referências

ATABEKOV, A.; YASTREBOV, O. Legal Status of Artificial Intelligence Across Countries: Legislation on the Move. **European Research Studies Journal**, v. 21, n. 4, p. 773-782, 2018.

BUITEN, M. Towards Intelligent Regulation of Artificial Intelligence. **European Journal of Risk Regulation**, n. 10, v. 1, p. 41-59, 2019.

CARTA aberta de juristas ao Senado Federal contra o artigo 6º, inciso VI do PL 21-A/2020. [2021]. Disponível em: https://www.change.org/p/senado-federal-carta-aberta-de-juristas-ao-senado-federal-contra-o-artigo-6o-inciso-vi-do-pl-21-a-2020?utm_content=cl_sharecopy_31194808_pt-BR%3A2&recruiter=1231429564&utm_source=share_petition&utm_medium=copypink&utm_campaign=share_petition. Acesso em: 19 fev. 2022.

CATH, C. et al. Artificial Intelligence and the “Good Society”: the US, EU, and UK approach. **Science and Engineering Ethics**, v. 24, n. 2, 2018, p. 505-528.

COMUNICAÇÃO FRENTE DIGITAL. Marco da Inteligência Artificial. **Frente Digital**, [2021]. <https://frentedigital.org/atuacao/marco-da-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

GIRASA, Rosario. **Artificial Intelligence as a Disruptive Technology: Economic Transformation and Government Regulation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

HELBING, Dirk et al. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? **Scientific American**, n. 98, p. 73-98, 2017. Disponível em: www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence. Acesso em: 15 jul. 2019.

LEURS, Koen; SHEPHERD, Tamara. Datafication & Discrimination. In: SCHÄFFER, Mirko Tobias; ES, Karin van (Org). **The Datafied Society: Studying Culture through Data**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017. p. 211-23.

MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana**. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

MEHR, Hila. **Artificial Intelligence for Citizen Services and Government**. Cambridge: Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow, 2017. Disponível em: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf. Acesso em: 5 junho 2020.

NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. **Philosophical Transaction Real Society**, v. 376, n. 2.133, p. 1-14, 2018.

ROBERTS, Huw et al. The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation. **AI & Society**, v. 36, p. 59-77, 2021.

RUSSELL, Stuart. **Human Compatible: artificial intelligence and the problem of control**. Londres: Penguin Books, 2019.

UGT. Unión General de Trabajadores [Espanha]. **Las decisiones algorítmicas en las relaciones laborales**. Servicio de Estudios de la Confederación: Análisis y Contextos. Madri: UGT, 2021.

VALENTE, M.G.; ALVARENGA, M. Mineração de dados e textos: barreiras autorais e desafios legislativos. **Jota**, Opinião e Análise, 5 fev. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mineracao-de-dados-barreiras-autoralistas-desafios-legislativos-05022022>. Acesso em: 19 fev. 2022.

VERONESE et al. Regulatory paths for artificial intelligence in Latin American countries with data protection law frameworks: limits and possibilities of integrating policies. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, v. 2, p. 1-29, 2021.

WEST, S. M.; WHITTAKER, M.; CRAWFORD, K. **Discriminating Systems: Gender, Race and Power in AI**. Nova York: AI Now Institute, 2019. Disponível em: <https://ainowinstitute.org/discriminatingsystems.html>. Acesso em: 8 fev. 2020.

5G: os problemas do leilão

Marcio Patusco Lana Lobo

Marcio Patusco Lana Lobo - Engenheiro de telecomunicações pela PUC Rio, realizou curso de extensão em hardware e software de centrais de comutação na NEC Tokio, Japão, trabalhou na indústria e na Embratel, antes e depois da privatização, representa o Brasil em reuniões da União Internacional de Telecomunicações (UIT), é autor do livro Rede Digital de Serviços Integrados, foi presidente do Conselho Consultivo da Anatel e atualmente é vice-presidente do Clube de Engenharia.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepict-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

A conjuntura até a minuta do edital

As primeiras iniciativas para a implantação de uma nova geração de serviço móvel pessoal (SMP) no país se deram no início de 2018, quando a Anatel traçou as características básicas de um novo edital. Ao mesmo tempo, se consolidavam internacionalmente os sucessivos *releases* de padronização dos novos sistemas móveis, que não mais se apoiariam apenas em um aumento de velocidades de conexão como as gerações anteriores. Buscavam adicionalmente adequar diferentes tipos de conexão ajustados às aplicações, de forma a possibilitar menores tempos de resposta, e, ainda, ampliar significativamente a quantidade de dispositivos a serem atendidos simultaneamente. Enquanto a UIT (União Internacional de Telecomunicações) estabelecia as especificações de alto nível a serem cumpridas pela quinta geração de sistemas móveis, o 5G, o 3GPP (3rd Generation Partnership Project), entidade que vinha trabalhando as normas das gerações anteriores, alinhava essas descrições com as possíveis padronizações que dariam suporte às implementações que viriam a surgir. Efetivamente, no início de 2019 alguns países já haviam colocado em operação redes que davam atendimento a algumas das características dos padrões definidos para a tecnologia.

Antes mesmo do início da elaboração do edital para a quinta geração da tecnologia de serviços móveis no Brasil, já se vinham apresentando problemas conjunturais de implantação dos acessos à internet, tanto fixos como móveis, que mostravam seguidamente a desigualdade existente no atendimento entre regiões do país e entre classes sociais. Em números de 2020, nas classes D/E, cerca de 33% da população brasileira não tinha acesso à internet. Da mesma forma, enquanto na região Sudeste 86% dos domicílios estavam atendidos, na região Nordeste esse número caía para 65%, discrepâncias que também ocorriam entre áreas urbanas e rurais (Cetic.br, 2021). Levando-se em conta a Lei do Marco Civil da Internet, que em seu artigo 7º diz que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania [...]”, nota-se quão perversa essa situação pode ser na vida do cidadão comum.

Esse resultado pode ser creditado, em parte, a uma legislação que deixa ao sabor do mercado as decisões de prestação de serviço, a uma falta de visão de longo prazo do Ministério das Comunicações e da Anatel e a fracassos na instituição em relação ao acompanhamento de programas efetivos de universalização do acesso. Aliás, a extinção do Ministério das Comunicações em 2016 e sua recriação em 2020 evidenciam as incertezas e indefinições de governo quanto ao seu papel institucional, sem que se desse conta de que nesta ocasião já se desenhou a maior disputa tecnológica da história na geopolítica internacional, que inclusive viria a envolver o Brasil.

Os Estados Unidos a essa altura vinham perdendo para a China a liderança nos aspectos de desenvolvimento de tecnologia, em número de patentes, marcas registradas e *design* industrial (WIPO, 2019). Da mesma forma, em 2020, pela primeira vez, o indicador da Fortune 500 mostrou a

China com um maior número de empresas entre as 500 maiores do mundo do que os Estados Unidos – 124 da China contra 121 dos EUA – (FORTUNE 500, 2020). Sob a liderança dos Estados Unidos, iniciou-se um bloqueio a fornecimentos de fabricantes chineses, notadamente a Huawei, líder mundial de fornecimento de equipamentos de 5G, com a alegação não comprovada de que esses suprimentos poderiam ser vulneráveis à espionagem. Missões americanas desembarcaram em solo brasileiro na tentativa de alinhar o Brasil com a iniciativa de banir a Huawei no futuro leilão do 5G, criando um grande embaraço diplomático, já que a China se coloca atualmente como o maior parceiro comercial brasileiro no mundo. Os próprios prestadores de serviço que operam no país foram contra essa pretensão (AQUINO, 2020), por já terem implantações consideráveis de sistemas da fabricante chinesa por aqui e considerando os custos que adviriam pela troca de fornecedor. Como será mostrado adiante, essa questão repercutirá de forma considerável no formato do leilão.

Ao mesmo tempo, via-se uma oportunidade importante de incentivo à pesquisa e desenvolvimento e reativação de uma cadeia produtiva nacional de equipamentos e sistemas, que outrora já obtivera resultados significativos, que pudesse suportar a demanda da quarta maior rede mundial de sistemas móveis, baseados numa política industrial de longo prazo, que alinhasse esses desenvolvimentos ao interesse e à capacidade nacional.

Ainda levando-se em conta situações domésticas, as iniciativas de atendimento de conexões banda larga em áreas específicas, por exemplo, nas escolas urbanas do país, nunca foram levadas muito a sério. Por desconhecimento, incompetência ou má fé, a obrigação de implantação de banda larga gratuita de qualidade nas escolas urbanas, compromisso assumido pelas concessionárias da telefonia fixa, por trocas de obrigações contratuais na concessão do STFC (Serviço Telefônico Fixo Comutado), já deveria ter sido realizada há muito tempo. No entanto, nem a implantação nem a fiscalização pela Anatel se deram adequadamente, e as escolas, principalmente durante a pandemia, tiveram dificuldades de superar as restrições impostas à divulgação dos seus conteúdos pedagógicos (CLUBE DE ENGENHARIA, 2021).

Outro aspecto conjuntural para a realização do edital do 5G foi a determinação de utilização para a prestação inicial do serviço na faixa de 3,5 GHz (banda C). Como essa faixa é usada atualmente no Brasil pela TV aberta, com cerca de 10 milhões de usuários espalhados por todo o território nacional, estabeleceu-se uma disputa entre os radiodifusores e as grandes prestadoras dos serviços de telecomunicações (Claro, Vivo e Tim), cada grupo favorável a uma solução diferente para evitar problemas de interferência: os radiodifusores favoráveis à mudança da TV aberta para a banda Ku de 12 GHz e as teles pela convivência do 5G com a TV aberta, com a colocação de filtros para isolar as transmissões. Depois de muita discussão, testes de laboratório e testes de campo, em meio a problemas de execução por conta da pandemia, decidiu-se por mover a TV aberta para a banda Ku, no entanto, já computados irreversíveis atra-

tos pelo tempo de indefinição do caminho a seguir. Como se mencionará mais tarde, a limpeza da faixa de 3,5 GHz e a respectiva mudança da TV aberta para outra faixa introduzirão uma complexa componente logística de distribuição de novos receptores.

No transcorrer da elaboração do edital pela Anatel, todas as teles, objetivando muito mais aspectos de marketing do que novas funcionalidades propaladas pelo 5G, lançaram o serviço 5G DSS (do inglês *Dynamic Spectrum Sharing*), que compartilha parte do espectro existente do 4G, eventualmente ocioso, para oferecer velocidades de acesso um pouco maiores. Obviamente, toda a infraestrutura interna dessa prestação de serviço estará vinculada ao serviço 4G e, portanto, não se caracteriza por altíssimas velocidades, baixíssimas latências (tempos de resposta), escolhas de diferentes perfis de conexão e provimento de recursos para multiplicidades de dispositivos (internet das coisas). Até mesmo a Oi, que estaria fora desse mercado no futuro próximo – por estar em processo de definição, pelo Cade e pela Anatel, de venda de sua operação móvel para as três grandes operadoras do segmento (Claro, Vivo e Tim) –, se aventurou em ofertar 5G DSS, na faixa de 2,1 GHz ociosa, sem necessidade de compartilhamento.

Era unânime, também, a ideia de que o edital do 5G não deveria repetir os erros de editais anteriores de sistemas móveis, nos quais teria havido uma preocupação preponderante com o aspecto arrecadatário dos leilões, sem atribuir responsabilidades de implantação aos vencedores, razão pela qual o 4G não teve uma penetração significativa em muitos municípios brasileiros. Na verdade, como veremos adiante, muitas das obrigações do edital do 5G buscaram estabelecer compromissos de 4G aos vencedores do leilão do 5G, para recuperar a oportunidade não exercida nos editais anteriores.

Em fevereiro de 2021, a minuta do edital do 5G foi aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel (ANATEL, 2021), depois de pedido de vistas e divisão acentuada de opiniões nas reuniões havidas. O principal ponto de discórdia recaía na escolha do *release 16, Stand Alone (SA)*, do 3GPP, que exigiria maiores investimentos por parte dos prestadores de serviço. Em contraposição, o *release 15, Non Stand Alone (NSA)*, poderia se valer, numa fase transitória, da infraestrutura existente do 4G, o que proporcionaria uma evolução provavelmente mais lenta, mas de menor custo, e de capacidades mais reduzidas (SGARIONI, 2021).

Ressalte-se que, por ser uma tecnologia emergente, todas as especificações para editais havidas até então em outros países preservavam aspectos cautelosos para a venda, pela imprecisão, tanto técnica como comercial, que traziam em sua implantação. Pouco havia para a realização de *benchmarking* que auxiliasse nas decisões de precificação e implementação. Apesar disso, um levantamento feito no momento das decisões que estavam sendo tomadas apontava para dificuldades na adoção do SA seguindo o *release 16* (WEISSBERGER, 2021).

Em linhas gerais, a minuta do edital proposta pela Anatel mencionava as frequências de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, compostas de blo-

cos nacionais e regionais, juntamente com obrigações que os vencedores do certame teriam que seguir, e nomeava uma Entidade Administradora de Frequências (EAF) – responsável pela limpeza da faixa de 3,5 GHz e pela distribuição dos kits para a recepção da TV aberta na banda Ku. Foi instituída uma rede privada governamental que interligaria entidades de interesse público, com maiores requisitos de segurança, e, segundo o governo, poderia haver restrições ao fornecimento de fabricantes chineses e uma interligação de cabos subfluviais (fibras óticas em leitos de rios) na Amazônia que integrariam o Programa Amazônia Integrada e Sustentável (Pais). Tanto a rede subfluvial como o Pais foram incluídos de última hora pelo Ministério das Comunicações, sem projetos básicos detalhados. Segundo técnicos especializados em arquitetura de redes, cabos em leitos de rios são estruturas sujeitas a falhas, pois sofrem tensões fruto de correntezas, principalmente nas cheias, e, por serem fibras óticas unifilares, não têm possibilidade de rotas de contingência.

Depois da minuta do edital da Anatel

mediatamente após a aprovação da minuta do edital em seu Conselho Diretor, a Anatel submeteu o texto ao Tribunal de Contas da União (TCU), para que este a avaliasse e, o mais importante, referendasse os valores mínimos para os blocos de frequência que seriam colocados à venda, analisando também as demais condições editalícias. Já a essa altura surpreendia a quantidade de blocos no leilão envolvendo diversas faixas de frequências. Aparentemente, no caminho inverso da cautela de outros países, por aqui estávamos fazendo “o maior leilão de 5G do mundo”, nas palavras de dirigentes da Anatel e do Ministério das Comunicações, talvez assumindo riscos desnecessários, que poderiam levar a perdas ao erário.

Aos poucos, começou a se evidenciar que os aspectos políticos de um evento que poderia ter repercussões em ano eleitoral teriam preponderância para abreviar os períodos normais de análise por parte do TCU. O Ministério das Comunicações mencionava a necessidade de uma rápida análise para recuperar os seguidos atrasos que o processo de elaboração do edital vinha enfrentando. Até mesmo uma viagem internacional envolvendo representantes do Ministério e ministros do TCU foi empreendida para “visitar os principais fabricantes que poderiam vir a ser fornecedores” para o leilão brasileiro e para “auxiliar o TCU em sua análise”.

A crítica à minuta do edital dentro da estrutura do TCU coube à Secretaria de Infraestrutura Hídrica de Comunicação e Mineração (Seinfra-COM), que em um documento de 270 páginas listou várias ilegalidades constantes no texto produzido pela Anatel (TCU, 2021b). Do Resumo desse documento destacam-se textualmente as principais restrições:

Quanto à minuta do edital, verificaram-se ilegalidades no estabelecimento de um regime de outorga de frequência diverso dos previstos na legislação aplicável, dispensando automaticamente a realização de chamamento público para os lotes que não receberem propostas de preço durante a licitação, sem qualquer amparo na Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Com relação à precificação da faixa de 26 GHz, foram constatadas fragilidades na metodologia adotada pela Anatel, devido à insuficiência na motivação na inclusão ou na exclusão de países no benchmarking internacional, bem como à incoerência no uso da paridade de poder de compra, índice para comparações de PIB, como taxa de conversão do dólar nas licitações presentes no estudo apresentado.

Relativamente à faixa de 3,5 GHz, identificaram-se inconsistências, das quais é possível destacar: a) distorção no direcionamento dos compromissos dos lotes nacionais, ao imputar a todas as proponentes vencedoras a mesma obrigação de atendimento de todos os municípios cuja operação foi considerada economicamente inviável; b) ampliação do escopo dos compromissos de abrangência relativos aos lotes regionais sem que essas obrigações estivessem estabelecidas no texto do edital; c) inconsistências nos quantitativos de estações rádio base (ERB).

No tocante à precificação das faixas de frequência de 700 MHz, 2,3 GHz e 3,5 GHz, foram constatadas diversas fragilidades, como: a) a ausência de previsão de receitas oriundas da transferência parcial da autorização de uso das radiofrequências; b) a utilização de market share incompatível com o real perfil de competição existente nas localidades; c) a ausência de motivação da premissa de se realizar todos os investimentos de rede necessários para atender 95% da área urbana já no primeiro ano de operação e para todos os municípios e localidades a serem cobertos; d) a inclusão, na lista de compromissos, de localidades e municípios que já possuem acesso ao serviço de banda larga móvel; e) a ausência de previsão editalícia de atualização de compromissos de abrangência ao longo do tempo; f) a ausência de obrigações regulatórias de roaming; g) a utilização de valores equivocados de depreciação; e h) a utilização de critério para definição dos preços mínimos de lotes regionais que não reflete o valor justo da faixa e dos compromissos.

No tocante à EAF e seus compromissos, também foram identificadas fragilidades, em especial pela ausência de dispositivo vedando o remanejamento do saldo de recursos remanescentes entre os compromissos a cargo da entidade, assim como fortes indícios de superestimativa dos custos necessários à implementação do compromisso de migração da recepção do sinal por parabólicas na banda C para a banda Ku.

Com relação à Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal e ao Programa Amazônia Integrada e Sustentável (Pais), considerando que foram identificadas violações à Lei Geral de Telecomunicações, às normas de licitação e às normas orçamentárias e fiscais, bem como de risco de dano ao erário, concluiu-se pela necessidade da exclusão desses compromissos do certame. (TCU, 2021b, p. 3).

Apesar das graves ilegalidades apontadas pela área técnica do TCU, que inclusive vinha requerendo uma extensão no seu tempo de análise, o ministro relator do processo resolveu levar seu voto a plenário (TCU, 2021a), acolhendo algumas das posições manifestadas pela SeinfraCOM, mas atenuando a maioria das medidas recomendadas, em um movimento evidente de não requerer detalhamentos maiores para que não houvesse atraso no leilão a ser agendado. A votação já caminhava para seu desfecho, com uma contagem favorável à aprovação do voto do relator, quando foi feito um pedido de vistas por um dos ministros, requerendo um prazo de dois meses para apresentação das suas considerações. Após uma discussão acalorada, ficou acertado o prazo de uma semana para que o agora relator de vistas pudesse trazer seu posicionamento.

Uma semana depois, o ministro relator de vistas, em sua exposição, apontou “erros grosseiros” na minuta do edital do 5G e destacou o que poderia vir a ser “um prejuízo de R\$ 101 bilhões aos cofres públicos” (SGARRIONI, 2021). A partir de sua fala no plenário do tribunal, pode-se notar um alinhamento com o relatório da SeinfraCOM e destacar as principais discordâncias do ministro em relação ao relator de plenário:

1) Preço inferior: “há riscos de que a oferta desses lotes (de frequências) pelo valor precificado pela Anatel resulte em uma vantagem econômica indevida aos adquirentes da frequência, em detrimento da União, o que configuraria um dano ao erário”. Os técnicos do TCU estimam um prejuízo de cerca de R\$ 101 bilhões aos cofres públicos. As beneficiadas seriam as grandes operadoras de telecomunicações.

2) Precificação das faixas de frequência: sobre a quantidade estabelecida pela Anatel, que considera apenas 6% de municípios viáveis, sugeriu o “incremento de mais de cinco vezes na quantidade de municípios considerados economicamente viáveis, pela Anatel, de 60 para 503”. Para ele, “este cenário é incompatível com diversos estudos. Para compreender os erros que levaram a tamanha aberração nesta análise de habilidade econômica do 5G no Brasil, o impacto significativo sobre os preços mínimos da licitação, seria necessário mostrar a metodologia da precificação adotada pela agência, a partir do VPL (Valor Presente Líquido)”. A Anatel não mostrou como chegou a esses valores.

3) 5G para peixes: usando o mapa de Salvador o relator de vistas afirmou – “tal foi minha surpresa que as estimativas da agência se basearam na classificação de mais de 95% dos municípios como área urbana. Ocorre que a área total de Salvador abrange ilhas e grande parte da Baía de Todos os Santos. Ou seja: ao considerar tudo como área urbana ao ser atendida por uma ERB, a Anatel pretendia, talvez, que o Brasil fosse o primeiro país do mundo a implantar rede 5G subaquática, para uso de peixes e submarinos”.

4) O preço módico do 26 GHz: “A faixa com potencial para tornar-se a mais valiosa do espectro 5G dentro de pou-

cos anos seria inteiramente adjudicada (dada) às operadoras nesse momento, a preços módicos, e tais ativos ficariam alocados por duas décadas às empresas arrematantes, que poderiam escolher, a seu mero talante (juízo), em qual momento futuro o país poderá ser contemplado com os avanços dessa tecnologia. Diferentemente de outros países, como Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul, o Brasil decidiu por licitar toda a capacidade dessa faixa de uma só vez, e pelo prazo de 20 anos”, apontou o ministro do TCU.

5) Pressa eleitoreira: “As grandes dificuldades que enfrentamos foi por uma análise apressada, não tivemos a oportunidade de uma análise mais competente. Foi um processo atípico. Precisamos fazer vários ajustes. Não podemos aceitar a licitação da forma como está posta sob pena de deixar para o futuro prejuízos ao erário”.

6) Dados desatualizados: “O texto revisto pelo conselheiro relator da minuta do Edital na Anatel manteve o uso de dados inconsistentes para a precificação, mesmo sabendo da existência de outras fontes mais confiáveis, como a Embrapa. A revisão deste cálculo foi determinada pelo TCU e não foi atendida”. (INSTITUTO TELECOM, 2021).

No entanto, a votação em plenário do TCU, apesar das posições veementes do relator de vistas, ficou mantida. No voto vencedor do relator, que foi cuidadoso para não macular os prazos, tão ao desejo político do Ministério das Comunicações, ficaram listados apenas algumas determinações, recomendações e aspectos para que a Anatel “tome ciência”. Além disso, constou que ficasse associado um compromisso aos vencedores dos blocos das frequências de 26 GHz quanto à liberação de valores para uma outra entidade a ser criada, a Entidade Administradora da Conectividade das Escolas (Eace), que ficaria responsável pela implementação da interconexão em todas as escolas urbanas e rurais do país.

Após a aprovação do texto do edital

Com a aprovação do texto do edital, a Anatel rapidamente realizou os pequenos ajustes recomendados pelo TCU e estabeleceu-se a data do leilão para o dia 4 de novembro de 2021. Algumas reações contrárias ao texto aprovado se esboçaram. Os provedores de pequeno porte de internet (PPPs), reunidos em entidade representativa dos consórcios formados para participar do leilão, levantaram questões associadas à rápida marcação da data do leilão, o que dificultaria a organização adequada do grupo para participação na aquisição dos blocos regionais, que possuem uma grande abrangência territorial, chegando a motivar um pedido de adiamento. Argumentavam também que o edital favorecia apenas a participação das grandes operadoras, as teles (HAJE, 2021).

Uma outra reação, da Coalizão Direitos na Rede (CDR), entidade representativa da sociedade civil, que reúne mais de 40 entidades nacionais e internacionais com atuação nas questões relativas às redes

de telecomunicações, notadamente a internet, emitiu nota, conforme transcrito a seguir:

Posicionamento da CDR sobre o leilão do 5G no Brasil

A ideia de que estamos diante de uma “Revolução do 5G”, a infraestrutura de conectividade de quinta geração da telefonia móvel sobre a qual tecnologias como inteligência artificial, aprendizado de máquina ou Internet das Coisas se desenvolverão, tem acelerado o debate sobre uma tecnologia que vai mudar profundamente a forma como usamos e acessamos a internet, com impactos na organização do trabalho, na proteção de direitos fundamentais e na sociedade como um todo.

A Coalizão Direitos na Rede (CDR), articulação que reúne 48 entidades que pesquisam e atuam com direitos digitais em diferentes regiões do Brasil, diante dos potenciais benefícios do 5G e prováveis ameaças às políticas de universalização de acesso à internet e da infraestrutura de telecomunicações presentes no leilão do 5G a ser celebrado em novembro desse ano, entrou com uma representação no Ministério Público Federal para que sejam adotadas medidas cautelares e apuradas as responsabilidades por improbidade administrativa da Anatel e violações ao Marco Civil da Internet.

[...] gostaríamos de destacar que o atual edital contém inúmeras falhas e distorções que geram prejuízos bilionários aos cofres públicos e beneficiam exclusivamente as operadoras, consolidando o cenário de ofertas caras, baixa qualidade e cobertura deficiente, ampliando o fosso digital:

- Erro na precificação das faixas devido ao superdimensionamento das Estações Rádio Base (ERBs) e taxas de depreciação desconectadas da realidade [...]
- Compromissos de atendimento insuficientes [...]
- Sobreposição de infraestrutura [...]
- Leilão da faixa de 26GHz precisa ser fragmentado [...]
- Compromissos de conectividade abaixo do necessário [...]
- Processo acelerado para a aprovação do edital [...]

Pelos motivos expostos acima, a Coalizão Direitos na Rede acredita que a implementação do 5G proposta pela Anatel e endossada pelo Tribunal de Contas da União, que ignorou os problemas apresentados por sua própria equipe técnica no relatório da SeinfraCOM, e inexplicavelmente apoiada pelo GT 5G da Câmara dos Deputados, apresenta indícios de improbidade administrativa, por causar danos aos cofres públicos, e de violações ao Marco Civil da Internet, ao aprofundar as desigualdades e comprometer políticas públicas de inclusão digital. Com

isso, acreditamos que o leilão marcado para acontecer no dia 4 de novembro deste ano deve ser adiado e rediscutido, de modo a promover uma ampla revisão do edital e dos dados e métodos empregados pela Anatel, e corrigir todas as irregularidades apontadas. (CDR, 2021).

A representação ao Ministério Público Federal (CDR, 2021) de que trata a Nota da CDR sobre o edital do 5G foi proposta no dia 6 de outubro de 2021, antes, portanto, da data marcada para o leilão.

Como afirmado na Nota da CDR, nem mesmo o GT 5G da Câmara dos Deputados, (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020/2021) em suas audiências públicas e posteriormente, ao tomar conhecimento das grandes irregularidades que o edital continha, foi capaz de provocar mudanças no curso de realização imediata do leilão, não tendo dado ressonância à possibilidade arguida de eventual ocorrência de insegurança jurídica.

O leilão

Nos dias 4 e 5 de novembro de 2021, o leilão da tecnologia 5G foi realizado com pompa e circunstância, com a presença, em sua abertura, do presidente da República e curiosamente do relator do TCU, que dias depois seria indicado para a embaixada brasileira em Lisboa. Os resultados alardeados pelo Ministério das Comunicações como um sucesso na verdade foram discretos. O valor total arrecadado no leilão foi abaixo do esperado pela Anatel e obviamente muito longe dos cálculos feitos pela SeinfraCOM e pela relatoria de vistas do TCU, que haviam motivado as denúncias de prejuízo ao erário. Nenhuma grande operadora entrante se apresentou para disputar o mercado nacional do 5G. Nos blocos nacionais, as atuais prestadoras (Claro, Vivo e Tim), tanto em 3,5 GHz quanto em 26 GHz, predominaram, adquirindo tranquilamente o que desejavam. Cumprindo o acordo de venda de sua operação móvel para as grandes operadoras, a Oi não participou do leilão, nem mesmo para os blocos de 26 GHz. Cerca de 70% dos blocos da faixa de 26 GHz ficaram vazios. Não se estabeleceu uma competição acirrada por blocos regionais em disputa pelos PPPs. A boa notícia foi o vencedor dos blocos de frequência nacionais na faixa de 700 MHz, Winity, que poderá vir a se constituir em mais uma operadora de 4G no mercado, e alguns outros ganhadores de representantes dos provedores regionais: Algar, Brisagnet, Cloud2U, Sercomtel, Consórcio 5G Sul, FlyLink e Neko (CLUBE DE ENGENHARIA, 2021). A maioria dessas operadoras deverão entrar no mercado de atacado vendendo recursos para operadores de varejo, no modelo de redes móveis virtuais. Tudo razoavelmente previsível dentro das movimentações internacionais de separação estrutural e de redes neutras que estão em andamento em todo o mundo.

Na região Nordeste, a prestadora regional de internet Brisagnet ofereceu, para um mesmo tamanho de bloco regional de 80 MHz na faixa de 3,5 GHz ofertado nacionalmente, uma proposta vencedora de 1 bilhão e 290 mil reais, quatro vezes mais que o preço mínimo para o bloco nacional, o que corresponde a um ágio de cerca de 13.000%! Ou seja, essa operado-

ra regional julgou que apenas para o Nordeste, mesmo com essa oferta de ágio altíssimo, poderia ter resultados satisfatórios em seu modelo de negócio. Dessa maneira, é possível concluir que os blocos nacionais de 3,5 GHz, adquiridos pelas três grandes operadoras por valores individuais de cerca de 300 milhões de reais, teriam sido extremamente subavaliados. O fato de não haver atrativo na competição por blocos nacionais nessa faixa fez com que fosse conveniente para as grandes operadoras ofertar preços mínimos sem se sentir ameaçadas. E, claro, a não fixação de valores maiores para esses blocos significou perda de arrecadação no leilão.

Após o leilão

Preocupa sobremaneira a não venda da maioria dos blocos de 26 GHz, pois o arremate dessas frequências está associado diretamente ao valor a ser aplicado para viabilizar a banda larga nas escolas públicas do país, que em sua maioria não estão adequadamente conectadas à internet.

É bastante sensível também a existência de duas entidades, EAF e Eace, que terão tarefas muito importantes, mas que não se encontram ainda operacionais e que fundamentalmente dependem de valores a serem transferidos pelos vencedores dos lotes do leilão. Cada uma dessas entidades possui um grupo operacional, o Gaispi (Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência), relacionado com a EAF, e o Gape (Grupo de Acompanhamento do Custeio à Projetos de Conectividade de Escolas), vinculado à Eace. Os possíveis atrasos na limpeza das faixas de 3,5 GHz impactarão os prazos estabelecidos no edital principalmente nas capitais e no Distrito Federal, onde a operação do 5G tem previsão de se iniciar até 31 de julho de 2022. Nas outras localidades, até chegar aos municípios com 30 mil habitantes, os trabalhos se desenvolverão em metas anuais para a frequência de 3,5 GHz até 31 de julho de 2029. Esses objetivos são obrigações contratuais e deverão ser acompanhados tanto pela Anatel como pelo TCU. Ressalte-se que as responsabilidades do TCU se acentuaram, tendo em vista que o tribunal não interferiu quando foram apontadas irregularidades, e que todas as fases dos projetos merecerão atenção redobrada do órgão para controle da concretização das previsões contratuais.

Quando todos imaginavam que a implantação, mesmo com as contestações e denúncias ocorridas, caminhará para um desfecho no sentido de “varrer o lixo para debaixo do tapete”, eis que surge a Controladoria Geral da União (CGU) reacendendo o assunto e novamente mencionando, como já havia feito a área técnica do TCU, a ilegalidade da contratação, dentro do edital do 5G, da rede privativa governamental e do País, que poderia resultar em insegurança jurídica importante em relação aos contratos assinados. Do relatório emitido pela CGU, pode-se extrair o seguinte:

No que se refere à aderência dos compromissos com a legislação vigente, foi observado que a imposição de obrigações para a implantação da Rede Privativa do Governo Federal e do País para os vencedores do Certame do

5G parece não respeitar a legislação específica do setor de telecomunicações, denotando um risco que o Certame do 5G seja alvo de litígio judicial, impactando sobremaneira no objetivo da pasta de comunicações de implantação célere da tecnologia no país. A auditoria demonstrou que foram observados casos de sobreposição entre os compromissos previstos no Edital do 5G com outras ações regulatórias, com outras políticas públicas e, até, com a infraestrutura já implantada para atender as necessidades públicas de rede de transporte de alta capacidade (backhaul). Essas sobreposições podem gerar efeitos adversos como replicação de infraestrutura ou até um lucro indevido da empresa detentora de compromisso que deixou de atendê-lo. (CGU, 2021, p. 27).

Como acentua a CGU, a própria iniciativa de inclusão do atendimento de conexões banda larga para escolas no edital do 5G se constitui em duplicação de esforços, já que o Plano Banda Larga nas Escolas (PBLE), implementado anos atrás por trocas de obrigações dentro da concessão da telefonia fixa, já deveria ter dado solução à questão, não fossem o descaso das operadoras do serviço e a falta de fiscalização da Anatel.

Dessa maneira, a possibilidade de um eventual atraso por motivações jurídicas ou na limpeza da faixa de 3,5 GHz pode estar motivando as grandes operadoras a manter suas operações de 5GDSS, ou até mesmo, como já fez a Claro, a utilizar a aquisição realizada no leilão na faixa de 2,3 GHz para operar mais livremente um 5G nacional com algumas restrições, mas não em compartilhamento com as frequências do 4G.

Não se tem visto uma iniciativa do governo, na ocasião de um leilão das proporções do 5G, no sentido de ativar coordenadamente áreas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) buscando a inserção do país em cadeias produtivas nacionais, seguindo um planejamento aderente ao interesse nacional. Algumas iniciativas têm surgido, mas com interesses particulares específicos, sem uma proposta articulada a uma definição soberana de fomento a uma política industrial.

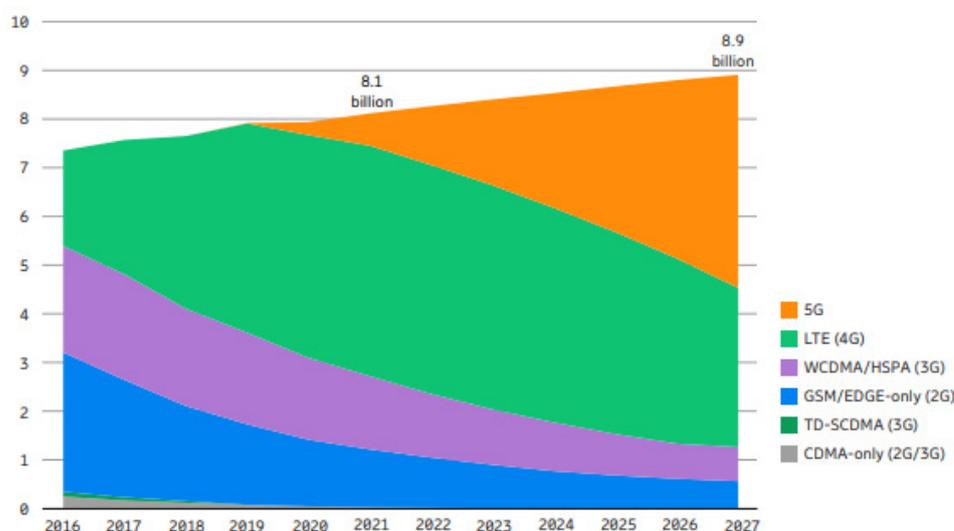
Quanto aos lotes de 26 GHz não adquiridos, resta saber se serão novamente postos à venda para complementar os valores para o cumprimento do compromisso de conexão da banda larga nas escolas. Observe-se ainda que o edital não estabeleceu nenhuma obrigação em relação ao prazo a ser cumprido para essa frequência, ficando a implantação totalmente a critério dos vencedores do leilão.

O futuro do 5G

Não resta dúvida de que o 5G vem disponibilizar uma infraestrutura para dar suporte ao desenvolvimento em diversos segmentos da sociedade. Essa rede não possibilitará apenas o aumento da velocidade de conexão, mas, a partir da facilidade de introdução de novas aplicações na rede e do estabelecimento de perfis adequados a cada tipo de conexão por funções em nuvem, acabará facilitando o surgimento de novos serviços que virão para beneficiar a vida dos cidadãos em todos os sentidos. No entanto, não se deve esquecer que o 5G está apenas em sua infância e que

muito deve ser feito. Em suas pesquisas, a Global Mobile Suppliers Association (GSMA), entidade que congrega prestadores de serviço e fornecedores de equipamentos e sistemas, estima que no mundo, em 2026, o 4G ainda terá mais conexões ativas do que o 5G (ver gráfico a seguir). Para o Brasil, em 2025, essa mesma entidade prevê que apenas 20% do mercado móvel estará usando dispositivos 5G e que cerca de 80% ainda usaria o 4G (GLOBAL SUPPLIERS MOBILE ASSOCIATION/ERICSSON, 2021).

Gráfico 1: Conexões das diversas tecnologias de sistemas móveis



Fonte: Global Mobile Suppliers Association

Portanto, não se pode perder de vista que haverá um longo caminho de convivência entre as diversas gerações de sistemas móveis, o que pode durar décadas, e, ainda, que já há discussões e propostas para a próxima geração, o 6G (YRJÖLÄ; AHOKANGAS; MATINMIKKO-BLUE, 2020).

Referências

AMARAL, Bruno. Coalizão Direitos na Rede pede à PGR apuração de irregularidades no edital do 5G. **Teletime**, out. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/06/10/2021/coalizao-direitos-na-rede-pede-a-pgr-apuracao-de-irregularidades-no-edital-do-5g/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ANATEL. **Minuta do Edital do Leilão de Radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz**. Brasília, fev. 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2021/03/SEI-ANATEL-6605739-Minuta-de-Edital.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

AQUINO, Mirian. Governo dos EUA convida, cobra, e recebe negativa das teles brasileiras para tratar de 5g. **Telesintese Portal de Telecomunicações, Internet e TICs**, nov. 2020. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/governo-dos-eua-convida-cobra-e-recebe-negativa-das-teles-brasileiras-para-tratar-de-5g/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). [Grupo de trabalho de] **implantação da tecnologia 5G no Brasil**. Brasília, 2020/2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/implantacao-da-tecnologia-5g-no-brasil>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.br). **TIC Domicílios 2020**: lançamento dos resultados. 2021. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2020_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

CLUBE DE ENGENHARIA. Edital 5G: resultados [Anatel]. **Clube de Engenharia**, nov. 2021. Disponível em: https://portalclubedeengenharia.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Leila%CC%83o_5G-resultados-Ajustada.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE (CDR). Posicionamento da CDR sobre a implementação do 5G no Brasil. **CDR**, out. 2021. Disponível em: <https://direitosna-rede.org.br/2021/10/06/5g-no-brasil/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de avaliação**: compromissos do certame do 5G - Anatel e Ministério das Comunicações (exercício 2021). Brasília, 2021. Disponível em: <https://capitaldigital.com.br/wp-content/uploads/2022/01/RL004-Relatorio-Final.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

FORTUNE 500. **Fortune 500 Ranking 2020**. 2020. Disponível em: <https://fortune.com/fortune500/2020/search/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

GLOBAL SUPPLIERS MOBILE ASSOCIATION/ERICSSON. **Ericsson Mobility Report**. Stockholm, nov. 2021. Disponível em: <https://www.ericsson.com/4a-d7e9/assets/local/reports-papers/mobility-report/documents/2021/ericsson-mobility-report-november-2021.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

HAJE, Lara. Pequenos provedores de internet reclamam que não estão contemplados em edital do 5G. **Agência Câmara de Notícias (Câmara dos Deputados)**, set. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/802137-pequenos-provedores-de-internet-reclamam-que-nao-estao-contemplados-em-edital-do-5g/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

INSTITUTO TELECOM. **5G para peixes**. Instituto Telecom, set. 2021. Disponível em: <https://www.institutotelecom.com.br/nossa-opiniao-5g-para-peixes/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

PATUSCO, Marcio. Divisão Técnica de Eletrônica e Tecnologia da Informação do Clube de Engenharia avalia o leilão do 5G. **Clube de Engenharia**, nov. 2021. Disponível em: <https://portalclubedeengenharia.org.br/2021/11/15/divisao-tecnica-de-eletronica-e-tecnologia-da-informacao-do-clube-de-engenharia-avalia-o-leilao-do-5g/> e resultados pela Anatel. Acesso em: 12 fev. 2022.

PATUSCO, Marcio. Situação da banda larga nas escolas é muito pior do que diz o MEC. **Clube de Engenharia**, dez. 2021a. Disponível em: <https://portalclubedeengenharia.org.br/2021/12/28/situacao-da-banda-larga-nas-escolas-e-muito-pior-do-que-diz-o-mec/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

QUEIROZ, Luiz. CGU prevê que compromissos do 5G podem acabar judicializados. **Capital digital**, 5 jan. 2022. Disponível em: <https://capitaldigital.com>.

br/cgu-preve-que-compromissos-do-5g-podem-acabar-judicializados/. Acesso em: 12 fev. 2022.

SGARIONI, Mariana. Edital de 5G é aprovado com Release 16 e novas datas. **Mobile Time**, fev. 2021. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/25/02/2021/anatel-aprova-edital-5g-e-mantem-release-16-com-novas-datas/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

SGARIONI, Mariana. Ministro do TCU aponta “erros grosseiros” em edital de 5G e prejuízo de R\$ 101 bi para cofres públicos. **Teletime**, set. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/22/09/2021/ministro-do-tcu-aponta-erros-grosseiros-em-edital-de-5g-e-prejuizo-de-r-101-bi-para-cofres-publicos>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório [do Relator do TCU Raimundo Carreiro sobre o Edital do 5G]**. Brasília: TCU, ago. 2021a. Disponível em https://www.convergenciadigital.com.br/doc/21/000350-2021-4-RC-edital_5G.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Infraestrutura Hídrica de Comunicação e Mineração (SeinfraCOM). **Desestatização**: fiscalização da licitação das frequências do 5G. Brasília: TCU, ago. 2021b. Disponível em https://drive.google.com/file/d/1kqA31_Ntqs3gIIua7KvwnwreRUXUJUb8/view. Acesso em: 31 jan. 2022.

WEISSBERGER, Alan. Mobile Core Network (MCN) growth to slow due to slow roll-out of 5G SA networks. **IEE Communications Society Technology Blog**, jan. 2022. Disponível em <https://techblog.comsoc.org/2022/01/19/mobile-core-network-mcn-growth-to-slow-due-to-slow-roll-out-of-5g-sa-networks/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). **World Intellectual Property Indicators 2019**. 2019. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

YRJÖLÄ, S.; AHOKANGAS, P.; MATINMIKKO-BLUE, M. (ed.). **White Paper on Business of 6G [White paper]**. Finland: University of Oulu, 2020. (6G Research Visions, n. 3). Disponível em: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2005/2005.06400.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

Ameaças à institucionalidade
da Ancine e os ataques
às políticas audiovisuais

Marcelo Ikeda

Marcelo Ikeda - Professor de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com bolsa-sanduíche na Universidade de Reading (Inglaterra).

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepic-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise de conjuntura acerca dos desafios para as políticas do audiovisual no contexto de ataque à institucionalidade do setor cultural durante o governo Bolsonaro.¹ O objetivo é promover ao leitor uma visão panorâmica de um amplo conjunto de problemas e conflitos que afetam mais especificamente o setor audiovisual. Apesar de a apresentação panorâmica ter sido aqui realizada de forma sintética, inevitavelmente caindo em algumas simplificações, considero que isso não compromete a análise de contexto.²

O principal desafio do artigo é mostrar como a Agência Nacional do Cinema (Ancine) vem sofrendo ataques do governo Bolsonaro em sua institucionalidade. Ainda que a agência tenha sobrevivido, não sendo extinta, as políticas audiovisuais sofreram um conjunto de retrocessos. Ainda é preciso observar que, apesar de suas diferenças, parte desses elementos já havia sido enunciada desde o governo Temer.

O artigo começará com um panorama inicial, em que se analisam as características e o papel da Ancine no desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro, em especial para a produção independente. Em seguida, analisaremos os ataques de Bolsonaro à Ancine, aderentes às suas políticas de vertente liberal e conservadora. Uma terceira seção retrocede ao período Temer para que possamos melhor compreender o atual estado de coisas. Por fim, antes das considerações finais, uma última seção se concentra na ambígua gestão de Alex Braga, diretor-presidente da Ancine a partir de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, e seu regime de inércia diante da paralisação do Fundo Setorial do Audiovisual, principal fonte de financiamento das obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

A Ancine até o governo Temer

A Agência Nacional do Cinema foi criada a partir da Medida Provisória nº 2.228-1, de setembro de 2001. Dadas as descontinuidades das políticas governamentais relativas à cultura no país, uma “triste tradição”, na expressão de Antonio Rubim (2007), é de se celebrar o fato de o órgão ter completado 20 anos de atividade. Se a Ancine sobreviver às turbulências do governo Bolsonaro, conseguirá ultrapassar a duração da Empresa Brasileira de Filmes S.A. – Embrafilme (1969-1990), que não chegou a completar seu 21º aniversário.

Nesse período de 20 anos, o cinema brasileiro trilhou um notável caminho de amadurecimento, e parte significativa dessa trajetória se justifica pelas políticas implementadas pela Ancine. Em 2001, o Brasil possuía 1.620 salas de cinema, com o lançamento de 30 filmes brasileiros, com uma participação de mercado de 9%. Em 2019, último ano antes da

1 Este artigo é uma versão modificada e ampliada de um estudo anterior, aprovado em 2021 para publicação na Revista Eptic mas ainda no prelo, ao qual vou me referir como Ikeda (2022).

2 Para maiores detalhes sobre as políticas implementadas pela Ancine entre 2001 e 2021, ver Ikeda (2021a).

pandemia, foram lançados 153 longas-metragens brasileiros, o que correspondeu a 13,7% de um mercado que totalizava 3.496 salas de exibição.³

Instalada em 2002, no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, a Ancine foi criada como uma agência reguladora, responsável pela regulação, fomento e fiscalização do mercado audiovisual brasileiro. Entre seus objetivos, listados no art. 6º da MP nº 2.228-1/2001, a Ancine almeja “IV – promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica brasileira visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras” e “V – promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional” (BRASIL, 2001).⁴

O primeiro diretor-presidente da Ancine foi o veterano Gustavo Dahl, cineasta egresso do Cinema Novo, que já havia ocupado importantes cargos na política cinematográfica brasileira, como os de superintendente de comercialização da Embrafilme e presidente do Conselho Nacional de Cinema (Concine). A atuação de Dahl foi fundamental na repolitização do cinema brasileiro, o que culminou na realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), em julho de 2000, importante antecedente de criação da Ancine.

Dahl teve o enorme desafio de estruturar um órgão público recém-criado, com a aprovação de seus primeiros sistemas e normas. Já no ano seguinte, a partir de 2003, o governo Lula atuou visando substituir a agência, ainda em implantação, por um órgão mais robusto, a Ancinav. Ainda que o projeto tenha fracassado, fruto de um *lobby* articulado pelos grupos hegemônicos, liderado pela radiodifusão e apoiado por parte do próprio setor audiovisual, por meio do recém-criado Fórum de Audiovisual e Cinema (FAC), o projeto Ancinav criou uma indefinição política que dificultou o andamento da Ancine durante todo o primeiro governo Lula.⁵ Além disso, os instrumentos previstos em sua lei de formação eram insuficientes para que a Ancine atingisse seu ambicioso objetivo de elevar a competitividade do produto brasileiro, gerando um conjunto de impasses que atravancaram a gestão de Dahl, em que a Ancine permaneceu como mera gestora das leis de incentivo fiscais, ou seja, muito mais uma agência regulamentadora do que de fato reguladora.

O contexto político se alterou com a posse de Manoel Rangel para a presidência da Ancine em 2007. Apesar de ser formado em Cinema pela Universidade de São Paulo (USP) e de ter ocupado a presidência da Associação Brasileira de Documentaristas de São Paulo (ABD-SP), Rangel chegou ao cargo não como diretor representante da classe cinematográfica, mas como representante de governo, dado o seu trabalho prévio na Secretaria do Audiovisual comandada por Orlando Senna. Dessa forma, por possuir um direto trânsito político com o governo, a influência polí-

3 Dados obtidos do Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA) da Ancine. Cf. oca.ancine.gov.br.

4 Para mais detalhes sobre a MP nº 2228-1/2001, cf. Ikeda (2012).

5 Sobre o projeto Ancinav e os ataques vindos de diversas fontes, cf. Fernandes (2017) e Ikeda (2021a).

tica de Rangel resultou na aprovação de três leis que ampliaram o escopo de atuação da agência. A Lei nº 11.437/2006 criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que se tornou a principal fonte de financiamento do cinema brasileiro, devolvendo ao Estado brasileiro a criação de linhas específicas e a definição dos critérios de seleção dos projetos a serem beneficiados. A política de fomento deixou de ser uma “política de empresa”, como nas leis de incentivo fiscais – em que pessoas físicas e jurídicas eram as responsáveis pela seleção dos projetos financiáveis, ainda que os recursos em última instância sejam públicos, por meio de renúncia fiscal –, para se tornar uma política de Estado, por meio do fomento direto, em que o próprio órgão governamental passava a selecionar diretamente os projetos.⁶

Por sua vez, a Lei nº 12.485/2011 criou um novo marco regulatório para o setor de TV por assinatura, estabelecendo a obrigatoriedade de veiculação de obras brasileiras de produção independente. As cotas de canal e de pacote estimularam uma demanda inédita por conteúdo brasileiro nos canais estrangeiros de TV por assinatura, além da criação de canais em que a produção independente brasileira é majoritária. Além disso, a Lei estabelecia alguns princípios (ainda que embrionários) de restrição à propriedade cruzada entre os setores de produção, programação e distribuição no segmento.

Os resultados gerados pela Lei foram bastante expressivos, permitindo afirmar que as reservas de mercado estabelecidas possibilitaram que fosse criado de fato, pela primeira vez, um mercado para a produção independente brasileira nos canais de televisão, ainda que restrito ao segmento de TV por assinatura. As empresas produtoras brasileiras, que tradicionalmente voltavam-se prioritariamente para a produção cinematográfica, puderam diversificar sua carteira de produtos, pois a Lei criou uma demanda inédita pela produção brasileira. Essa nova relação entre canais e produtoras independentes criou desafios inéditos para as empresas produtoras brasileiras.⁷

Um breve passeio pelos números, conforme apresentados pela própria Ancine (RANGEL, 2017), comprova o expressivo aumento da produção independente brasileira em decorrência da aprovação da Lei. Enquanto em 2011 e 2012 foram registradas na Ancine menos de 2 mil obras audiovisuais brasileiras, nos anos seguintes, entre 2013 e 2016, esse número cresceu para mais de 3.250 obras, um aumento de mais de 60%. Em 2016, mais de dois terços (68%) das horas registradas na Ancine como produção independente brasileira foram dedicadas a obras seriadas, enquanto no modelo de leis de incentivo fiscal havia a predominância de longas-metragens cinematográficas. A cota comprovou sua eficiência no mercado, visto que, em 2015, os canais de espaço qualificado (desconsi-

6 Para mais detalhes sobre a diferença entre o FSA e as leis de incentivo fiscais, cf. Ikeda (2015).

7 Para uma análise mais ampla sobre o impacto da Lei nº 12.485/2011 no mercado de produção independente, cf. Morais (2020).

derando os canais infantis) exibiram, no horário nobre, em média, 53% a mais de conteúdo brasileiro que a obrigação legal. Nos canais infantis, esse percentual foi ainda maior, subindo para 92,4%.

Por fim, a Lei nº 12.599/2012 disponibilizou investimentos que expandiram o parque exibidor, com o Programa Cinema Perto de Você (PCPV) e o projeto Cinema da Cidade, além de acelerar o processo de digitalização das salas de cinema, com as isenções fiscais dispostas no Recine (Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica). Ainda que, como bem apontou Carvalho (2015), apesar dos altos montantes envolvidos, o PCPV não tenha alterado significativamente o acesso aos cinemas pela população brasileira, com um padrão (modelo de programação ancorada em filmes das *majors*, alto preço médio do ingresso, localização geográfica em shoppings) que reforçou os modelos hegemônicos de exibição, o número de salas de cinema no país aumentou de 1.620 em 2001 para 3.496 em 2019, sendo que mais de 95% do parque exibidor está totalmente digitalizado.

A Lei nº 12.485/2011 também permitiu uma importante alteração no FSA ao introduzir uma nova modalidade da Condecine, tributo que consiste na principal fonte de receitas do FSA. Com a Condecine Teles, as empresas de telecomunicações passaram a ser contribuintes do FSA. Isso ocorreu por meio de uma hábil manobra de remanejamento da contribuição do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) para o novo tributo, ou seja, sem sobretaxação para as empresas. Com isso, o orçamento do FSA passou de um patamar em torno de 50 milhões de reais para cerca de 1 bilhão de reais por ano, ou seja, um aumento de 20 vezes. Os recursos disponíveis permitiram que a Ancine administrasse um verdadeiro programa de indução do desenvolvimento ao audiovisual brasileiro, ampliando e diversificando seus investimentos, abrangendo as etapas de desenvolvimento (inclusive com a inovadora linha dos Núcleos Criativos, com carteiras de projetos de desenvolvimento por produtora), produção (incluindo coproduções internacionais), distribuição, construção e reforma de salas de cinema, entre linhas de fomento seletivo e suporte automático, ou ainda, de editais de concurso e de fluxo contínuo.

Entre as linhas inovadoras criadas pelo Programa Brasil de Todas as Telas, a partir de 2013, destacam-se os Arranjos Regionais, em que o FSA complementava os editais realizados por entes federativos (estados e municípios), chegando a aumentar, em alguns casos, em até cinco vezes o valor do aporte local. Os Arranjos Regionais foram fundamentais para nacionalizar a produção audiovisual brasileira, historicamente concentrada no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Assim, estados como Amapá, Rio Grande do Norte e Alagoas, entre outros, realizaram seus primeiros editais públicos voltados ao audiovisual. Mesmo cidades do interior do país, como Arapiraca-AL e Cataguases-MG, passaram a realizar seus editais de cinema.

Com a aprovação dessas leis e a expansão do FSA, o audiovisual brasileiro entrou em um ciclo virtuoso, com a realização de filmes de grande bilheteria, de *Tropa de Elite* (2007), *Minha mãe é uma peça* (2013) e o cea-

rense *O Shaolin do sertão* (2016) até filmes consagrados em festivais internacionais de prestígio, como *Bacurau* (2019) e *A vida invisível* (2019), premiados no Festival de Cannes. Além disso, a produção brasileira se diversificou, englobando todas as regiões do país e atingindo outros segmentos de mercado, em especial os canais de televisão por assinatura. Séries como *Peixonauta* (2009) e *Irmão do Jorel* (2014), entre muitas outras, projetaram internacionalmente a animação brasileira.

Ainda assim, permaneceram muitos desafios que a gestão de Rangel não conseguiu superar.⁸ A Ancine se desenvolveu mais no campo do fomento, com a atuação do FSA, do que na área da regulação. O cinema brasileiro permaneceu com um percentual de participação no mercado interno em torno de 15%, bem aquém do potencial proporcional ao nível de investimento realizado. Além disso, a Ancine não conseguiu propor medidas de regulação no mercado de vídeo sob demanda (VOD), que se tornou estratégico, inserindo outras formas de consumo audiovisual. Com a ausência de regulação, as plataformas de *streaming* sofrem uma assimetria regulatória em relação ao setor de televisão por assinatura, que possuem obrigações legais ausentes dos serviços de VOD. Além disso, em geral, as linhas do FSA permaneceram excessivamente concentradas no lado da oferta, sem a proposição do estímulo à demanda, como políticas de recepção ou de formação de público, gerando um indício de captura política pelo mercado, hipótese que mereceria ser melhor aprofundada por estudos posteriores.

Os retrocessos do governo Bolsonaro

No entanto, com a posse do governo Bolsonaro em 2019, houve um conjunto de medidas que reverteram esse ciclo virtuoso. Essa reversão ocorreu por um caráter duplo de seu governo: uma ênfase liberal e conservadora.

De um lado, o governo Bolsonaro tem como base uma política econômica de perfil neoliberal encabeçada pelo ministro Paulo Guedes, que reduz o papel da política pública setorial como indutora do desenvolvimento econômico, estimulando medidas como a privatização de órgãos governamentais e o corte dos orçamentos para investimento público. Nesse sentido, ações de regulação, reservas de mercado e fomento público sofreram nítidos movimentos de retração.

Desse modo, o próprio Bolsonaro e Guedes chegaram a anunciar a privatização ou a extinção da Ancine. Quanto à privatização, o termo é totalmente inapropriado, uma vez que a Ancine é uma agência reguladora, e não uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista. Por outro lado, extinguir a Ancine se mostrou uma tarefa bem mais difícil do que ocorreu com a Embrafilme no governo Collor. Primeiro porque, enquanto a Embrafilme, em sua fase final, passou a ser atacada pela imprensa e pelos próprios cineastas,⁹ a Ancine apresentava resultados bem

8 A esse respeito, cf. Ikeda (2021b).

9 Sobre as políticas da Embrafilme e sua decadência na fase final, cf. Amancio (2000).

mais sólidos. Segundo porque sua construção como uma agência reguladora criava percalços jurídicos para o governo. Uma agência reguladora não poderia ser extinta por um simples decreto, ato discricionário do presidente da República, mas apenas por uma lei, que deve necessariamente transitar pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, um movimento conservador tendeu a eleger a cultura como setor estratégico de embate. Fazia parte do discurso que levou Bolsonaro ao poder buscar criminalizar o setor cultural, rotulando indevidamente o setor como “vagabundos que mamam nas tetas da Lei Rouanet”¹⁰. Dando continuidade ao seu discurso como candidato mesmo após eleito, o próprio presidente criou uma série de factoides, típicos da sua atuação, para elevar as massas de seu eleitorado, atacando os projetos audiovisuais. Segundo essa leitura, certos conteúdos audiovisuais, opostos aos “valores tradicionais da família brasileira”, não poderiam ser financiados com recursos públicos. Assim, atacou, em uma das *lives* em seu perfil pessoal, a aprovação do filme *Bruna Surfistinha* (2011), indevidamente rotulado como um “filme pornográfico”, e criticou o resultado preliminar de um edital específico, gerido pela Ancine para as televisões públicas, em que constava uma linha de obras seriadas documentais voltadas ao debate de questões relativas à diversidade de gênero e sexualidade. O presidente manifestou diretamente sua discordância em relação a esse edital, citando nominalmente, em uma de suas *lives*, quatro projetos (*Afronte*, *Transversais*, *Religare Queer* e *O sexo reverso*) que, segundo ele, “deveriam ir para a lata do lixo”.¹¹ Em seguida, o ministro da Cidadania Osmar Terra, pasta à qual a Cultura passara a estar vinculada, decidiu simplesmente cancelar o referido edital, o que provocou a renúncia do então secretário do Audiovisual Henrique Pires, que declarou não haver motivação legal para o cancelamento do certame. A partir de então, o presidente afirmou expressamente que a Ancine deveria se adequar a determinados filtros, ou, caso contrário, seria extinta. Para poder acompanhar mais de perto as ações da Ancine, anunciou a intenção de transferir seu escritório central do Rio para Brasília.

O que estava em jogo era o poder do presidente da República em intervir nas políticas de uma agência reguladora. Qualquer atuação indevida na “pequena” Ancine era observada com cautela, pois poderia abrir um precedente jurídico para mudanças similares em outras agências reguladoras, cuja importância política e econômica era muito mais expressiva, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Na-

10 Como foram amplamente noticiadas por um amplo conjunto de veículos, inclusive pela grande imprensa, com diversas fontes disponíveis na internet, por meio de pesquisa simples em sites de busca, optei por não inserir aqui as referências de cada caso em particular, pois resultaria apenas numa exponenciação de notas de rodapé e referências de textos noticiosos. Caso o leitor se interesse em mais detalhes e em referências específicas sobre cada um desses ataques diretos frontais do governo Bolsonaro, ver Ikeda (2022).

11 Ver Diário de Pernambuco (2019).

As políticas audiovisuais do governo Temer como prejúncio do governo Bolsonaro

tural e Biocombustíveis (ANP). Desse modo, a formação da Ancine como agência reguladora funcionou como salvaguarda aos ataques do governo.

Cabe destacar que uma agência reguladora possui instrumentos de autonomia administrativa diante do Poder Executivo federal. A direção nessas agências é composta por uma diretoria colegiada, nomeada para um mandato fixo de cinco anos, após uma sabatina por uma comissão especial e posterior aprovação pelo plenário do Senado Federal. Assim, os cargos do colegiado das agências não são de livre exoneração pelo presidente da República, como é o caso de secretários ou ministros de Estado.¹²

Um exemplo recente das tensões entre governo e agência reguladora pôde ser visto no caso da atuação da Anvisa quanto à autorização das vacinas para a covid-19. Muitas vezes em desacordo com a visão do governo federal, a atuação da agência reguladora, com base em critérios técnicos e científicos inerentes ao setor regulado, e não em critérios políticos, foi fundamental no sentido de prover segurança sanitária à entrada das vacinas do país. No que tange ao setor audiovisual, o grande desafio da Ancine era defender a garantia de critérios técnicos, específicos do audiovisual, para estimular o desenvolvimento desse importante setor do ponto de vista tanto econômico quanto cultural, criando salvaguardas contra a atuação direta e interferência do governo nessas políticas por critérios ideológicos, exógenos ao bom funcionamento do setor.

É importante perceber que, mesmo contra a vontade do governo, a Ancine não foi extinta nem foram aplicados filtros explícitos sobre os conteúdos aprovados pela agência. De certa forma, isso comprova a solidez da governança institucional da agência. Por outro lado, a estratégia do governo foi solapar a agência, de modo que pairasse sobre ela uma inércia, que paralisava sua atuação. De todo modo, a Ancine só se manteve viva, ainda que por aparelhos, por ter sido criada como uma agência reguladora, e não como qualquer outro tipo de órgão governamental.

É preciso observar que certos elementos da política de Bolsonaro para a cultura já estavam enunciados, ainda que com suas diferenças, desde o governo Temer. Ainda que não se possa afirmar que, no que tange às políticas audiovisuais, o governo Bolsonaro tenha sido uma mera continuidade direta da gestão anterior, o governo Temer provocou uma ruptura nas políticas audiovisuais, com o fim da gestão Rangel na Ancine, que representou a semente dos processos de transformação que desembocaram no governo Bolsonaro.

Uma das primeiras medidas do governo Temer foi a extinção do Ministério da Cultura, mas o presidente voltou atrás pouco tempo depois, devido à intensa reação negativa da opinião pública. No campo específico do audiovisual, o governo Temer se expressou pela atuação do então

12 Para mais detalhes sobre as características jurídicas de uma agência reguladora, cf. Aragão (2013).

ministro da Cultura Sérgio Sá Leitão, cuja trajetória está ligada ao setor audiovisual, pelo fato de ter sido presidente da Riofilme, órgão ligado à Prefeitura do Rio de Janeiro, na gestão de Eduardo Paes, então do mesmo partido do presidente da República (PMDB). Após tomar posse, numa intensa disputa de bastidores, Leitão atuou para que o novo presidente da Ancine, em substituição a Manoel Rangel, fosse Christian de Castro, homem de confiança de Leitão por já ter sido diretor comercial da Rio-Filme em sua gestão.¹³

Castro, com formação no mercado financeiro, atuou na Ancine no sentido de desenvolver uma política de base economicista, priorizando projetos de vocação comercial e concentrando recursos num menor número de projetos e nas maiores empresas do mercado. Dessa forma, em vez de a política pública atuar no sentido de atenuar as distorções provocadas pelo mercado, ela passou a aprofundar essas distorções, uma vez que o principal parâmetro das políticas passou a ser a prévia performance financeira, sendo que os vetores culturais e sociais passavam a estar em segundo plano.

A gestão de Castro, portanto, se caracterizou por uma captura dupla. De um lado, uma captura pelo mercado, uma vez que os parâmetros das políticas públicas implementadas visavam ao atendimento dos interesses das principais empresas do setor consolidadas no mercado, e não da sociedade como um todo. De outro, uma captura pelo governo, uma vez que sua aproximação com o ministro Leitão era tão forte que é possível afirmar que se tratou não propriamente de uma gestão Castro, mas na verdade de uma gestão Leitão-Castro. Castro basicamente implementou a visão de governo conforme orientada pelo ministro da Cultura, que, por sua vez, adotava uma política de orientação de mercado.

Utilizando como subterfúgio uma necessária política de desburocratização e de simplificação de procedimentos, Castro implementou o que chamou de uma versão 2.0 do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA 2.0). No entanto, o que o gestor denominava de desburocratização na verdade representou um processo de semiautomatização da transferência de recursos públicos, segundo parâmetros pré-definidos que beneficiavam as empresas-líderes do mercado. Segundo os novos critérios, os projetos poderiam ser inscritos nas linhas de financiamento apenas segundo uma pontuação conferida pelo prévio desempenho comercial da empresa produtora e da empresa distribuidora, independentemente do mérito do projeto apresentado. Dessa forma, não era sequer necessário apresentar o roteiro e o orçamento completos dos projetos inscritos, mas apenas um breve resumo. A seleção se daria por variáveis quantitativas, relativas ao prévio desempenho comercial dos agentes envolvidos, em ordem de inscrição, até o esgotamento dos recursos disponíveis. Portanto, as principais empresas estabelecidas no mercado teriam prioridade no acesso aos

13 Para maiores detalhes sobre as políticas audiovisuais no governo Temer e a gestão de Castro na Ancine, cf. Ikeda (2021a).

recursos, sem análise de mérito dos projetos apresentados, resultando em uma política nitidamente concentracionista. O resultado desse processo foi uma corrida para a inscrição de projetos, cujo encerramento ocorreu, em algumas das linhas, em menos de uma hora após a abertura, num processo apelidado pelo setor como “corrida maluca”.

A fragilidade técnica dos critérios utilizados para a aprovação de recursos públicos no montante de nada menos que 1 bilhão de reais logo despertou a atenção do Tribunal de Contas da União (TCU), dados os traumas da relação entre Cinema e Estado desde a época da Embrafilme, que também se expressaram nos casos de indícios de malversação de recursos pelas leis de incentivo fiscais, como os projetos *O Guarani* (1996) e *Chatô* (2015).¹⁴

Nesse sentido, o TCU enviou à Ancine, no final de março de 2019, o Acórdão nº 721/2019, com questionamentos sobre o modelo de prestação de contas da agência. Em linhas gerais, o Acórdão incidia em três pontos principais: a alteração da metodologia e o aperfeiçoamento dos procedimentos normativos da prestação de contas e a superação do passivo de projetos em prestação de contas em estágio de análise não concluída.

No entanto, em vez de responder ao TCU com um plano de ajustamento de conduta, como fora o procedimento da Ancine nos questionamentos anteriores do TCU, Castro decidiu, sem prévio diálogo com os demais diretores da agência, com seu corpo técnico e com o setor audiovisual, simplesmente paralisar as atividades da Ancine que diziam respeito à aprovação de novos projetos e liberação de recursos para os já contratados, até que houvesse um parecer conclusivo do TCU sobre a continuidade das ações da Ancine.

A reação desproporcional de Castro, contestada inclusive pelo próprio TCU, manifestava seu progressivo isolamento no Colegiado da Ancine. Castro, bem como alguns de seus assessores diretos, já estava sendo investigado judicialmente, fato tornado público pela ação da Polícia Federal no próprio escritório central da Ancine em dezembro de 2018. Sua saída já era iminente: em resposta à ação judicial, em agosto de 2019, Bolsonaro publicou um Decreto afastando Castro do cargo de diretor-presidente da Ancine. Segundo a denúncia originalmente apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF), Castro e mais sete servidores da Ancine teriam atuado, entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, quebrando o sigilo funcional para repassar informações reservadas e atingir publicamente a imagem dos outros dois diretores da Ancine (Alex Braga e Débora Ivanov) que concorriam ao cargo da presidência do órgão. Assim, segundo a denúncia, Castro teria atuado por meios fraudulentos para

14 Para mais detalhes sobre os questionamentos do TCU no período das leis de incentivo fiscais, cf. Marson (2009). É preciso observar que todo setor econômico tem seu nível de inadimplência, mesmo em empreendimentos de setores industriais muito mais estáveis que o setor cultural ou cinematográfico. No entanto, reportagens sensacionalistas de veículos de grande circulação, como a Revista Veja no início dos anos 2000, exibiram casos de exceção como se fossem a regra, criando distorções que reverberam até hoje, como as pechas sobre a Lei Rouanet.

obter vantagem pessoal, de modo a favorecer sua indicação ao posto máximo da Ancine. Castro tentou recorrer da acusação para voltar ao cargo, mas, após outras duas denúncias do MPF, renunciou ao cargo de diretor da Ancine em novembro de 2019.¹⁵

A gestão Leitão-Castro, aderente aos princípios do governo Temer, estabeleceu o foco economicista para o desenvolvimento do mercado audiovisual, rompendo o equilíbrio conciliatório da gestão Rangel. Se Leitão-Castro não pretendiam extinguir ou esvaziar a Ancine, como seria o projeto do posterior governo Bolsonaro, as duas gestões tinham em comum um projeto de redução de espaço relacionado aos setores progressistas do cinema brasileiro.

Ainda que de forma não tão explicitamente anunciada quanto no governo Bolsonaro, o governo Temer já ensaiava medidas no setor audiovisual que apontavam para uma interferência das questões políticas sobre os aspectos técnicos inerentes à área. Não havia propriamente uma tendência conservadora, como no governo Bolsonaro, mas indícios de uma semente de intervenção na política pública para criar obstáculos para adversários políticos. Um dos mais notáveis exemplos foi a caça às bruxas ao cineasta pernambucano Kleber Mendonça Filho. Quando seu filme *Aquarius* (2016) foi exibido no Festival de Cannes, o cineasta e sua equipe mostraram faixas com dizeres que denunciavam que havia um golpe de Estado no Brasil, que destituiu a presidente Dilma. As fotos foram publicadas em jornais de todo o mundo, com enorme divulgação política sobre o incidente.

Esse gesto gerou três consequências diretas. A primeira foi a suspensão do programa gerido pela Ancine de apoio a cineastas e produtores para a participação em festivais internacionais, sem nenhuma justificativa técnica, visto que são instrumentos fundamentais de promoção do cinema brasileiro no mercado externo.

Ainda geraram grande repercussão dois atos administrativos do governo em relação ao cineasta. A primeira foi a reprovação da prestação de contas de seu primeiro filme, *O Som ao Redor* (2012). Por se tratar de um filme de baixo orçamento, não poderia ter captado recursos adicionais em outro edital estadual. Além disso, Kleber foi acusado de conciliar a carreira de cineasta de forma incompatível com sua atuação como servidor da Fundação Joaquim Nabuco, em Recife, órgão ligado ao Ministério da Educação. Não cabe aqui analisar o mérito das referidas ações, mas apenas apontar que essas medidas despertaram a animosidade entre o governo e os cineastas, levantando suspeitas quanto à liberdade e à independência dos cineastas em realizar eventuais críticas ao governo federal, pairando a ameaça de que haja represálias nesse sentido. Essa política de intimidação direta ou indireta foi acentuada no governo Bolsonaro, mas já tinha um antecedente na gestão Temer.

15 Para mais detalhes sobre a denúncia envolvendo Castro, ver Ikeda (2022). Não cabe a este texto julgar o teor da denúncia, que está aqui relatada conforme o noticiado em diversos veículos da grande mídia, cujas fontes estão discriminadas em detalhes em Ikeda (2022).

A gestão Braga (2019-) na Ancine

Outra ação bastante controversa foi a indicação do filme brasileiro para concorrer ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro em 2017. Pela grande repercussão do filme na imprensa internacional, *Aquarius* era considerado o amplo favorito dessa categoria. No entanto, o Ministério da Cultura do governo Temer sofreu acusações de ter atuado contra o filme de Mendonça Filho ao nomear, entre os membros da Comissão de Seleção, o crítico Marcos Petrucelli, um dos mais virulentos contra os protestos no Festival de Cannes, que atacava constantemente o diretor de *Aquarius*. Dois cineastas (Anna Muylaert e Gabriel Mascaro) retiraram seus filmes da disputa, manifestando seu desconforto em participar de um processo seletivo de imparcialidade questionável. Além disso, dois membros da Comissão (o produtor Guilherme Fiúza Zenha e a atriz Ingra Liberato) também solicitaram seus afastamentos. Ao final, num processo tumultuoso, em que os favoráveis à escolha de *Aquarius* não participaram presencialmente da votação, o vencedor foi *Pequeno Segredo*, de David Schürmann, um filme praticamente inédito, que, quando foi exibido, mostrou não ter credenciais para a indicação.¹⁶

Com o afastamento de Castro, em agosto de 2019, já no governo Bolsonaro, assumiu a presidência da Ancine o então diretor Alex Braga, um Procurador Federal que já atuava na Ancine desde 2002. Com um perfil discreto, fugindo dos holofotes da opinião pública, Braga parecia ser uma solução técnica: um servidor público federal sem ligações com o setor audiovisual.

No entanto, a gestão de Braga produziu uma política ambígua. Por um lado, não atuou no sentido de extinguir a Ancine ou promover seu desmonte, como havia feito Ipojuca Pontes durante a gestão de Collor de Mello. Mesmo com todas as ameaças do governo, a Ancine não foi extinta. Ainda sob sua gestão, a Ancine não foi totalmente ocupada pela ideologia conservadora a ponto de transformá-la numa produtora de filmes evangélicos ou de heróis nacionais.

Por outro lado, é possível afirmar que indiretamente Braga adotou uma política aderente ao governo Bolsonaro, com indícios de captura pelo governo. Se a Ancine não foi totalmente extinta, a agência entrou em regime de inércia, sobrevivendo por aparelhos.

Em primeiro lugar, mesmo com todo o seu respaldo jurídico por ser um Procurador Federal, Braga não atuou no sentido de dirimir o imbróglio com o TCU. Com isso, entre 2019 e 2021, os mecanismos de fomento administrados pela Ancine, em especial o Fundo Setorial do Audiovisual, permaneceram praticamente parados. Com a pretensa justificativa de que era preciso reduzir o amplo passivo de prestações de contas não analisadas, não houve o lançamento de novos editais e notou-se um ritmo ex-

16 O crítico Alcino Leite Neto, da Folha de S.Paulo, chegou a afirmar que *Pequeno Segredo* “é um dos piores filmes do cinema brasileiro dos últimos anos” (cf. artigo disponível em: <https://bit.ly/3HgCc4h>. Acesso em: 13 fev. 2022).

tremamente moroso na contratação de projetos aprovados e na liberação de recursos para os já contratados. Essa inércia era aderente às políticas bolsonaristas, por dois motivos principais: os valores da Condecine que servem de esteio financeiro ao FSA poderiam ser utilizados para cobrir o superávit primário do governo e, além disso, a paralisação impedia que a Ancine aprovasse algum projeto cujo conteúdo fosse contrário às pautas ideológicas conservadoras do governo. Assim, se não houve diretamente a aplicação de filtros, a inércia impedia a continuidade da política audiovisual.

Como os projetos permaneciam na prática praticamente paralisados, um conjunto de produtores começou a ingressar na justiça comum para buscar desbloquear recursos do FSA previamente aprovados. Por meio de liminares, os produtores com maior estrutura jurídica conseguiam sucesso em alguns casos particulares.

Após o esgotamento de diversas tratativas, o Ministério Público Federal (MPF) propôs, em dezembro de 2020, uma Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa contra os três diretores da Ancine (o diretor-presidente Alex Braga e os dois substitutos Vinicius Clay e Edilásio Barra) e o Procurador-Geral Fabrício Tanure, pelo retardamento e omissão indevida sobre o andamento dos processos administrativos relativos à operação do FSA. Baseado num conjunto de evidências e depoimentos ajuizados por servidores, o MPF concluiu que a diretoria colegiada da Ancine agia no sentido de paralisar as atividades operacionais da agência em relação ao FSA, utilizando o passivo de prestação de contas como subterfúgio para postergar os processos, de forma indefinida, sem prazo de conclusão. Segundo o MPF, houve uma instrução expressa no interior da Ancine para que só fossem encaminhados para a contratação os projetos que fossem objeto de liminar judicial.

Entre os argumentos do MPF estão os seguintes pontos: a) no período de dez meses, entre agosto de 2019 e maio de 2020, apenas um projeto deliberado pela diretoria colegiada da Ancine referia-se a recursos do FSA; b) no período de 11 meses, entre julho de 2019 e maio de 2020, nenhum projeto passou pela fase de elaboração de alíquotas de retorno financeiro; c) enquanto, no ano de 2018, a média de projetos contratados com recursos do FSA era de 25 ao mês, o número equivale ao total de projetos aprovados nos últimos 14 meses.

Dessa forma, permaneceu indefinida a utilização de recursos do FSA para o financiamento a projetos audiovisuais, totalizando, no período, mais de 1 bilhão de reais em recursos não utilizados a partir de 2018 (SOUSA, 2020). O imbróglio jurídico provocado pelo TCU gerou um cenário de grande indefinição para a Ancine, agravado com as constantes mudanças na condução da política governamental (mudança de ministérios, indefinição da diretoria da Ancine, alteração na composição do Conselho Superior do Cinema e do Comitê Gestor do FSA, etc.) e também com as repercussões da pandemia no setor audiovisual. Se a Ancine não esteve totalmente paralisada a partir disso, sua movimentação foi extremamente morosa, a conta-gotas. Após o *boom* descontrolado de 2018, nos

dois anos seguintes, o lançamento de novos editais por parte do FSA foi reduzido a praticamente zero.

De outro lado, Braga adotou medidas que sinalizavam para as políticas ideológicas do governo Bolsonaro. Em dezembro de 2019, ordenou a retirada de cartazes de filmes brasileiros que adornavam as paredes e os corredores da agência, assim como do site da instituição. No mesmo mês, servidores da Ancine, em condição de anonimato, afirmaram que a agência vetou a exibição do filme *A vida invisível* (2019), de Karim Aïnouz, numa mostra interna, exclusivamente dedicada a servidores. O filme, representante do Brasil no Oscar de 2020, é estrelado por Fernanda Montenegro, que havia sido recentemente atacada por Roberto Alvim, então secretário de Cultura. O evento foi cancelado pelo secretário de Gestão Interna, que afirmou que o projetor estava quebrado, mas os servidores descobriram que não havia nada de errado com o equipamento.

Ações como essa levantavam a suspeita de que a Ancine, sob a gestão de Braga, passava a ser diretamente capturada pelo governo, por seu perfil ideológico. Ainda que publicamente não houvesse nenhuma manifestação explícita a respeito, começavam a surgir indícios, alimentados por matérias investigativas publicadas pela imprensa, de um clima hostil em relação tanto a cineastas e produtores que se manifestavam contra o governo quanto aos próprios servidores que não cumpriam as determinações ideológicas da nova gestão da Ancine.

Matéria de junho de 2020 do jornal *O Globo* (apud ARAGÃO; GOBBI, 2020) apresenta declarações de servidores da Ancine, sob anonimato, de que existiam pressões para não aprovar projetos com determinadas temáticas, como sexo e drogas, e de que havia perseguição interna aos servidores que não se submetiam às orientações da direção. Por exemplo, o servidor Mastroiane Bento Dias, coordenador da Gestão de Negócios, foi afastado por se recusar a atender orientação para paralisar a aprovação de novos projetos.

Os indícios de captura pelo governo eram percebidos também pelas nomeações por indicação política de pessoas designadas para exercer funções técnicas na Ancine. Matérias de veículos de imprensa diversos começaram a noticiar que Alex Braga fora nomeado presidente da Ancine por interferência da deputada Soraya Santos, ligada ao grupo político do Centrão, e que, em resposta, passou a empossar servidores na Ancine supostamente ligados de forma direta à deputada. Braga também nomeou Edilásio Barra na estratégica função de superintendente de Desenvolvimento Econômico, responsável pelo acompanhamento do FSA, mesmo sem currículo técnico que justificasse a nomeação, logo após seu nome ter sido cogitado para a secretaria do Audiovisual, denotando laços políticos com o atual governo.¹⁷

17 Para mais detalhes sobre as ações de Braga com indícios de captura pelo governo, ver Ikeda (2022). Não cabe a este texto julgar o teor das acusações, que estão aqui relacionadas conforme o noticiado em diversos veículos pela grande mídia, cujas fontes estão discriminadas em detalhes em Ikeda (2022).

Considerações finais

Braga utilizava um conjunto de subterfúgios técnicos e jurídicos para, em última instância, interromper o fluxo de financiamento dos projetos na agência, em especial no FSA. Ao mesmo tempo, a gestão de Braga conseguiu preservar a Ancine seja de sua extinção, seja de sua ocupação por pastores evangélicos ou dirigentes de perfil ideológico conservador. No entanto, parece inegável que, para conseguir tal intento, acenou para um diálogo implícito com os princípios do atual governo.

Com o fim do mandato de Braga em maio de 2021, o governo esteve numa situação irremediável de nomear novos dirigentes, visto que não mais restavam diretores oficialmente nomeados, mas apenas temporários.¹⁸ Desse modo, entre abril e julho de 2021, o presidente Bolsonaro encaminhou a recondução de Alex Braga como diretor-presidente, além da nomeação de Vinicius Clay e de Tiago Mafra, dois servidores concursados do próprio órgão, para os cargos da diretoria da Ancine. Em 8 de julho de 2021, os três candidatos foram aprovados pelo Senado Federal.

Ainda que a Ancine possua instrumentos de autonomia administrativa como agência reguladora, a atuação ambígua de Braga, com elementos que indicam aderência ideológica ao governo Bolsonaro, prolongando o impasse com o TCU que culminou no não lançamento de novas linhas do FSA, acabou resultando em sua recondução para a presidência do órgão. Deve-se lembrar que Braga foi nomeado como diretor pelo então presidente Michel Temer, permanecendo durante o governo Bolsonaro.

Por outro lado, foram também nomeados dois outros diretores, que são servidores concursados da Ancine. Mesmo sendo servidores de carreira, os dois diretores-servidores prolongarão os matizes ideológicos do governo Bolsonaro ou lutarão, por serem maioria, por políticas de maior referência técnica e autonomia do órgão?

Há indícios de que, com a posse dos diretores em mandatos não temporários e diante dos questionamentos do Ministério Público, a Ancine poderá retomar o fluxo de investimentos. Em novembro de 2021, o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA) aprovou plano de ação com valores de 651,2 milhões de reais para investimentos em 2022. Ainda no final de 2021, a Ancine abriu o primeiro edital das novas linhas do FSA, relativo à complementação de longas-metragens em etapa de realização e à comercialização de filmes, totalizando 111 milhões de reais. Resta saber como serão lançadas as novas linhas de ação do FSA quanto aos critérios de seleção dos projetos, ponto ainda em aberto.

No entanto, as consequências da inércia quanto à atuação da Ancine já se fazem sentir com intensidade. Em termos de fomento, a agência não prosseguiu com investimentos em novas obras brasileiras pelo Fundo Se-

18 Pela nova lei das agências reguladoras, em casos excepcionais, diretores podem ser nomeados para mandatos temporários de até seis meses. No caso da Ancine, a nomeação sucessiva de temporários foi o recurso utilizado pelo governo Bolsonaro para não submeter outros nomes ao Senado.

torial do Audiovisual. A produção independente brasileira foi bastante prejudicada pela pandemia, cujos impactos só não foram mais graves pela aprovação da Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020), que prevê recursos emergenciais para as atividades artísticas e culturais, aprovada em direta articulação dos agentes culturais com o Parlamento brasileiro, mesmo sem o respaldo do governo federal, e com expresso voto de reprovação do atual secretário da Cultura, Mário Frias.

Quanto à regulação, a atuação da agência foi reduzida, diante da adoção de uma política de cunho liberal. Um exemplo é a não renovação da Cota de Tela, que estabelece a obrigatoriedade de as salas de exibição comerciais manterem filmes brasileiros em cartaz por um número mínimo de dias. Prevista na MP nº 2.228-1/2001 com um prazo de vigência de 20 anos, não houve a proposição ao Congresso, por parte da Ancine, de renovação desse dispositivo legal.

Os impactos foram imediatos. Sem a Cota de Tela e sem ações de fomento, a participação de mercado do cinema brasileiro em 2021 foi de 3%, o mais baixo percentual desde os atos de desmonte do governo Collor, entre 1991 e 1993, no período anterior à criação da Lei do Audiovisual. De outro lado, sem qualquer previsão de regulação do mercado, o novo filme da franquia Marvel-Sony, *Homem-Aranha: Sem volta para casa* (2021) estreou em 2.800 salas de cinema do Brasil simultaneamente. Apenas no seu primeiro final de semana, o filme dominou 94,4% das bilheterias brasileiras, arrecadando 103,7 milhões de reais com mais de 5 milhões de ingressos vendidos (Cruz, 2021). Esse fato comprova que, sem regulação, o mercado passa a ser completamente dominado pelas *majors*, que funcionam a partir de uma agressiva estratégia de distribuição massiva estruturada por meio de um oligopólio global.

Além disso, o cada vez mais estratégico setor do vídeo sob demanda (VOD) permanece sem qualquer regulação por parte do governo. As plataformas de *streaming* – gigantes como a Netflix, Amazon Prime e outras, uma vez que as *majors* começam a criar suas próprias plataformas (Disney+, Star+, Paramount+, etc.) – possuem uma assimetria regulatória com o setor de TV por assinatura, uma vez que esse último deve cumprir as obrigações dispostas pela Lei nº 12.485/11 quanto a questões concorrenciais e à veiculação de conteúdo brasileiro e de produção independente nos canais e pacotes do serviço de televisão por assinatura.¹⁹

Deve-se lembrar, que, segundo a nova lei das agências reguladoras, os novos diretores foram empossados para um mandato fixo de cinco anos, de modo que permanecerão no cargo até meados de 2026. Portanto, seus mandatos envolverão praticamente todo o período de gestão do próximo presidente da República, que não poderá exonerá-los. Dessa forma, novos embates devem ser vislumbrados no campo da política pública do audiovisual brasileiro, que se prolongarão com resultados imprevisíveis pelos próximos anos.

19 A esse respeito, ver Ikeda (2021a).

AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme**. Niterói, RJ: Eduff, 2000.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Helena; GOBBI, Nelson. Produtoras acionam a Justiça para Ancine liberar verbas aprovadas. **O Globo** (online), 5 jun. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/produtoras-acionam-justica-para-Ancine-liberar-verbas-aprovadas-24465793>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1**, de 6 de setembro de 2001. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

CARVALHO, Milena Times de. **Políticas culturais de acesso ao cinema no Brasil: os desafios do programa Cinema Perto de Você**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CRUZ, Felipe Branco. Homem-Aranha bate recorde de bilheteria nos cinemas brasileiros. **Veja** (online), 20 dez. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/cultura/homem-aranha-bate-recorde-de-bilheteria-nos-cinemas-brasileiros/> Acesso em: 27 jan. 2022.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Produções LGBT enfrentam a censura do governo de Jair Bolsonaro**. 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2019/09/producoes-lgbt-enfrentam-a-censura-do-governo-de-jair-bolsonaro.html>. Acesso em: 21 fev 2022.

FERNANDES, Marina Rossato. **Políticas públicas para o audiovisual: o caso Ancinav**. São Paulo: Alameda, 2017.

IKEDA, Marcelo. **Lei da Ancine comentada: Medida Provisória nº 2.228-1/01**. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2012.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015.

IKEDA, Marcelo. **Utopia da autossustentabilidade: impasses, desafios e conquistas da Ancine**. Porto Alegre: Sulina, 2021a.

IKEDA, Marcelo. O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro. **Extraprensa**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 122-142, 2021b. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/extraprensa2021.185388>. Acesso em: 27 jan. 2022.

IKEDA, Marcelo. As políticas públicas para o audiovisual: impasses da gestão da Ancine no governo Bolsonaro. **Eptic**, 2022. (No prelo).

MARSON, Melina Izar. **Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras, 2009.

MORAIS, Kátia. **Audiovisual independente: política de fomento e organização das produtoras no Brasil**. Salvador: EdUneb, 2020.

RANGEL, Manoel. **Monitoramento de TV paga**. Rio de Janeiro: Ancine, maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/Ancine/pt-br/centrais-de-conteu>

[do/publicacoes/apresentacoes/copy_of_ApresentaoTVPagavfinal.pdf](#). Acesso em: 27 jan. 2022.

RUBIM, Antonio. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1469>. Acesso em: 27 jan. 2022.

SOUSA, Ana Paula. A verba que pode dar alento ao setor audiovisual existe, mas não é liberada. **O Globo** (online), 24 mar. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/2274-verba-que-pode-dar-alento-ao-setor-audiovisual-existe-mas-nao-liberada-24323980>. Acesso em: 27 jan. 2022.

Evolução das janelas de exibição do audiovisual, serviços de streaming e descompasso regulatório no Brasil

Ana Beatriz Lemos da Costa
Érico Luís Cunha Cazarré
Fernando Oliveira Paulino

Ana Beatriz Lemos da Costa - Doutoranda da linha de pesquisa Poder e Processos Comunicacionais do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB (PPG-COM/UnB) e Auditora do Tribunal de Contas da União, atuando na fiscalização de políticas de comunicações - radiodifusão, telecomunicações e internet.

Érico Luís Cunha Cazarré - Cineasta, jornalista e mestrando da linha de pesquisa Poder e Processos Comunicacionais do PPGCOM/UnB.

Fernando Oliveira Paulino - Professor da UnB, Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom), presidente da Federação Brasileira de Associações Científicas e Acadêmicas da Comunicação (SOCICOM) e vice-presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC). Pesquisador dos Projetos "Comunicação, Educação, Acesso à Informação e Mobilização Social no DF e no Distrito de Columbia" (FAP-DF) e do "Global Project of Media Accountability" (CNPq). Professor Visitante na TU Dortmund (2020-21) e na George Washington University (2022).

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicr-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Introdução

Termino em vista as transformações observadas no mercado audiovisual global, especialmente diante da concorrência com os serviços de *streaming*, este capítulo apresenta a trajetória histórica e tecnológica do audiovisual. O objetivo, primeiramente, é analisar de que forma as mudanças nos suportes de transmissão dos conteúdos audiovisuais refletem-se em alterações das janelas de exibição e, conseqüentemente, no esvaimento das fronteiras, até então existentes, entre produtores, exibidores e distribuidores, principalmente com a chegada de concorrentes que transmitem filmes, séries e demais conteúdos pela internet.

Sendo assim, o capítulo se desenvolve em três partes, além desta introdução. Primeiro, mostraremos a trajetória do audiovisual, a definição de janelas de exibição, dos serviços de *streaming*, seus respectivos modelos de negócios desenvolvidos até o momento e os reflexos nas estruturas societárias dos agentes tradicionais e dos chamados atores disruptivos. Na seqüência, buscamos apresentar dados sobre o *streaming* no Brasil, em concorrência com serviços tradicionais, especialmente a televisão por assinatura e a televisão aberta. Na terceira parte, analisamos os principais elementos que contribuem, atualmente, para a existência de assimetrias regulatórias entre os serviços de *streaming* de audiovisual e outras tecnologias de comunicação.

As conclusões fazem referência aos desafios que o cenário audiovisual apresenta, com acirramento das disputas entre o então grupo líder local e as empresas transnacionais, as quais ameaçam a liderança histórica do líder nacional. Também são mostrados alguns desafios de ordem econômica, social e tecnológica, os quais requerem a necessidade de mais pesquisas sobre o tema.

O que é streaming e suas transformações na produção, distribuição e acesso à comunicação

O audiovisual apresenta constante evolução desde o surgimento do cinema, na virada do século XIX para o século XX (SABADIN, 2018). A trajetória de desenvolvimento desse mercado é pautada especialmente pelo surgimento de avanços tecnológicos que alteram a forma de produção ou exibição dos produtos (LUCA, 2004).

A expressão audiovisual surge no formato de cinema, com exibição de películas em salas escuras. Logo no início, os empreendedores percebem o potencial do audiovisual, tanto mercadológico, para obtenção de lucros, quanto de criação de narrativas ficcionais ou documentais. O mercado então se desenvolve, por muitas décadas, baseado, principalmente, no modelo de exibição em salas de cinema. Surgem os produtores, que criam os filmes; os exibidores, que exibem os filmes ao público; e os distribuidores, que atuam como intermediários entre as duas outras partes.

A trajetória histórica do audiovisual segue seu curso no decorrer do século XX marcada por transformações tecnológicas como o surgimento do cinema sonoro, os filmes coloridos e, posteriormente, a televisão em preto e branco e depois em cores. Com essa última, observa-se que o mercado audiovisual vivencia uma grande alteração. A partir daquele momento, não existe mais apenas o modelo de produção de cinema mediante a aqui-

sição de ingressos. O negócio audiovisual evolui e surge uma segunda alternativa para exibição dos produtos. Agora, os espectadores assistem a conteúdos audiovisuais em suas casas, sem pagamento direto pelos serviços, uma vez que a chamada televisão aberta obtém suas receitas a partir de anúncios veiculados nos canais de TV.

O vídeo doméstico¹ é outro marco tecnológico do mercado, pois possibilita o surgimento de mais um modelo de negócios e permite novo acréscimo de espectadores. Novamente com as transformações provenientes do desenvolvimento de novas infraestruturas de transmissão de conteúdo audiovisual, a partir dos anos 1960 e 1970, surgem as TVs com transmissões via cabo, satélite e micro-ondas, com modelo de negócio baseado no pagamento de assinatura pelos usuários. Nesse momento, a oferta de conteúdos audiovisuais apresenta grande crescimento, devido à ampliação da oferta de canais disponíveis (POSSEBON, 2009), bem como com a possibilidade de transmissão de produções de várias partes do globo, diferentemente das limitações apresentadas pelo sistema de radiodifusão por ondas elétricas, que tinha uma capacidade finita de canais de programação em determinada localidade. Assim, se antes apenas alguns canais ofereciam conteúdos ao espectador, com a TV por assinatura, que se expande globalmente a partir de 1980, a oferta se multiplica de forma impressionante. Surgem centenas de canais oferecendo filmes, séries, noticiários, programas esportivos, de culinária, *realities*, etc., criando, conseqüentemente, uma segmentação do público, antes caracterizado pelo consumo de massa, com grandes audiências assistindo simultaneamente ao mesmo canal.

Observa-se que, a cada inovação, os modos de exibição até então existentes têm que se adaptar para manter seus espaços. A existência de diversas opções de fruição dos conteúdos audiovisuais se torna fundamental para a sobrevivência da indústria, visto que mais formas de consumo representam maior possibilidade de lucro e busca por públicos, significando importantes ganhos de escala e de escopo, que permeiam também os bens culturais e simbólicos. Nesse ponto, é importante ressaltar que a organização das janelas de exibição é talvez o principal dispositivo para a coexistência dos diversos formatos de exibição audiovisual.

Janelas de exibição representam a organização temporal do lançamento de uma obra audiovisual, oferecendo alternativas para maximizar seu potencial de atingir espectadores (MOREIRA, 2017). Em linhas gerais, elas funcionaram, até os últimos anos, da seguinte forma: um filme deve ser lançado, primeiramente, em salas de cinema; após um tempo determinado, será lançado em canais de TV por assinatura; depois, em vídeo doméstico; na sequência, em canais de menor prestígio da TV por assinatura; e, finalmente, em canais de TV aberta. Essa foi a forma tradicionalmen-

1 O termo “vídeo doméstico”, também chamado de “home video”, é utilizado para se referir ao audiovisual distribuído em mídias pré-gravadas, alugadas ou vendidas para reprodução em domicílios. O termo surge na era do VHS e continuou sendo utilizado nos formatos digitais, como o DVD e o Blu-Ray.

te encontrada pelo mercado, até o início do século XXI, para oferecer aos produtores, distribuidores e exibidores a possibilidade de obter o maior retorno financeiro possível do alto investimento despendido nas produções de obras audiovisuais.

A partir de 1995, com a comercialização da internet seguida de sua intensa popularização, o conteúdo audiovisual passa a ser um dos principais objetos de disputa para atrair mais usuários à rede. Porém, a capacidade e a velocidade das transmissões, bem como os suportes tecnológicos, precisariam evoluir ao ponto de se mostrarem adequados para o tráfego de conteúdos audiovisuais em uma qualidade que atraísse espectadores. Isso ocorre a partir dos anos 2000, com o desenvolvimento da internet em banda larga e a expansão de tecnologias como a televisão digital e múltiplos aparelhos conectados, como consoles de *videogames*, *Smartphones* e *Smart TVs*.

A partir de 2007, com o surgimento do *streaming*, nasce mais uma alternativa de exibição de audiovisual. A atividade consiste na transmissão de conteúdo audiovisual por meio de conexão em banda larga de internet, ou seja, a transmissão ocorre com uso de dados, sem interrupções. O serviço pode, por exemplo, permitir que uma pessoa escute a programação de uma rádio ou assista a programas de canais de TV em tempo real. Essa forma de transmissão se diferencia do chamado Vídeo sob Demanda (VoD), cuja transmissão pode ocorrer tanto pela internet como pelas redes de telecomunicações das operadoras de televisão por assinatura, além de permitir ao usuário que decida em qual momento assistirá ao conteúdo, inclusive pausando ou escolhendo trechos deste.

Posto isso, observa-se que o consumo de audiovisuais por *streaming* vem crescendo rapidamente nos últimos anos, sendo oferecido ao usuário sob diversas modalidades, como compra, aluguel, assinaturas, mediante a visualização de anúncios ou de forma gratuita. Ademais, dentro do universo dos serviços de *streaming* de vídeo existe uma grande diversidade de modelos de negócios, estando ainda em fase de consolidação um modelo ou modelos principais. Nesse sentido, algumas plataformas oferecem filmes, séries e outros conteúdos produzidos ou licenciados por elas mesmas, como a Globoplay, Netflix, Disney+ e Looke. Outras oferecem vídeos criados pelos próprios usuários, como o Instagram, Facebook, Twitch e Vimeo. Além dessas, existem ainda plataformas como o YouTube, que atuam em ambos os nichos, ou seja, exibem filmes e séries, mas também oferecem conteúdo gerado por usuários.

Dentro do universo de plataformas que oferecem acesso a filmes, séries e outros conteúdos em VoD, existem diversas modalidades, cada uma delas impactando fortemente alguma das janelas de exibição já existentes. Entre as principais modalidades de vídeo sob demanda destacam-se:

1. O modelo de assinatura (Subscription VOD – SVOD), baseado no oferecimento de um catálogo de obras audiovisuais que pode ser acessado por meio da aquisição de uma assinatura mensal. Essa categoria tem como principal representante a plataforma Ne-

tflix, pioneira na atividade de oferecimento de acesso à uma biblioteca de filmes e séries por meio de assinatura, em 2007.

2. O modelo transacional (Transactional VOD – TVOD), que consiste na aquisição ou aluguel de títulos específicos pelo espectador. Não é mais necessário comprar ou alugar um DVD ou VHS em uma loja física, basta se conectar à internet e adquirir o produto virtualmente. Now, Looke, Play Store e XBPIX são algumas das plataformas que operam dentro desse modelo.
3. O modelo baseado em anúncios (Advertising VOD – AdVOD/AVOD), que apresenta apelo por não oferecer custos diretos ao usuário. As plataformas oferecem os conteúdos diretamente aos usuários, mas realizam interrupções para exibição dos anúncios. Como exemplo desse modelo, temos as plataformas VIX e Pluto TV, que iniciaram as suas atividades no Brasil em 2020.
4. Empresas que trabalham com modelos híbridos ou com combinações dos modelos listados anteriormente. O YouTube é um exemplo de plataforma que atua de forma híbrida. Ao utilizar o serviço gratuitamente, o usuário acessa conteúdos audiovisuais produzidos por outros usuários, mas fica sujeito a pausas para exibição de conteúdo publicitário (AVOD). Ao adquirir assinatura, o usuário passa a ter acesso aos mesmos conteúdos sem a necessidade de assistir aos anúncios publicitários (SVOD). E a plataforma ainda oferece outros conteúdos licenciados, como filmes, que podem ser alugados ou comprados (TVOD).

Além disso, com o *streaming* inicia-se também uma ruptura na divisão de papéis entre exibidores, distribuidores e produtores de conteúdo, pois algumas empresas do setor atuam nos três segmentos simultaneamente. Esse movimento de verticalização do mercado audiovisual tem se intensificado nos últimos anos, com grandes *players* internacionais lançando suas plataformas de *streaming*. Essa tendência teve início, principalmente, quando a Netflix começou a realizar produções próprias ou originais, a partir de 2013, com o lançamento das séries *House of Cards* e *Orange is the new black*. Até então, o catálogo dos serviços era composto somente por conteúdos licenciados. A partir desse movimento, outros estúdios passaram a criar suas próprias plataformas e a disponibilizar seus produtos diretamente para o consumidor, cortando elos da cadeia.

Outra tendência de mercado ligada ao crescimento do *streaming* é a concentração econômica. Os grandes estúdios passaram a adquirir outras empresas para ampliar seus catálogos. A Disney adquiriu o estúdio Pixar, a Marvel, a Lucasfilm e a Fox. Já a Warner adquiriu a Cartoon Network, a DC Comics e a HBO. Recentemente, a Amazon, que também atua no mercado de *streaming*, adquiriu a MGM Studios. Essa concentração de conglomerados que possuem propriedades intelectuais de grande valor vem se tornando uma das principais características do mercado de *streaming* em todo o mundo, dando a essas empresas importantes vantagens competitivas em relação aos serviços tradicionais, como veremos no item a seguir.

Dados sobre streaming no Brasil em concorrência com serviços de audiovisual tradicionais

Apresentadas as principais características dos serviços de *streaming* de audiovisual e demonstrado como os modelos de negócios articulados, até o momento, alteraram a forma como os conteúdos são produzidos, distribuídos e utilizados pelos usuários, esta seção analisa os números dos serviços de *streaming* no Brasil.

Segundo dados da pesquisa Kantar Ibope, de 2020, dentre as pessoas que acessam a internet no Brasil, 80%, em média, consome vídeos online gratuitos. Já a média global de consumo de vídeos grátis pela rede é de 65%. Quanto ao consumo de vídeos em mídias sociais, no Brasil, a média é de 72%, contra 57% na média global. Já o consumo de serviços de vídeos por assinatura, que incluem as plataformas pagas como Globoplay, Netflix e Amazon Prime, é de 62% no Brasil e 50% na média mundial (KANTAR IBOPE MEDIA, 2020, p. 8).

A mesma pesquisa revelou que, em 2018, o consumo de vídeo online era de 33%, passando para 50% em 2019 e 61% em 2020. Em média, cada usuário de vídeo sob demanda pago passa cerca de 1 hora e 49 minutos assistindo a esses serviços diariamente, o que complementa o tempo de televisão, cujo consumo registrou, em 2020, uma média de 7 horas e 9 minutos por dia. Em contrapartida, apesar de o hábito de consumir vídeo se pulverizar em diferentes plataformas e aplicativos como WhatsApp, mídias sociais e cinema, ainda é a radiodifusão quem ocupa a primeira colocação, com 92%, seguida de WhatsApp (77%) e YouTube (64%).

Afora esse aumento do consumo de vídeos pela internet, apesar de adotarem modelo de financiamento muitas vezes semelhante à televisão por assinatura, os serviços de OTT de vídeo custam em média menos que aquele ramo, além de serem acessados pela internet, cada vez mais utilizada pela população, por atender a diversos fins e estar incorporada às necessidades do dia a dia.

Uma das consequências dessa concorrência foi a queda do número de assinantes de televisão paga nos últimos anos. Dados da Anatel de janeiro de 2021 mostram que o setor retraiu 5,6% em 2020, com perda de 828 mil clientes em um só ano. Com isso, o mercado de TV por assinatura do Brasil totalizou 14,9 milhões de clientes em dezembro de 2020 (POSSEBON, 2021). Porém, após decisão da Anatel, que passou a contabilizar na base de assinantes de televisão por assinatura, a partir de julho de 2021, usuários que apresentam antena de satélite (DTH) para recebimento dos canais abertos, sem, contudo, realizarem pagamento de assinatura de TV, os números oficiais tiveram um incremento, com 16,4 milhões de assinantes em novembro daquele ano.

Contudo, é preciso situar que o modelo da televisão por assinatura de financiamento condicionado a pagamento levou à diminuição de seu público por motivos relacionados aos valores pagos e à capacidade limitada de aquisição dos serviços por parte da população. Além disso, com as perdas na renda da classe trabalhadora, observa-se um corte em despesas de consumo de bens, incluindo os simbólicos condicionados a pagamento. Exemplo disso é que, ao longo dos anos, o percentual de domicílios com televisão por assinatura no Brasil não ultrapassou 34% dos lares em ne-

nhum momento. No auge da televisão por assinatura no Brasil, em 2016, havia 19 milhões de assinantes, o que corresponde a 33,7% dos domicílios.² O alto custo da televisão por assinatura pode ser visto como motivo tanto para a perda de clientes como para a não captação de novos assinantes. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2018, realizada pelo IBGE, dentre os motivos para a não contratação de televisão por assinatura estavam: considerar o serviço caro (51,8%) e não haver interesse pelo serviço (42,5%), além da crença de que vídeos (inclusive programas, filmes ou séries) acessados pela internet substituem o serviço (3,5%) (IBGE, 2018). De acordo com pesquisa feita pela consultoria Amdocs, apresentada em evento sobre plataformas OTT, em fevereiro de 2019, o valor gasto com a assinatura de TV no país pagaria os custos de até quatro plataformas de *streaming* (TOLEDO, 2019).

Já na radiodifusão, em 2019, o sinal digital de TV aberta atingiu 89,8% dos domicílios e o modelo de financiamento, que se dá principalmente pelas verbas de publicidade, também sofreu retração. No primeiro semestre de 2020, investiram-se 5,7 bilhões de reais em publicidade. Desse montante, a TV aberta perdeu 29% dos aportes, ao passo que os meios digitais foram os menos atingidos (COSTA, 2020). Essa queda da verba publicitária reflete, entre outros fatores, a redução dos índices de audiência. Em junho de 2021, a TV Globo, apesar de conservar sua liderança na televisão aberta, registrou o pior índice de audiência do mês de junho de sua história, apresentando três meses consecutivos de perda de audiência em 2021 (FELTRIN, 2021a). Mas a hegemonia do grupo local permanece, tendo em vista o crescimento de assinaturas do serviço de *streaming* Globoplay, em que pese a concorrência internacional desses serviços, que ameaça os mercados locais tradicionais.

Exemplo de que os meios digitais foram os menos afetados se observa com o número de assinantes de serviços de *streaming*. Segundo a consultoria Finder, 64,58% da população teria assinatura de *streaming*, em 2021, ficando atrás apenas da Nova Zelândia (65,26%) (RAVACHE, 2021). Somente a Netflix teria mais de 19 milhões de assinantes no país (FELTRIN, 2021b), superando o total de assinantes de televisão no Brasil. Essa tendência acontece desde 2019, em termos globais (COSTA, 2020). A Amazon Prime é exemplo desse crescimento, registrando mais de 200 milhões de assinantes no mundo, incluindo, além do acesso a vídeos, serviços de música, jogos, livros e frete grátis e entregas mais rápidas em compras feitas na varejista Amazon (PEREIRA, 2021).³

2 Segundo o portal Teleco, o percentual de domicílios brasileiros com televisão por assinatura ao longo dos anos é de 33,7% (2016), 32,9% (2017), 31,8% (2018) e 30,4% (2019). Informações disponíveis em: <https://www.teleco.com.br/nrtv.asp>. Acesso em: 25 jun. 2021.

3 Cf. artigo sobre exemplos de serviços de assinaturas no meio digital e crescimento de serviços oferecidos por meio de pagamento de assinatura, como ferramentas de acesso a softwares, clubes de bebidas, acessórios como relógios, aplicativos de encontros, bitcoins e outros: PEREIRA, João Pedro. O triunfo improvável da assinatura. *Publico.pt*, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/28/newsletter/quatrozero>. Acesso em: 6 mar. 2022.

Observa-se, contudo, que o aumento da demanda por produtos audiovisuais disponíveis na internet suscita problemas de acesso à infraestrutura, às tecnologias, aos serviços, às formas de produção e de consumo, por um lado, ao mesmo tempo em que impulsiona formas alternativas dessas produções, por outro.

Em relação a problemas de acesso à infraestrutura, dados da pesquisa TIC Domicílios 2019, elaborada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), mostram que 96% dos domicílios possuem TV, 25% possuem televisão por assinatura e 67% possuem acesso à internet. Dos domicílios sem internet, 61% apontaram o preço como motivo para não acessar o serviço; e 27% afirmaram não haver disponibilidade de internet na região de domicílio. Dos lares com acesso à internet, em 27% a conexão se dá via *modem* ou chip 3G e 4G⁴ (CETIC, 2019). Por sua vez, a Pnad Contínua TIC, feita pelo IBGE (2019), mostrou que, em 2018, o país ainda tinha 2,142 milhões de domicílios (3%) com sinal de televisão analógico, ou seja, que não contavam com conversor para sinal digital, não recebiam sinal de televisão por antena parabólica e nem tinham serviço de televisão por assinatura. Além de não possuírem acesso ao sinal digital, 31,9% dos domicílios brasileiros ainda possuem televisão de tubo.⁵

Além de o mercado de radiodifusão e de televisão por assinatura terem sido afetados, observa-se uma mudança na janela de exibição, com a estreia de filmes tanto no cinema quanto nos serviços de *streaming*. Isso ocorreu especialmente no contexto de fechamento das salas, em vista da pandemia de covid-19, mas se manteve mesmo após a abertura desses espaços, visando atrair mais assinantes dos serviços. Outra janela de exibição bastante afetada foi a de vídeo doméstico, cujo mercado perde cada vez mais espaço, sendo, inclusive, excluído do cálculo do IPCA pelo IBGE, a partir de 2020, para inclusão de gastos com serviços de *streaming* (AN-CINE, 2021, p. 108).

4 Segundo dados da Anatel, no Brasil existem 242,5 milhões de acessos de telefonia móvel, sendo que a tecnologia 4G corresponde a 76,4% do total, seguido de 3G (12,5%) e 2G (11,1%). Informação disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acesos>. Acesso em: 12 ago. 2021. As denominações 1G, 2G, 3G, 4G e a recente 5G correspondem à geração da rede de conexão de internet móvel. Quanto maior o número indicativo, mais recente e mais avançada é a rede em termos de tecnologia (MAGALHÃES, André Lourenti. Quais são as diferenças entre redes 1G (fim dos anos 1980), 2G (1991), 3G (2001), 4G (2010), 5G e 6G? CanalTech, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://canaltech.com.br/internet/diferencas-entre-1g-2g-3g-4g-5g-6g/>. Acesso em: 12 ago. 2021).

5 A televisão de tubo recebe os sinais de transmissão por meio do tubo de raios catódicos. A chamada televisão analógica recebe sinais de frequência modulada (FM) e a converte em imagens e sons. Já a televisão digital também usa essa frequência, mas para transmissão de dados (bits e bytes), por meio de conversores digitais embutidos ou externos (PEDROSA, LEYBERSON. Datada para acabar, TV Analógica faz 1ª exibição há 90 anos. Portal EBC, 26 jan. 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/tecnologia/2016/01/datada-para-acabar-primeira-exibicao-da-tv-analogica-faz-90-anos>. Acesso em: 12 ago. 2021).

Apresentadas as características dos serviços de *streaming*, bem como dados sobre o mercado brasileiro, esta seção aborda as assimetrias regulatórias desses serviços em relação aos de televisão por assinatura no Brasil.

A primeira grande assimetria situa-se no tamanho dos mercados. Atualmente, a Netflix, líder nacional do mercado de *streaming*, conta com 30% dos assinantes, sem considerar, na porcentagem total, serviços como YouTube. O Brasil é o sexto maior mercado do mundo em faturamento, sendo que a Netflix passou todas as operadoras brasileiras em número de assinantes, com faturamento de 6,7 bilhões de reais em 2020, “50% maior do que a soma da receita de todas as emissoras abertas de televisão, com exceção da Globo” (ANCINE, 2021, p. 76).

Porém, antes de passar adiante nas diferenças e assimetrias, para tentar entender o interesse das empresas de telecomunicações – que tradicionalmente ofereciam serviços de telefonia, provimento de acesso à internet fixa e móvel e televisão por assinatura – em adentrar no mercado de *streaming* de audiovisual, é importante distinguir os serviços.

Se por um lado as redes de telecomunicações dão acesso aos serviços de internet, em termos de infraestrutura, os serviços OTT distribuem conteúdos por essa rede. O acesso à essa infraestrutura se dá por meio da oferta de capacidade de transmissão de dados, o que pode contribuir para que grandes clientes empresariais, incluindo OTTs, firmem acordos com empresas de telecomunicações para que seu conteúdo passe pelas redes menos sujeito a interrupções, a exemplo dos que foram firmados entre Netflix, em 2014, e AT&T, depois de assinar com Verizon e Comcast.⁶

A detenção de capital das empresas de telecomunicações, por sua vez, foi utilizada para financiar produções audiovisuais no momento de aumento da oferta de canais de transmissão da televisão por assinatura, agora também transmitidos pela internet. Também graças a esse capital, cujo retorno dos investimentos em infraestruturas e na prestação de serviços ocorre com maiores garantias, é possível dar mais estabilidade à aleatoriedade das produções audiovisuais.

Ademais, se as empresas de telecomunicações ofertam capacidade de banda de internet a uma dada velocidade de transmissão de dados, os conteúdos audiovisuais consomem a franquia de dados, quando existente, ou afetam a velocidade de conexão, especialmente se dentro de uma mesma rede estiverem trafegando conteúdos considerados mais pesados, como vídeos, transmissões ao vivo e jogos, o que pode afetar a experiência do usuário. Por fim, o potencial de o operador da rede poder escolher o conteúdo do que é transmitido quanto ao tipo de dado ou à velocidade de transmissão traduz-se no princípio da neutralidade de rede, o qual impede, em tese, que haja esse tipo de discriminação.

⁶ Cf. mais informações em: “Netflix firma acordo com AT&T” (Meio & Mensagem, 31 jul. 2014. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2014/07/31/netflix-firma-acordo-com-atet.html>. Acesso em: 8 nov. 2021).

Em relação à pressão concorrencial dos serviços de OTT, observa-se que os custos operacionais destes eram menores, pois não precisariam investir em infraestrutura como os serviços de televisão por assinatura. Além disso, os *streamings* teriam vantagens tributárias, a exemplo da não aplicação da alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que nos serviços de TV por assinatura pode variar de 10 a 15%, a depender do estado da federação.

Há também diferenças em relação às políticas de cotas de veiculação de conteúdo nacional, a que não se sujeitam as empresas de *streaming*, as quais também estão isentas de limitações nas suas estruturas societárias. No Brasil, a Lei da Televisão por Assinatura (Lei nº 12.485/2011) proíbe a integração vertical de determinadas atividades da cadeia produtiva, bem como a propriedade cruzada entre empresa de telecomunicações e emissora de radiodifusão.

Além disso, a capacidade de oferta de conteúdo a preços baixos ou custo zero, tal como o disponibilizado pelo YouTube, bem como a oferta de serviços personalizados, baseados em *Big data* e em Inteligência Artificial, diferencia os serviços lineares e sob demanda da TV por assinatura. Estas, ademais, submetem-se à regulação da Anatel, da Ancine e do Cade, ao passo que os serviços de *streaming*, classificados como serviço de valor adicionado, que não se confunde com serviço de telecomunicações, não se vincula a um agente regulador específico.

Por fim, embora se observe um aumento das produções originais de serviços de *streaming* com conteúdos nacionais, estes não participam de políticas de fomento do Estado, as quais se refletem nos direitos de propriedade das obras, aumentando a capacidade de pequenos produtores e produtores independentes obterem retorno financeiro em diferentes janelas de exibição, especialmente em serviços de internet, cujos mercados ultrapassam as fronteiras nacionais.

Conclusões

Como pode ser observado nas discussões deste capítulo, o crescimento de ações de empresas transnacionais no setor audiovisual tem colocado em xeque a hegemonia histórica da Globo, então grupo dominante local, além de aprofundar a circulação e o acesso a conteúdos estrangeiros e transformar a maneira como esses produtos são consumidos, com reflexos na formação da identidade nacional, na construção de laços sociais e na forma de se relacionar com os conteúdos produzidos.

De maneira relacionada aos processos atuais de produção, distribuição e acesso a conteúdos audiovisuais, é desafiador analisar os impactos tecnológicos e econômicos associados à utilização de *Smart TVs* e de dispositivos conectados à internet, incluindo o recente e crescente uso contínuo de dispositivos como *Fire TV* e *Chromecast*. Tais situações podem ensejar futuros e importantes estudos.

Também têm-se revelado cada vez mais importantes as pesquisas relacionadas às formas de uso, tempo de consumo e impactos no público, sobretudo crianças e adolescentes que, a partir da experiência de acesso

Referências

a conteúdos assíncronos, têm desenvolvido uma nova forma não apenas de ver, mas também de produzir e compartilhar conteúdos.

Futuras publicações de instituições como a Ulepicc Brasil e o LaPCom certamente poderão trazer ainda mais reflexões e sistematizações sobre essa realidade contemporânea que acompanha o crescimento das possibilidades de acesso à internet.

ANCINE. **Panorama e desafios da regulação do segmento de TV paga:** contribuições da Ancine para o Grupo de Trabalho do Ministério das Comunicações. Secretaria de Políticas Regulatórias, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/Estudo_2040924_Contribuicoes_GT_SEAC.pdf. Acesso em: 24 fev. 2022.

ALBUQUERQUE, Carol. Brasil bate record de consumo de vídeos em 2020. **Olhar Digital**, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/03/04/cinema-e-streaming/brasil-bate-recorde-em-consumo-de-videos-em-2020/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências.

CETIC. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **TIC Domicílios:** Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – 2019. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/qKTZ1. Acesso em: 31 mar. 2021.

COSTA, Omarson. Vencedores e perdedores de um 2020 do entretenimento. **TeleTime**, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://teletime.com.br/22/12/2020/vencedores-e-perdedores-de-um-2020-do-entretenimento/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FELTRIN, Ricardo. Ibope na TV aberta: Globo registra pior mês de junho de sua história. **UOL**, 2 jul. 2021a. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/ooops/2021/07/02/ibope-na-tv-aberta-globo-registra-pior-mes-de-junho-de-sua-historia.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 6 jul. 2021.

FELTRIN, Ricardo. Veja % de assinantes dos maiores serviços de streaming no Brasil. **UOL**, 15 dez. 2021b. Disponível em: encurtador.com.br/btCRZ. Acesso em: 17 jan. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua:** acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pnad Contínua TIC 2018**: Internet chega a 79,1% dos domicílios do país. Agência IBGE Notícias, 29 abr. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/guAU9. Acesso em: 29 jun. 2021.

KANTAR IBOPE MEDIA. **Inside vídeo**: a (re)descoberta. São Paulo: Kantar Ibope Media, 2020.

LUCA, Luís Gonzaga. **Cinema digital**: um novo Cinema. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2004.

MOREIRA, Eduardo. Por que as janelas de exibição no cinema têm cada vez feito menos sentido. **Spinoff**, 12 jan. 2017. Disponível em: <https://spinoff.com.br/por-que-as-janelas-de-distribuicao-no-cinema-tem-cada-vez-menos-sentido/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

PEREIRA, João Pedro. O triunfo improvável da assinatura. **Publico.pt**, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/28/newsletter/quatro-zero>. Acesso em: 6 mar. 2022.

POSSEBON, Samuel. **TV por assinatura** – 20 anos de evolução. São Paulo: Save, 2009.

POSSEBON, Samuel. TV paga tem queda de 5,6% em 2020. **TeleTime**, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://telaviva.com.br/28/01/2021/tv-paga-tem-queda-de-56-em-2020/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

RAVACHE, Guilherme. Brasil é segundo do mundo em streaming; Prime cresce e Disney+ dispara. **UOL**, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/08/12/brasil-e-segundo-do-mundo-em-streaming-e-crescimento-do-disney-surpreende.htm?cmpid=copiae-cola>. Acesso em: 17 jan. 2022.

SABADIN, Celso. **A história do Cinema para quem tem pressa**. Rio de Janeiro: Valentina, 2018.

TOLEDO, Mariana. Plataformas OTT teriam 39% de penetração no Brasil, diz estudo da Amdocs. **TeleTime**, 13 fev. 2019. Disponível em: <http://teletime.com.br/13/02/2019/plataformas-ott-teriam-39-de-penetracao-no-brasil-diz-estudo-da-amdocs/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

O must-carry da Comunicação Pública: do GT - SeAC ao debate no Congresso

Glauciene Lara
Érico da Silveira

Glauciene Lara é mestre em Comunicação Social pela Universidade de Brasília, pós-graduada em Ciência Política pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e coordenadora-geral da TV Senado (Senado Federal).

Érico da Silveira é mestre em Comunicação Social pela Universidade de Brasília e diretor da TV Senado. Foi diretor da TV Escola de 2008 a 2013 e presidente do Conselho da Fundação Roquete Pinto de 2018 a 2019.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaFCom - Ulepic-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

No Brasil, o consumo de vídeo por *streaming* chega a 17 horas semanais, enquanto o de TV é 20 horas. Os números ultrapassam os Estados Unidos – 15 horas de *streaming* contra 23 de TV – e ficam atrás apenas da China, onde o *streaming* já ultrapassou o *broadcast*: 17 horas contra 15 (SCHULZ; LEVY; NIELSEN, 2019). A pandemia de covid-19 acelerou esse processo: o crescimento do *streaming* pago foi de 320% entre os anos de 2020 e 2021 (Dracz, 2021). Só a Netflix já tem 17 milhões de assinantes no país contra 15,2 milhões da TV por assinatura (SANTANA, 2021). O *video on demand* (VOD)¹ vai provocar o fim do *broadcasting*? Novos *players* como *Netflix* e *Amazon* vão substituir *broadcasters* tradicionais? Como será a transição dos canais públicos para o *streaming* e VOD, em especial em contextos como o brasileiro, onde a assimetria entre os setores público e privado é histórica (MASTRINI; BECERRA, 2009)?

Diante desse desafio regulatório, o Ministério das Comunicações criou um grupo de trabalho para elaborar proposta de atualização da Lei nº 12.484/2011, marco dos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC), por meio da Portaria MC nº 1.277, de 9 de novembro de 2020 (GT-SeAC). Este capítulo propõe-se a analisar o relatório final elaborado pelo GT-SeAC, que passou por consulta pública ao longo do ano de 2021, nos aspectos relativos ao princípio do *must-carry* das emissoras públicas e estatais brasileiras. Propõe-se também a revisão bibliográfica que identifique a questão da migração tecnológica da comunicação, com atenção específica na esfera normativa e regulatória. A revisão bibliográfica delimita os valores originais que fundamentam a necessidade da comunicação pública e reforça-os como necessários ao contexto digital.

Por fim, faz-se um apanhado dos projetos de lei que tramitam no Congresso brasileiro, para identificar os efeitos dessas propostas no desenho futuro do sistema público de comunicação. Conclui-se que a maioria dos projetos de lei está orientada à regulação do setor privado e não contempla o setor público, embora haja algumas iniciativas propostas capazes de incentivar a distribuição e o destaque da comunicação pública em meio digital. Contudo, não se materializa ainda solução para a migração dos princípios que sustentam o *must-carry* atual para o cenário *IP-based*.

Nazareno (2020) não acredita no fim da televisão, mas no fim da TV como a conhecemos:

surgiram numerosos serviços que distribuem filmes, séries e vídeos de maneira geral que se utilizam da internet e dos serviços de telecomunicações como plataforma para sua difusão. Esses serviços de televisão distribuídos com a ajuda da internet possuem diversos

1 “O Conselho Superior de Cinema (CSC) define VOD como ‘serviço que potencializa a circulação dos conteúdos e o consumo audiovisual dos usuários de tecnologias móveis, TVs e computadores pessoais’ (2015). Desta forma, o VOD permite ao usuário acessar – e fruir no momento que desejar – conteúdos audiovisuais à sua escolha, baseado em um menu ou catálogo” (Lemos; Néia; Santos, 2019, p. 134).

nomes, como *iptv* (Internet Protocol TV), *VOD* (Video On Demand) ou simplesmente *streaming*. (NAZARENO, 2020, p.30).

Os consumidores esperam cada vez mais que o conteúdo relevante seja acessado a qualquer momento, em qualquer lugar e no formato que melhor atenda às suas necessidades (BOEHM *et al.*, 2018), independentemente da grade horária. Serviços de *streaming* não são mais meras plataformas de distribuição. Eles produzem conteúdo, assim como *broadcasters* não são apenas produtores, mas, por pressões de mercado, agora desenvolvem plataformas online de distribuição. Em paralelo, e permitindo que esse movimento aconteça, está a desregulação de mercados e a flexibilização da propriedade cruzada, cenário que coloca as duas plataformas em concorrência direta, mas que também intensifica fusões e aquisições como a da *AT&T* e *Time Warner*. Trata-se de um ambiente não apenas de convergência de mídias, mas de associação entre os setores de telecomunicações, do audiovisual, da radiodifusão, ao qual se soma também o setor da tecnologia da informação (TI), o que permite que o conteúdo circule por múltiplas plataformas, janelas e modalidades, com reflexos na comercialização, no consumo e até na linguagem audiovisual (LEMONS; NÉIA; SANTOS, 2019). O futuro dos serviços de TV e vídeo está em metamorfose.

Boehm *et al.* (2018) antevem quatro cenários. O primeiro é o que chamam de “supermercado universal”: como grandes supermercados, alguns *players* oferecem ampla gama de conteúdo global e nacional em plataformas digitais, se diferenciando apenas por algumas produções exclusivas e direitos esportivos. No cenário “fim do jogo para o conteúdo”, os vencedores do mercado são os produtores de conteúdo globais, que produzem e distribuem diretamente, por meio de aplicativos próprios. A “revanche dos *broadcasters*” é o cenário em que os canais nacionais conseguem fazer a transformação digital e criar suas próprias plataformas, geralmente com a ajuda de medidas regulatórias e cotas de conteúdo. No quarto e último cenário, “perdido na diversidade”, o mercado de vídeo transforma-se num ecossistema diverso, sem *players* dominantes, com inúmeras plataformas de distribuição, riqueza de conteúdo, com parcerias entre empresas globais e locais. Ainda não se pode dizer qual desses cenários vai prevalecer, pois há a emergência de regras regulatórias distintas e mudança estrutural do setor.

Bolaño (2016) analisa a nova realidade aos olhos da perspectiva crítica, a qual aponta para um cenário de desregulação e internacionalização da cultura e do capital:

essa retumbante vitória da lógica mercantil (não liberal, mas neoliberal) preserva e dá ares de democrata ao grande capital, especialmente aquele que comanda o oligopólio global das *internet pure players*, as quais controlam o novo jogo da cultura digital. Nessas condições, os oligopólios nacionais da velha indústria cultural passam a ser contestados por uma mudança estrutural de grandes proporções, impulsionada pela convergência

telemática. Cada indústria cultural particular e cada capital individual nela atuante deverão estabelecer estratégias para adaptar-se a um ambiente de negócios renovado, que redundará inevitavelmente em aprofundamento da internacionalização da cultura e numa centralização do capital em nível internacional, mascarada, não obstante, pelo avanço da concorrência em cada mercado, por causa da derrubada de velhas barreiras à entrada, decorrência da mudança tecnológica. (BOLAÑO, 2016, p. 9).

Seja qual for a abordagem, reconhece-se que a digitalização permite novos formatos de anúncio e de oferta de conteúdo, moldados pela inteligência de dados, que estuda hábitos de consumo das audiências para que os algoritmos estabeleçam preferências e categorizem os usuários (LE-MOS; NÉIA; SANTOS, 2019).

A comunicação pública nessa perspectiva

Mendel e Salomon (2011) enxergam a comunicação pública como índice de amadurecimento democrático, uma vez que é ou deveria ser pautada por critérios como pluralidade e diversidade, em detrimento de interesses privados ou fins lucrativos. Gardner complementa essa visão:

As emissoras públicas foram projetadas para elevar as sociedades, para ajudá-las a ser mais inteligentes, bem-informadas, pluralistas e bem-sucedidas. Durante décadas, elas fizeram exatamente isso. Seu impacto diminuiu por causa de mudanças tecnológicas e de políticas públicas: cortamos seu financiamento, desregulamos seu setor e não realizamos o tipo de intervenção política no mundo digital que vínhamos realizando há décadas no rádio e na TV convencionais. Hoje, nossas sociedades são fraturadas e frágeis, e precisamos curar a brecha entre as pessoas e as instituições que pretendem servi-las. Isso exige um reinvestimento em instituições públicas, incluindo emissoras públicas. (GARDNER, 2017, p. 12, tradução nossa).

No atual cenário de propagação de *fake news*, estudo feito pelo Instituto Reuters identificou que, em cinco de oito países pesquisados, as notícias dos sistemas públicos de Comunicação têm mais credibilidade do que as dos privados, o que reforça a defesa da comunicação pública. Finlândia, Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Espanha, Grécia e República Tcheca, foco do estudo, representam modelos diferentes de serviços públicos de comunicação, financiamento e governança (SCHULZ; LEVY; NIELSEN, 2019).

Os sistemas públicos de comunicação brasileiros, entendidos aqui de forma ampliada, o que inclui veículos estatais dos três poderes, são majoritariamente financiados por meio de impostos (INTERVOZES, 2009). Porém, muitos sequer possuem orçamento próprio, o que torna desigual a competição com o sistema privado (MASTRINI; BECERRA, 2009).

Em 1995, por pressão da sociedade civil no Congresso, o setor público brasileiro ganhou um instrumento para minimizar essa desigualdade: o *must-carry*, ou carregamento obrigatório na Lei do Cabo. O princípio foi

mantido na atualização dessa norma, que resultou na Lei nº 12.485/2011. Ela assegura, no artigo 32, a distribuição de dez canais públicos e estatais nos SeAC, quais sejam: um canal para a Câmara dos Deputados, um para o Senado Federal, um para o Supremo Tribunal Federal, um para o Poder Executivo, um canal público mantido pelo Executivo, um canal educativo e cultural mantido pelo Executivo, um canal comunitário, um canal de cidadania, um canal para o legislativo estadual/municipal e um canal universitário.

No contexto de transformação tecnológica, autoridades da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) declararam que a Lei do SeAC morreu (Bertran, 2019), e o Ministério das Comunicações trabalha em proposta de atualização desse marco regulatório, por meio do GT-SeAC, cujo relatório passou por consulta pública em 2021.

Num novo cenário regulatório, como será a transição dos canais públicos para o *streaming* e VOD? Schulz; Levy; Nielsen (2019) alertam que, “se a performance on-line desses serviços não melhorar, os sistemas públicos de comunicação correm o risco de declínio contínuo e, em última análise, irrelevância para a maior parte do público” (p. 8, tradução nossa).

Segundo Oliveira (2018), uma das características mais marcantes no mercado de VOD é que o sucesso de uma produção envolve grandes cifras e imensa estrutura. A Netflix, por exemplo, anunciou em 2018 o gasto de oito bilhões de dólares na produção de conteúdo original. Contudo, essa não é a realidade da comunicação pública, tanto pelas altas cifras quanto pela missão editorial pública que lhe é dada. Se os princípios que levaram à criação da TV Pública e justificaram o *must-carry* na legislação ainda são válidos, torna-se essencial responder à pergunta: que mecanismos regulatórios podem substituir o *must-carry* atual para os canais públicos no novo cenário, já que não têm nem o objetivo, nem condições de competir com os canais privados?

GT-SeAC: da consulta pública ao relatório final

A coexistência de dois grupos distintos de *players*, um regulado, que deriva dos setores de televisão aberta e por assinatura, e outro desregulado, que já nasceu como serviço OTT e é enquadrado como Serviço de Valor Adicionado (SVA), desencadeia uma disputa econômica que pressiona por reforma regulatória. Nesse sentido, o Ministério das Comunicações lançou, em 2021, consulta pública sobre minuta de relatório elaborado pelo GT-SeAC. O relatório recupera o histórico e os argumentos que justificaram a criação do princípio do *must-carry* para o sistema público de Comunicação:

A natureza pública de um serviço exige sua disponibilidade a todos os cidadãos com direito àquele serviço, de forma que há o interesse público em universalizar o acesso à programação dos canais públicos, pensada para todos os cidadãos e financiada pelo Estado, que servem de veículo de comunicação institucional dos poderes da República, assim como para a divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públi-

cos. [...] As emissoras públicas cumprem o essencial papel de prover conteúdo característico dos sistemas público e estatal de comunicação eletrônica. O primeiro provê conteúdo isento de interesses comerciais e governamentais, com foco na promoção do debate público plural e diverso, do qual a EBC é a principal representante do âmbito federal, embora os canais legislativos e do judiciário também cumpram esse papel. O segundo provê conteúdo relacionado à comunicação institucional dos poderes da República e à divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. (GT-SeAC, 2021, p. 90; 94).

Na consulta pública da minuta do relatório do GT-SeAC, duas alternativas de tratamento foram dadas ao princípio do *must-carry*: a manutenção das obrigações de carregamento, nos moldes atuais, não cabendo alteração legislativa; e a revogação dessas obrigações, com a supressão dos respectivos dispositivos na Lei nº 12.485/2011. A consulta recebeu 47 contribuições. Martins (2021) mapeia os participantes conforme seus interesses:

os canais de TV do campo público e suas associações, inclusive a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral), que pleiteiam a manutenção do instituto de *must-carry* no formato atual; e as operadoras dos serviços de telecomunicações e suas associações, que defendem a revogação da exigência, argumentando a necessidade de redução dos custos regulatórios de prestação do SeAC e a possibilidade de acesso ao conteúdo dos canais de programação de distribuição obrigatória pela internet. Um terceiro grupo de contribuições (vide Câmara-e.net e Motion Pictures Association) posicionou-se contra a extensão das obrigações de carregamento para plataformas de VOD. (MARTINS, 2021, p. 7).

O relatório também aglutina os grupos de interesses: por parte dos radiodifusores, “é uníssona a posição pela manutenção das obrigações de carregamento”, enquanto pelo setor de telecomunicações “há claro posicionamento pela redução ou extinção das obrigações de carregamento” (GT-SeAC, 2021, p. 105). O entendimento do GT-SeAC foi no mesmo sentido do exposto pelo terceiro grupo, da não aplicação do carregamento obrigatório às plataformas OTT, uma vez que isso não está previsto na Lei do SeAC:

entende-se estar fora do escopo deste relatório a aplicação do carregamento obrigatório a este tipo de serviço, uma vez que não são atualmente reconhecidos como tal pela Lei do SeAC. [...] sopesou-se que a discussão deste tema invoca uma questão maior. Ainda não está claro, no ordenamento jurídico brasileiro, como estabelecer obrigações a estas plataformas, na medida que a legislação é vacante no enquadramento destas como espécies próprias [...] é necessário estabelecer definitivamente o status dessas plataformas de distribuição no ordenamento jurídico, e a partir daí avaliar se cabe transportar uma ou outra obrigação (GT-SeAC, 2021, p.100; 109).

Contudo, o próprio relatório identifica um movimento de migração dos *players* do SeAC para as plataformas OTT:

Nas operações dos serviços de SeAC, entretanto, estas empresas têm enfrentado franco declínio na base de assinantes desde 2015, por outro [lado], têm conseguido estabelecer plataformas de conteúdo audiovisual de vídeo sob demanda (VOD), podendo utilizar a sua base existentes de usuários para facilitar a migração entre serviços. Algumas operadoras utilizam-se da mesma infraestrutura que provê banda larga e telefonia aos domicílios para ofertar serviços OTT (over-the-top). (GT-SeAC, 2021, p. 90).

Esse movimento reforça a necessidade de se transpor o princípio do *must-carry* dos canais públicos para o cenário multiplataformas, em detrimento do abandono dos princípios regulatórios conquistados, conforme as boas práticas regulatórias apresentadas a seguir.

Parâmetros para uma nova regulação

Conforme se observa na consulta pública e no relatório final do GT-SeAC, há dois caminhos possíveis para nova regulação do setor, considerando a dicotomia existente: um deles é a desregulação do setor já regulado e o segundo, a construção de um marco legal capaz de incluir todos os *players*. Embora o GT-SeAC não tenha avançado nesse aspecto, limitando-se a discutir a manutenção ou revogação do *must-carry* nos contornos atuais, ficou claro, conforme exposto, que essa dicotomia não será resolvida sem um marco legal convergente. A opção de desregulação, que dá lugar a um cenário exclusivo de autorregulação, é descartada por organismos internacionais como a União Europeia, que reformulou sua Diretiva para incluir os serviços de VOD, e a Unesco, com argumentos fundamentados na Convenção Interamericana de Direitos Humanos:

Desde a primeira metade do século XX, consolidou-se na maioria das democracias avançadas a perspectiva de que a regulação do setor de comunicações é fundamental como garantia da democracia. Isso, devido à centralidade que uma esfera pública plural e diversa tem para o seu bom funcionamento. [...] A tendência à concentração e ameaças a liberdade de expressão na web mostra que diversidade e pluralismo – e até mesmo a noção de uma internet aberta e gratuita – precisam de garantias regulatórias para que possam ser mantidos como valores e paradigmas da comunicação digital moderna. (OBSERVACOM, 2017, p. 3, tradução nossa).

O Observatório Latino-americano de Regulação, Meios e Convergência (Observacom), que elaborou estudos encomendados pela Unesco sobre diretrizes regulatórias para OTT (2017) e para OTT audiovisual (2019), valoriza as boas práticas de autorregulação, contudo, reconhece serem insuficientes para garantir a liberdade de expressão e a democracia. Também sustenta que os princípios regulatórios existentes no modelo de negócios anterior devem ser mantidos, acima da tecnologia, contem-

plando a natureza do serviço e os direitos a proteger, pois eliminar esses princípios “seria um grave retrocesso em uma sociedade democrática e na conquista de direitos humanos fundamentais, assim como a renúncia à obrigação dos Estados de proteger esses direitos” (OBSERVACOM, 2017, p. 15, tradução nossa). A mesma ressalva faz a Diretiva de Serviços de Comunicação Audiovisual da União Europeia: “pode ser que o modo como vemos televisão tenha mudado, mas nossos valores não se modificaram” (apud OBSERVACOM, 2019, p. 14, tradução nossa).

Para a regulação de serviços audiovisuais na internet, o estudo do Observacom estabelece como pilares: criar uma regulação específica para OTTs audiovisuais, adotando o critério de regular o serviço em vez da tecnologia; simplificar o processo de autorização; estabelecer tributação isonômica, mas que não asfixie micro e pequenas empresas; incentivar conteúdo local e regional; garantir direito à privacidade, à proteção de dados pessoais, de crianças e adolescentes, e de acessibilidade; aprovar legislação por órgão legislativo democrático, com prévia consulta pública, como forma de segurança jurídica aos prestadores de serviço; e assegurar a neutralidade de rede,

com o objetivo de garantir a liberdade de acesso e escolha dos usuários de usar, enviar, receber ou oferecer qualquer conteúdo, aplicativo ou serviço legal por meio da Internet, sem que ela esteja condicionada, direcionada ou restringida por meio de bloqueio, filtro ou interferência. (OBSERVACOM, 2017, p. 7, tradução nossa).

Segundo Garcia e Silva, Pinheiro e Marques (2018), a neutralidade de rede caracteriza-se por três princípios constitutivos:

não bloquear ou reduzir a velocidade de acesso de usuários a determinados conteúdos e aplicações; na vedação de cobrança de tarifas diferenciadas para acesso a determinados conteúdos ou aplicações; e na obrigação de se manter práticas transparentes e razoáveis de gerenciamento de tráfego. (GARCIA E SILVA; PINHEIRO; MARQUES, 2018, p. 94).

Contudo, apesar de a neutralidade de rede ser um dos pilares de um marco regulatório para serviço OTT, admite-se a criação de mecanismos de favorecimento de conteúdo nacional e de adoção de regras distintas em nome do interesse público. Isso porque a desigualdade persiste na Internet, como expõe Bolaño (2016):

a defesa da liberdade e da igualdade supostamente presentes na internet, por exemplo, a paradigmática rede das redes, tal como ela se configura hoje e crescentemente desde sua origem, constitui procedimento ideológico de mascaramento das relações sociais essencialmente contraditórias que nela se expressam. (BOLAÑO, 2016, p.3).

O Observacom também reconhece a concentração, reforçada pelas próprias características da “economia da rede”:

escala global do negócio, capacidade de obter capitais para os investimentos necessários, fusão ou compra de

outras empresas competidoras ou complementares, entre outras razões. A disputa pelo espectro radioelétrico, a Internet das Coisas (IoT) e, em especial, a capacidade de monetizar a *big data* parecem indicar processos de aprofundamento da concentração atual. (OBSERVACOM, 2017, p. 14, tradução nossa).

Esse cenário impõe um desafio aos reguladores sobre como criar regras capazes de uniformizar as condições para todos os *players* e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades, em especial entre os sistemas público e privado de comunicação.

O debate no Congresso

Foram encontrados 19 projetos de lei em tramitação que dizem respeito ao princípio do *must-carry* e ao debate de regulação do *video on demand*, aglutinados em cinco aspectos para fins de análise:

1. Manter ou abolir restrições à propriedade cruzada: substitutivo de autoria da deputada Benedita da Silva, relatora da proposta, ao PL nº 8.889/2017; PL nº 3.832/2019, de autoria do senador Vanderlan Cardoso; PL nº 4.389/2019, de autoria do deputado João Maia.
2. Distribuição direta de canais pagos pela internet, com a polêmica sobre se o serviço deve se submeter à Lei nº 12.485, à qual se submetem os demais *players* do mercado, como as distribuidoras de TV por assinatura, ou se deve ser compreendido como um serviço de valor agregado (SVA), com regras distintas do SeAC: PL nº 4.292/2019, de autoria do deputado Paulo Teixeira; PL nº 4.389/2019, de autoria do deputado João Maia; emenda 6 (e outras de mesmo teor) ao PL nº 3.832/2019, acatada pelo relator, senador Arolde de Oliveira; PL nº 4.330/2019, de autoria do senador Ciro Nogueira.
3. Ampliação ou fortalecimento do carregamento obrigatório previsto na Lei nº 12.485 - Lei do SeAC: tramitam em conjunto na Câmara o PL nº 6.044/2013, o PL nº 6.590/2006, o PL nº 5.879/2019, o PL nº 4.242/2020 e o PL nº 996/2021, que buscam preencher lacunas da lei, como conceituar redes nacionais de televisão e assegurar o *must-carry* para canais digitais, não apenas analógicos, e ampliam o rol de emissoras a serem carregadas. Há também os PLs nº 1.105/2015 e nº 7.075/2002, que incluem retransmissoras locais de municípios de mais de 300 mil habitantes e de regiões de fronteira entre os canais abertos de carregamento obrigatório. Por fim, o PL nº 2.270/2019, que tramita com o PL nº 1.311/2011, para permitir que alguns canais públicos do sistema educativo veiculem publicidade e incluir entre os canais de carregamento obrigatório uma retransmissora de rede educativa.
4. Regulação propriamente dita do VOD, contendo alguns dos pilares elencados pela Unesco (2019): PL nº 8.889/2017, de autoria do deputado Paulo Teixeira; substitutivo ao PL nº 8.889/2017;

PLS nº 57/2018, de autoria do senador Humberto Costa; e PL nº 2.629/2020, de autoria do senador Roberto Rocha, que regulamenta um aspecto pontual dos direitos do consumidor.

5. Atualização do princípio do *must-carry* para a TV aberta e para os canais públicos no novo cenário multiplataforma: PL nº 5.645/2019, de autoria do deputado Celso Russomano; PL nº 619/2020, de autoria do deputado Damião Feliciano e outros; e a emenda 10, de autoria do senador Eduardo Gomes, ao PL nº 3.832/2019, ainda não analisada pelo relator.

A ampliação e o fortalecimento do *must-carry* no marco regulatório da TV por assinatura (item 3) não resolvem a continuidade do princípio nos novos cenários de convergência, mas revelam o desejo do legislador de manter e até expandir o carregamento obrigatório. Os projetos de regulação do VOD (item 4) excluem os canais públicos, portanto, nosso foco será o item 5, por apresentar proposta para atualização do *must-carry*. Das 19 propostas analisadas, apenas três se dedicam à regulação da comunicação pública no cenário de convergência. O PL nº 5.645/2019 e o PL nº 619/2020 tratam exclusivamente desse tema, sendo que o segundo é mais abrangente e prevê gratuidade de tráfego de dados para qualquer conteúdo digital público dos três poderes, em todas as esferas de governo, tendo em vista que um terço dos brasileiros acessa a internet pelo celular, com tráfego de dados limitado pelas operadoras. As propostas de autoria dos deputados são semelhantes à emenda 10, do senador Eduardo Gomes, que concede *zero rating* para os canais descritos no artigo 32 da Lei do SeAC – TV aberta e canais públicos: “O acesso aos canais previstos neste artigo será ofertado pelos provedores de conexão à internet aos usuários, sem custos ou descontos de tráfego no pacote de dados dos serviços de banda larga fixa e móvel” (PL nº 5.645, 2019, p. 1).

O senador Eduardo Gomes, na justificativa da emenda 10, defende a necessidade de transpor o *must-carry* da Lei do SeAC para a nova realidade *IP-based*:

Hoje, a decadência do serviço é considerada irreversível, sendo apenas uma questão de tempo para sua completa substituição por aplicações de vídeo pela internet. Recentemente, essa transição ganhou novo impulso, com a migração de canais historicamente distribuídos por meio de serviços de TV por assinatura para a internet. Em breve, com as redes móveis de quinta geração (5G), não haverá mais obstáculos técnicos para distribuição de conteúdo audiovisual pela internet em larga escala, e a existência de um serviço de telecomunicações específico de TV por assinatura, como o SeAC, será economicamente injustificável. (Emenda 10 ao PL nº 3.832, 2019, p. 4).

Além dos canais públicos, Russomano e Gomes estendem o carregamento obrigatório à TV aberta, justificado como principal fonte de informação da população mais pobre. Segundo Garcia e Silva; Pinheiro; Marques (2018), o *zero rating* significa:

aplicação de gratuidade do tráfego de dados associado a uma aplicação, um serviço ou a um conjunto de aplicações [...] pressupõe que não são contabilizados os fluxos de bytes nas franquias contratadas pelos usuários para o acesso à rede mundial de computadores. Em uma realidade de crescimento exponencial da demanda por dados, a disponibilidade de ofertas *zero rating* é atrativa para os usuários dos serviços de telecomunicações que atribuem valor à possibilidade de acessar determinado conteúdo ou aplicação por meio de uma conexão sem tarifação. (GARCIA E SILVA; PINHEIRO; MARQUES, 2018, p. 94-95).

Essa é uma prática comercial recorrente das operadoras de telecomunicações, que têm descontado da franquia contratada pelos usuários o tráfego utilizado para o acesso, por exemplo, a redes sociais. Assim como na Lei nº 12.485/2011, segundo a qual as distribuidoras de TV por assinatura são obrigadas a carregar os canais públicos, o *zero rating* seria uma das alternativas para a transposição do princípio de *must-carry* ao cenário OTT, para oferecer ao cidadão o conteúdo produzido por canais públicos em plataformas de VOD ao menor custo possível.

Garcia e Silva e Marques (2019) entendem que o “*zero-rating* restringe o potencial da Internet de se tornar um espaço de livre participação democrática” e que seus reais interesses estão ligados ao aumento da receita resultante da ampliação da base de clientes. No caso do *zero rating* para a comunicação pública no Brasil, porém, é exatamente o contrário: é o mecanismo que garante que o debate democrático tenha espaço, com o propósito de formar cidadãos, em vez de ampliar a base de clientes com fins comerciais.

Conclusão

Análise dos esforços de atualização da Lei do SeAC e de regulação do VOD mostra que essas são matérias cheias de desafios e de muitos interesses envolvidos – operadoras de telecomunicações, produtores de conteúdo nacionais, distribuidores de TV por assinatura, TV aberta, comunicação pública e privada, ou mesmo atores que se misturam em barreiras de propriedade cruzada cada vez mais diluídas. Pouco, porém, se fala do *must-carry* da comunicação pública e do futuro desse sistema no novo cenário de convergência, ao contrário da frente que se formou em defesa da comunicação pública no debate da Lei do Cabo, em 1995. Na atualidade, há poucas e desarticuladas propostas em debate que contemplam a comunicação pública, sendo que apenas o *zero rating* foi objeto de propostas legislativas.

Na regulação das OTTs audiovisuais, neutralidade de rede é um pilar importante, como destaca a Unesco e a legislação do Marco Civil da Internet. Contudo, há que se tomar cuidado para que esse princípio não sirva de escudo para justificar o abandono de outros princípios regulatórios já conquistados e a completa desregulação do setor.

Parte dos *players* são regulados pela Lei do SeAC. A boa prática regulatória descrita nas publicações da Unesco (2017, 2019) recomenda revisar e atualizar a regulação vigente, em vez de eliminar conquistas históricas.

Desse modo, há que se transpor o princípio do *must-carry* do cabo para a comunicação audiovisual na internet, em nome da sobrevivência da Comunicação Pública e da redução das assimetrias entre os sistemas público-estatal e privado existentes no Brasil e também da pluralidade e do fortalecimento da democracia, acima dos interesses econômicos dos atores envolvidos. Esse desafio não foi contemplado pelo relatório final do GT-SeAC, que não conseguiu superar a dicotomia entre a extinção do carregamento obrigatório e a manutenção do princípio exatamente como está disposto na legislação atual, sem abarcar novos contextos tecnológicos.

Por fim, apesar de o *zero rating* ter sido a proposta apresentada pelo Parlamento para transpor o princípio do *must-carry* para o cenário de convergência, há outras alternativas fundamentais para dar visibilidade à comunicação pública no mar de conteúdos e aplicações da internet: cota de tela; emprego de parte da Condecine (imposto específico para o audiovisual) em editais de TVs públicas; aplicativos embarcados em dispositivos como *smart TVs* e *smartphones*; previsão legal de que as plataformas de VOD, em especial as por assinatura (SVOD), tornem disponíveis em seus catálogos acesso a canais do campo público, inclusive com a exibição de conteúdos em tempo real, como a transmissão de eventos esportivos já oferecida por alguns serviços de *streaming*. São temas que merecem investigação complementar para a regulação deste futuro que já chegou.

Referências

BERTRAN, A. Anatel diz que TV por assinatura está sentenciada à morte. *NexTV Brasil*, 2019. Disponível em: <http://nextvbrasil.com/anatel-diz-que-a-tv-por-assinatura-esta-sentenciada-a-morte/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BOEHM, K. *et al.* *The future of the TV and video landscape by 2030*. Alemanha: Deloitte Center for the Long View, 2018. Disponível em: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fi/Documents/technology-media-telecommunications/201809%20Future%20of%20Video_DIGITAL.pdf. Acesso em: 9 dez. 2019.

BOLAÑO, C. Organização em rede, capital e a regulação mercantil do elo social: para a crítica da economia política da internet e da indústria cultural. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 6-16, 2016. Disponível em: <http://www.ibict.br/liinc> ou <http://dx.doi.org/10.18617/liinc.v12i1.890>. Acesso em: 9 dez. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). *Propostas legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CARVALHO, Mariana M. *Comunicação pública: função e legitimação das tevês legislativas federais*. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15921>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Lei nº 12.485, 12 set. 2011*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Projeto de Lei nº 3.832, de 2019*. Altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para eliminar as restrições à concentração da propriedade entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e produtoras e programadoras do Serviço de Acesso Condicionado. Brasília, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7973514&ts=1594035407765&disposition=inline>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Projeto de Lei nº 5.645, de 2019*. Altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para propor o acesso gratuito ao serviço de radiodifusão de sons e imagens ao novo mercado das distribuidoras da Lei do SeAC, que atuam como as provedoras de conexão, categoria essa prevista no âmbito do Marco Civil da Internet, bem como assegurar o tratamento isonômico e não discriminatório nas relações comerciais entre os atores do mercado do audiovisual. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2226753>. Acesso em: 23 fev 2022.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Emenda nº 10 ao Projeto de Lei nº 3.832, de 2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8017708&ts=1594035409404&disposition=inline>. Brasília, 2019. Acesso em: 10 dez. 2019.

DRACZ, Juliana. Com a pandemia, consumo semanal de streaming dispara 320%. *Observatório da TV*, 2021. Disponível em: <https://observatoriodatv.uol.com.br/noticias/com-a-pandemia-consumo-semanal-de-streaming-dispara-320>. Acesso em: 10 jan. 2022.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (EAO). *Yearbook Online Service 2016*. Television, VOD, Cinema and Video in 40 European States: Markets and Players, Services and Usage. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2016.

GARCIA E SILVA, H. B.; PINHEIRO, M. M. K.; MARQUES, R. M. Política de informação para a internet: regulação do zero rating na União Europeia. In: POLIDO, F. B. P.; ANJOS, L. C.; BRANDÃO, L. C. C. (org.). *Tecnologias e conecti-*

vidade: direito e políticas na governança das redes. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2018. [Recurso eletrônico]. 87-101 p.

GARCIA E SILVA, H. B.; MARQUES, R. M. Falsa percepção de gratuidade: a prática do zero-rating e o Marco Civil da Internet. *Transinformação*, v. 31, e180021, ano 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2318-0889201931e180021>. Acesso em: 7 set. 2020.

GARDNER, S. *Public Broadcasting: its past and its future*. São Francisco: Knight Foundation, 2017. Disponível em: <https://knightfoundation.org/public-media-white-paper-2017-gardner/>. Acesso em: 8 dez. 2019.

GT-SEAC. *Relatório final*. Brasília: Ministério das Comunicações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

INTERVOZES. *Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, 2009.

LEMO, L.; NÉIA, L.; SANTOS, A. Ficção televisiva em plataformas de video-on-demand: reconfigurações do cenário audiovisual brasileiro – e suas implicações nos estudos de mídia. *Revista Alaic*, v. 17, p. 132-142, 2019. Disponível em: <http://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/download/1552/654>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MARTINS, Marcus. *Nota Informativa nº 5.430, de 2021*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2021.

MASTRINI, G.; BECERRA, M. *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

MENDEL, T.; SALOMON, E. *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*. Brasília: Unesco, 2011.

NAZARENO, C. *Mídia no Japão: como as organizações do arquipélago sobrevivem à globalização e à internet*. Brasília: FAC Livros, 2020.

NIELSEN, R. K.; FLETCHER, R.; SEHL, A.; LEVY, D. A. I. *Analysis of the Relation between and Impact of Public Service Media and Private Media*. Commissioned Report for the Danish Ministry of Culture. Oxford: RISJ, 2016.

OBSERVACOM. *Regulación OTT: Claves de una regulación democrática de los servicios de internet (“over-the-top”) para garantizar una Internet libre y abierta y el pleno ejercicio de los derechos digitales y la libertad de expresión*. Unesco, 2017. Disponível em: <https://www.observacom.org/regulacion-ott-documento-de-posicion-de-observacom-httpbit-ly2exefow/>. Acesso em: 9 dez. 2019.

OBSERVACOM. *Desafíos y asimetrías regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet ¿Qué hacer?* Unesco, 2019. Disponível em: <https://www.observacom.org/desafios-y-asimetrías-regulatorias-de-los-servicios-audiovisuales-en-internet-que-hacer/>. Acesso em: 9 dez. 2019.

OLIVEIRA, P. N. *Vídeo sob demanda: uma discussão sobre a regulação brasileira*. 2018. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/8369/1/PNOliveira.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

SANTANA, P. Netflix passa TV a cabo em número de assinantes no Brasil, segundo consultoria americana. *Infomoney*, 2021. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/brasil-tem-mais-assinantes-da-netflix-de-que-tv-a-cabo-segundo-consultoria-americana/#:~:text=Netflix%20passa%20TV%20a%20cabo%20em%20n%C3%BAmero%20de,15%20milh%C3%B5es%20da%20TV%20por%20assinatura%20em%20junho>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SENADO FEDERAL (Brasil). Pesquisa de projetos e matérias. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SCHULZ, A.; LEVY, D.; NIELSEN, R. *Old, Educated, and Politically Diverse: The Audience of Public Service News*. Oxford: Reuters Institute, Universit of Oxford & Yle, 2019. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-09/The_audience_of_public_service_news_FINAL.pdf. Acesso em: 9 dez. 2019.

WASKO, J.; MURDOCK, G.; SOUSA, H. (ed.). *The Handbook of Political Economy of Communications*. Nova Jersey, EUA: IAMCR; Wiley-Blackwell, 2011

A EBC em 2021: ataques e resistências

Akemi Nitahara

Mariana Martins de Carvalho

Akemi Nitahara - Jornalista da EBC, mestre em Mídias Criativas pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ), doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense (PPGMC/UFF). Integrante da Comissão de Empregados da EBC e da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública. Membro do Conselho Curador Cassado da EBC.

Mariana Martins de Carvalho - Doutora em Comunicação pela UnB. Jornalista e Mestre em Comunicação pela UFPE. Pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília. Gestora em Comunicação Pública da EBC.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicr-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

○ Brasil atravessa um dos momentos mais desafiadores de sua história recente. O avanço do conservadorismo mundial tem tido reflexos no país desde 2016, com o golpe de Estado contra a então presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. Desde então, uma agenda neoliberal passou a impor retrocessos a importantes políticas de combate às desigualdades e de fortalecimento da democracia. Em 2018, esse processo foi intensificado com a eleição de Jair Bolsonaro, um político de ultradireita, militar reformado e com fortes indícios de ligação com a milícia paramilitar.

O governo Bolsonaro tem aprofundado as políticas neoliberais com uma agenda de privatizações e destruição do mínimo de Estado de Bem-Estar Social que o Brasil havia preservado e conquistado nas últimas duas décadas. Como consequência, o país tem caído nos *rankings* de indicadores de desenvolvimento econômico, social e democrático. São exemplos concretos desse retrocesso o retorno de milhares de pessoas à miséria – agravado pela pandemia de covid-19 e pela forma irresponsável com que o governo conduz a questão –, o aumento do desmatamento da Amazônia e de outros biomas como o Pantanal e o Cerrado, o esfacelamento das instituições democráticas e o ataque sistemático à mídia, em especial à comunicação pública, cuja ingerência do governo passou a ser direta e real (NITAHARA; CARVALHO, 2022).

Antes mesmo da posse, ainda em 2018, Jair Bolsonaro prometeu “extinguir a EBN”¹ (BOLSONARO, 2018). Ele queria se referir à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), mas seu limitado conhecimento sobre o assunto fez com que se referisse à EBN, a antiga Empresa Brasileira de Notícias, antecessora da EBC, extinta em 1988 por decreto presidencial e incorporada à Radiobrás.

Apesar da promessa e do intenso desmonte e uso indevido da Empresa Brasil de Comunicação nesses três primeiros anos de governo, a EBC tem resistido. Muitos ataques têm sido feitos pelo governo e seus apoiadores, mas muita resistência também tem vindo da sociedade civil e dos trabalhadores e trabalhadoras da empresa para garantir a sobrevivência da Comunicação Pública no Brasil.

Quando Bolsonaro chegou ao poder em janeiro de 2019, a EBC já havia passado por dois Programas de Demissão Voluntária (PDVs), promovidos pelo governo de Michel Temer. Importante mencionar que as ações de desmonte da comunicação pública, mais precisamente da EBC, datam do início do governo Temer, que assumiu o poder em 2016, após o referido golpe de Estado.

Segundo Jessé Souza (2016, p. 130), o golpe ocorreu mediante um acordo de interesses, comandado pela elite financeira, que se viu ameaçada economicamente com a redução dos juros no país, tendo como base a elite política no Parlamento e os grandes grupos de mídia. Sobre essa análise, Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2017) acrescentam que:

1 Fala disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e8GFQLBCoOE>, a partir de 15 min 50 s. Acesso em: 2 mar. 2022.

O golpe de 2016 nasceu da confluência de reações de setores do capital que se sentiam incomodados com os ganhos da classe trabalhadora, dos interesses internacionais contrariados com a mudança de prioridades da política externa, das classes médias preocupadas com a redução da distância social que as separa das mais pobres, dos que sentem ameaçados com os novos desafios da dominação masculina, ao racismo estrutural, à heteronormatividade. (MIGUEL; BIROLI, 2017, p. 9).

A primeira ação do governo de Michel Temer contra a comunicação pública foi a mudança na lei de criação da EBC, com a cassação do Conselho Curador, órgão que garantia representatividade e participação social. Desde o início desse processo a censura e o governismo já se mostravam presentes, bem como a perseguição ao corpo funcional. Muitos trabalhadores e trabalhadoras que seguiam as diretrizes da comunicação pública – que podem ser consultadas na lei de criação da empresa e no manual de redação – foram veladamente afastados ou perderam suas funções.

Nos primeiros meses de Jair Bolsonaro no poder, a empresa teve diversos cargos estratégicos ocupados por militares, inclusive a presidência (AGÊNCIA BRASIL, 2019); uma reformulação na identidade visual deu uma cara mais “patriótica” à Empresa BRASIL de Comunicação, com uma nova logomarca em verde e amarelo. Uma das mais emblemáticas mudanças desse período foi feita por meio de uma portaria interna,² de abril de 2019, que unificou as grades da TV Brasil, uma televisão pública que deveria atender aos interesses da sociedade, e da TV NBR, veículo responsável pela comunicação oficial de governo. Ambas têm funções importantes na democracia, porém, muito distintas, definidas como complementares na Constituição Federal. Não poderiam, portanto, ser misturadas, como afirmou na época o Conselho Curador Cassado:

Citar a Constituição não torna a portaria constitucional. Ao tratar os dois canais como se fossem a mesma coisa, o governo deixa de cumprir justamente o preceito constitucional que diz respeitar. O artigo determina que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. É óbvio que um único canal não pode ser considerado dois sistemas tão distintos quanto o público e o estatal. Tal junção significa exatamente o contrário do que diz a portaria, pois o ato extingue a separação que existia. (CONSELHO CURADOR CASSADO, 2019).

Ainda em 2019, a praça de São Luís (MA) deixou de ser produtora de conteúdo, passando apenas a retransmitir o sinal nacional da TV Brasil. Ao longo do primeiro ano do governo, vimos a intensificação da linha governista no jornalismo e na programação, com a incorporação à grade da TV

² Cf. Portaria-Presidente nº 216, de 9 de abril de 2019. Disponível em: https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/portaria_-_presi_no_216_-_programacao_televisiva_da_ebc.pdf. Acesso em: 1º mar. 2022.

O ano de 2021 e os principais ataques

Brasil de programas que eram da TV NBR e o uso nas rádios de programas, entrevistas e reportagens produzidos pela Rede Nacional de Rádio, que presta serviço à comunicação de governo. Além disso, se tornaram cada vez mais constantes as interrupções da grade da TV Brasil para a transmissão de eventos ao vivo com Bolsonaro, derrubando inclusive telejornais e a programação infantil.

No segundo ano do governo Bolsonaro, o Decreto nº 10.354, de 21 de maio de 2020, qualificou a Empresa Brasil de Comunicação para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), “de modo a possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada” (BRASIL, 2020). Isso abre a possibilidade real para que a empresa seja privatizada ou extinta.

Com a recriação do Ministério das Comunicações, por meio da Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020, convertida na Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, a EBC passou a compor essa pasta, que foi entregue ao então deputado Fábio Faria, que tem relações pessoais com a mídia corporativa. Após essas mudanças, a presidência da EBC foi substituída. Saiu o general Luiz Carlos Pereira Gomes e entrou Glen Valente (AGÊNCIA BRASIL, 2020), que atuava como secretário de publicidade e promoção da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e também comandou os departamentos comercial e de marketing do SBT.

Para além dos antecedentes relatados no tópico anterior, chegamos ao ano de 2021 em meio à maior crise sanitária da história recente do Brasil. Achávamos que nada poderia ser pior que o ano de 2020, tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista sanitário, mas 2021 superou essas expectativas. A crise atingiu com todas as forças o governo, que passou a lidar com baixos índices de aprovação e com uma imagem pública atacada cotidianamente pela CPI da Covid, cujo relatório apontou para o envolvimento direto do governo federal na má gestão da pandemia, recomendando o indiciamento criminal, inclusive, de membros do governo.

Paralelamente às ações que estavam sendo tomadas pelo Ministério da Economia rumo à consolidação da agenda de enxugamento do Estado, com privatizações e extinções de empresas públicas, aprofundava-se o uso político da EBC. A agenda de privatizações sempre foi uma forma de o governo acenar para o mercado e a parte liberal do seu eleitorado. Mas, aparentemente, algumas privatizações, como a da EBC, não entram necessariamente na agenda de outro grupo influente no governo, os militares – o que gera ruídos e disputas dentro do Palácio do Planalto.

Enquanto o Ministério da Economia segue com seu pacote de privatizações, a EBC aprofunda seu caráter governamental e, ao mesmo tempo, privativo, pois a função que ela tem cumprido atende nitidamente aos interesses do presidente da República. Outros interesses que não podem ser descartados dentro desse jogo são os das emissoras religiosas, principalmente das evangélicas. A relação de Bolsonaro com esse grupo polí-

Decretos do PND

tico é declarada, tendo, inclusive, emissoras ligadas a esse campo recebido investimentos do governo – por exemplo, a compra de conteúdo da Record para exibição na TV Brasil. Esse campo político-religioso tem forte influência e garante parte da sustentação do governo, principalmente devido ao atrito de Bolsonaro com alguns dos maiores veículos de mídia do país, como a Globo e a *Folha de S.Paulo*. Logo, a privatização ou extinção da EBC, que sempre foi uma pauta que unificou a mídia comercial, tem no governo atual particularidades, como o possível favorecimento dos seus aliados – concorrentes de alguns grupos que fazem oposição ao governo – para seguir construindo sua rede de apoio simbólico sem desagradar ao mercado.

No entanto, a ilegalidade, para além de toda a imoralidade desses atos, salta aos olhos e poderia ser facilmente contrariada por outras instituições públicas, como o Judiciário e o Ministério Público, caso a comunicação pública no Brasil fosse reconhecida dentro do contexto social e democrático a que ela pertence. Mas essa ainda é uma construção simbólica na qual a comunicação pública não conseguiu avançar.

Dentre os principais ataques do governo à Empresa Brasil de Comunicação no ano de 2021 está a inclusão da EBC no Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto nº 10.669,³ de 8 de abril de 2021. O anúncio havia sido feito pela secretária Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Ministério da Economia, Martha Seillier, no dia 10 de março, quando ela enfatizou que os caminhos seriam a privatização ou a extinção da EBC e que seria mantido, no máximo, um braço estatal (AGÊNCIA BRASIL, 2021a).

Em maio, o ministro das Comunicações, Fábio Faria, afirmou que privatizar ou extinguir a EBC foi uma promessa de campanha de Bolsonaro e que, por isso, o processo teria seguimento (AGÊNCIA BRASIL, 2021b). Em outubro, a apresentação do Conselho do PPI (2021) trouxe a previsão de que o modelo de privatização a ser adotado para a EBC deveria ser definido até meados de 2022.

No dia 3 de novembro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) avançou em mais uma etapa do projeto de privatização da EBC e abriu um chamado público para “mapear as empresas” com “as competências necessárias para elaboração dos estudos especializados necessários à estruturação e implementação do processo de desestatização da EBC” (BNDES, 2021).

A princípio, o projeto considera quatro possíveis cenários: (1) a manutenção da empresa como está atualmente; (2) o redimensionamento da empresa, com readequação das funções e/ ou venda de ativos; (3) a desestatização da empresa; ou (4) a liquidação, que seria o encerramento das atividades.

³ Cf. o Decreto em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.669-de-8-de-abril-de-2021-312834086>. Acesso em: 1º mar. 2022.

Apesar de existir entre as opções postas a possibilidade de manter a EBC como está, sabemos, pelas declarações da representante do Ministério da Economia e do chefe da pasta das Comunicações, que a força atualmente majoritária no governo defende a privatização ou extinção da mídia pública.

Censura

Como já citado, a censura na EBC, em especial no jornalismo dos diversos veículos e agências, vem se intensificando desde 2016. Se antes do golpe a liberdade editorial e independência do governo dentro da EBC nunca foram devidamente respeitadas, o que se vê desde então é uma apropriação da comunicação pública para uso governamental e promoção pessoal dos governantes, com cortes em temas e pessoas que desagradam a versão oficial. O problema é agravado pela falta de participação social, depois da dissolução do Conselho Curador. A Ouvidoria também deixou de cumprir o seu papel de vigilância crítica ao que é publicado para se tornar mais um instrumento de legitimação da propaganda política promovida pelo governo por meio da EBC. Ou seja, a sociedade brasileira não tem mais participação efetiva na empresa de comunicação pública, que deveria representar sua pluralidade de interesses.

Cabe, neste ponto, destacar a tarefa assumida pelos trabalhadores e trabalhadoras da EBC na elaboração de dossiês com as denúncias de casos de censura. Em outubro de 2021 foi lançado o terceiro *Dossiê Censura e Governismo na EBC* (DOSSIÊ..., 2021), que registrou 161 casos de censura e 89 de governismo, computados pela primeira vez separadamente. O espaço temporal foi restrito a 12 meses, entre agosto de 2020 e julho de 2021. Dentre os destaques do relatório está o corte a pautas sugeridas, que nem chegaram a ser produzidas pelos veículos e agências da EBC, com a censura prévia de temas considerados “delicados” ou “controversos” pelo governo, como direitos humanos, meio ambiente, cultura e a guerra declarada do presidente Jair Bolsonaro e seu eleitorado contra a ciência em meio à pandemia de covid-19.

O primeiro *Dossiê Censura e Governismo* (DOSSIÊ..., 2018) foi publicado em agosto de 2018, ainda no governo Michel Temer. Foram reportados nesse primeiro levantamento 61 casos ocorridos entre outubro de 2016 e julho de 2018. Entre os temas censurados estavam as manifestações de rua contra o governo, críticas ao presidente Temer, à intervenção federal no Rio de Janeiro e ao uso das forças armadas na segurança pública, a relação da política de preços da Petrobras com a greve dos caminhoneiros e a execução da vereadora carioca Marielle Franco e seu motorista Anderson Gomes.

Ainda que importante ressaltar que o número de denúncias poderia ter sido maior não fossem as constantes perseguições sofridas pelos trabalhadores, no geral, o objetivo é lançar luz sobre como operam a censura e o governismo nos veículos da empresa. (DOSSIÊ..., 2018, p. 3).

Uso da EBC para proselitismo político

O segundo levantamento (DOSSIÊ..., 2020) já diz respeito ao governo Bolsonaro e abrangeu janeiro de 2019 a julho de 2020, somando 138 denúncias. Destacamos a censura a temas ligados aos direitos humanos, tendo grande repercussão a proibição do uso do termo *ditadura* para se referir ao período decorrente do golpe militar no Brasil (1964-1985). Também foram cortadas produções sobre o desmatamento da Amazônia, ataques (muitas vezes do próprio presidente da República) a jornalistas, as investigações sobre o assassinato de Marielle e a violência policial contra negros. Como podemos verificar, os assuntos proibidos na EBC são todos desprezados pelo presidente.

Desde abril de 2019, quando a Portaria Interna da EBC nº 216 unificou as grades da emissora pública TV Brasil e da TV NBR – a TV do governo federal, ambas operadas pela EBC –, a grade da TV pública tem sido constantemente interrompida para a transmissão de eventos com o presidente da República. Em 2021, a Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, uma organização formada por trabalhadores e trabalhadoras da EBC, pesquisadores, jornalistas, entidades da sociedade civil e acadêmicas, denunciou a ilegalidade da unificação das grades, com base na utilização de centenas de horas da TV pública para divulgar eventos que vão além dos atos de governo, ultrapassando os limites do interesse público e avançando no sentido do proselitismo político. Foram identificadas transmissões que faziam promoção pessoal do presidente, propaganda política e proselitismo religioso, todas proibidas pela lei de criação da EBC, como destaca a jornalista e primeira presidenta da empresa, Tereza Cruvinel (2022):

Ele [Bolsonaro] ainda aproveitou o noticiário sobre sua espetacular doença intestinal para fazer propaganda eleitoral. Tendo o médico Antonio Luiz Macedo recomendado a mastigação de alimentos 15 vezes, ele perguntou: “não podem ser 22?”. Como sabido, 22 é o número do PL, com o qual Bolsonaro deve ser candidato à reeleição. (CRUVINEL, 2022).

De acordo com levantamento elaborado pela Frente, em 2019, a partir da entrada em vigor da norma, as interrupções na grade da TV Brasil para eventos com Bolsonaro somaram 51 h 44 min 1 s, com 90 transmissões ao vivo. Em todo o ano de 2020 foram 157 eventos, que ocuparam a TV Brasil por 109 h 17 min 40 s. A escalada do uso político da TV pública pode ser verificada nos números de 2021: foram um total de 209 eventos, que ocuparam ilegalmente por 165 h 10 min 44 s as antenas da TV pública. O levantamento foi feito com base nos arquivos “Agenda do Presidente” do canal da TV BrasilGov no YouTube (CRUVINEL, 2022).

São comuns as formaturas de escolas militares, cultos religiosos e inaugurações de obras – essas com forte caráter de propaganda eleitoral. Entre os eventos, contamos 68 solenidades e cerimônias militares nesses três anos, que ocuparam um total de 72 horas da TV Brasil, como formatura dos sargentos da Aeronáutica, entrega de espadim para cadetes na

Academia Militar das Agulhas Negras, brevetação dos novos paraquedistas, promoção de oficiais-generais e entrega da boina aos novos alunos do Colégio Militar.

Voz do Brasil

Outra estratégia que se tornou comum no uso de conteúdo da comunicação de governo dentro dos veículos públicos é a transmissão do programa de rádio A Voz do Brasil.⁴ Nos últimos três anos, a EBC passou a transmitir a Voz do Brasil ao vivo pelas redes sociais dos veículos públicos e, mais recentemente, também pelo portal da Agência Brasil e no início do telejornal da TV Brasil Repórter Brasil Noite (RBN), que começa no mesmo horário da Voz. Essas ações começaram no dia 22 de julho de 2020, quando o programa completou 85 anos e entrevistou ao vivo o ministro das Comunicações, Fábio Faria, ao lado do então presidente da EBC, general Eduardo Pereira Gomes.

Desde então, até 31 de dezembro de 2021, foram 68 entrevistas de ministros, secretários de governo, presidentes de estatais, diretores de órgãos públicos ou do vice-presidente nos estúdios do radiofônico governamental transmitidas pelo RBN, até então o telejornal noturno da principal emissora pública de televisão do país. A EBC é responsável, inclusive, por liderar a rede pública de televisão e sua programação é retransmitida por outras emissoras do país, ou seja, o governismo imposto ao telejornal acaba sendo reproduzido por diversas emissoras públicas integrantes da rede.

O tempo médio das entrevistas nesse período foi de 9 min 22 s, o que representa cerca de 23% do tempo total do jornal, que tem 40 minutos. Porém, muitas entrevistas passam dos 15 minutos, chegando ao máximo de 21 minutos no dia 19 de agosto de 2021, com o ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, ou seja, mais da metade do tempo do telejornal público para uma única entrevista governamental.

Os dados, apresentados no *Dossiê da Censura de 2021* (DOSSIÊ..., 2021) e atualizados por nós, também denunciam que, na Agência Brasil, 48 entrevistas da Voz do Brasil entraram ao vivo na lista de últimas notícias no período. Outras 13 foram publicadas posteriormente, com textos baseados nas declarações dadas ao programa governamental, sem contexto nem contraponto, ao contrário do que preza o *Manual de Jornalismo da EBC* quando argumenta que: “Quanto aos fatos de cobertura comum aos veículos privados e estatais, a EBC procura acrescentar enfoques diferenciados e/ou complementares” (BEIRÃO, 2012, p. 27). Além disso, nos últimos dias do ano foram produzidas oito matérias com base em entrevistas de ministros gravadas para a Voz, que foram publicadas pela Agência na manhã do dia em que ela iria ao ar no radiofônico.

4 Criada em 1935 pelo presidente Getúlio Vargas com o objetivo de divulgar as ações do governo e falar diretamente ao povo, a Voz é um programa da comunicação governamental que passou a ser produzido pela EBC a partir de contrato de prestação de serviço da Empresa com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Novo Sem Censura

O tradicional programa de entrevistas e variedades da TV Brasil, *Sem Censura*, uma das produções herdadas da TVE do Rio de Janeiro, foi retirado do ar em novembro de 2020 e voltou “repaginado” em abril de 2021. A atração, que era diária e por décadas foi exibida no fim da tarde, passou a ter apenas uma hora de duração, com exibição uma vez por semana, nas noites de segunda-feira. O modelo também foi alterado e, agora, o programa conta com a participação de dois jornalistas convidados, além da apresentadora. Contudo, a maior mudança ficou por conta dos entrevistados. O programa, conhecido por entrevistas leves que envolvem temas como lançamento de livros, discos, peças de teatro, esportes etc. passou a receber ministros e secretários de governo que respondiam a perguntas sem relevância, promovendo o governo federal e defendendo as declarações do presidente Bolsonaro. Levantamos que desde a reestreia até 12 de dezembro, quando houve uma pausa nos episódios inéditos, de 37 programas 16 foram com ministros, secretários ou presidentes de estatais, além de quatro parlamentares governistas.

Também entrou na grade da TV Brasil após a unificação com a NBR, em 2019, o programa semanal de entrevistas *Brasil em Pauta*, cuja sinopse declara: “O povo fala, o governo responde!”. E foi criado o jornal *Brasil em Dia*, com 15 minutos diários de notícias do governo, às 8 h.

Desinformação

A desinformação é um problema antigo e uma das formas conhecidas de ataque à democracia. Podemos dizer que, de alguma maneira, a desinformação sempre existiu no “varejo” e, na maioria das vezes, atendendo a interesses políticos. Em alguns momentos ela foi edição de debate eleitoral (Observatório da Imprensa, 2022) e, em outros, bolinhas de papel que poderiam parecer pedras (MORATTI, 2022). A omissão e a parcialidade também são elementos da desinformação, assim como as notícias falsas (*fake news*). Nos últimos anos, contudo, esse tipo de prática passou a ser produzida no “atacado”, em virtude, dentre outras coisas, da falta de regulação na internet e nas plataformas de comunicação interpessoal de uma forma geral. No livro *Desinformação e Democracia*, Rosimary Segurado lembra que:

No início dos anos 2000, a internet enchia de esperança o campo progressista por ser uma rede e possibilitar a abertura às vozes sempre silenciadas. Isso de fato ocorreu e abriu brechas para a articulação de indivíduos e grupos que puderam potencializar suas formas de resistência. No entanto, não estavam tão presentes nos debates, influenciado por um tipo de *ciberotimismo*, que a rede também abriria espaço para o discurso de ódio e desinformação [...]. A tendência crescente da rede pela desinformação apresenta métodos e estratégias bastante sofisticados. (SEGURADO, 2021, p. 54).

Podemos citar eleições importantes mundo afora que tiveram a negativa influência da desinformação em seus resultados (para além, é claro, de outras questões que também envolvem a regulação da internet, como

o uso de algoritmos para inferência em resultados e previsões de comportamentos), como o plebiscito do Brexit no Reino Unido, as eleições estadunidenses de 2016 e a eleição brasileira de 2018. Apesar de a desinformação estar majoritariamente presente na internet, o que pode ser explicado pela dificuldade de encontrar os responsáveis pela produção intencional desse tipo de “notícia”, ela segue tendo sua versão nos veículos de comunicação quando estes são usados para interesses políticos e/ou privados.

Esse tem sido o papel que, infelizmente, a EBC vem cumprindo. Em 2020 e 2021, em plena pandemia de covid-19, os veículos públicos da EBC também foram usados para a disseminação de desinformação e negacionismo. A Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública entregou aos senadores da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19, conhecida como CPI da Pandemia, um dossiê de 119 páginas com informações relevantes sobre o tema. O levantamento compila uma série de relatórios, dossiês e notas sobre o desvirtuamento dos veículos públicos para divulgar ações e programas do governo federal, o que vai de encontro à Constituição Federal e às normas que regem a EBC e o sistema público de comunicação no país.

Entre os relatos reunidos no dossiê estão omissões apontadas pela Ouvidoria da EBC na cobertura da pandemia, tendo sido a própria Ouvidoria oficial censurada após isso; episódios de censura sofrida pelos jornalistas da casa; omissão de informações importantes, como os marcos de 400 mil e de 500 mil mortes pela covid-19 no país; uso indevido de material institucional do Ministério da Saúde pelos veículos públicos; negacionismo e mentiras propalados pelo presidente Jair Bolsonaro em entrevista exclusiva à EBC; e admissão, por parte do ex-secretário da Secom Fábio Wajngarten, de que a EBC foi utilizada para a comunicação do governo na pandemia, numa clara confusão entre comunicação de governo e o que deveria ser comunicação pública.

Algumas denúncias de censura por parte dos trabalhadores incluem cortes em pautas que tratavam, por exemplo: da relação entre o uso indiscriminado de cloroquina e o aumento de reações adversas por uso de medicamentos; de um protesto em São Paulo relativo ao Auxílio Emergencial; da suspensão da Lei Rouanet em cidades que adotassem as medidas de lockdown; e de uma audiência pública sobre a privatização da EBC; além de se ter impedido a cobertura qualificada da CPI da Pandemia.

Outro uso político da EBC para disseminar desinformação foi a transmissão da *live* semanal do presidente Jair Bolsonaro no dia 29 de julho, quando ele convocou a imprensa e falou por mais de duas horas, sem direito a perguntas por parte dos jornalistas, para tratar de supostas fraudes eleitorais no sistema brasileiro de urna eletrônica. O fato teve repercussão em muitos veículos da imprensa e nas redes sociais de diversos jornalistas, como apontou a Ouvidoria Cidadã da EBC:

Apesar do aviso explícito de que o evento seria “expositivo” e que não haveria “espaço para perguntas”, a con-

vocação da imprensa foi o suficiente para a TV Brasil e a Agência Brasil aderirem à transmissão e colocarem no ar o sinal direto e sem cortes do presidente. No link da Agência, aparece o aviso de que “o presidente falou sobre possíveis fraudes nas eleições de 2014 e 2018”. O link da TV Brasil diz apenas “Presidente Jair Bolsonaro faz apresentação aos veículos de imprensa no Palácio da Alvorada”. A transmissão, onde Bolsonaro apresentou ilações e teorias da conspiração que borbulham das redes sociais contra o sistema eleitoral brasileiro, mas não apresentou provas de fraude, deu o que falar e veículos comerciais notaram o uso indevido da TV pública. (OUVIDORIA CIDADÃ, 2021).

Essa denúncia foi encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública para compor o inquérito administrativo aberto pelo Tribunal que tem como objetivo investigar as acusações feitas por Bolsonaro sobre supostas fraudes nas urnas eletrônicas. O dossiê sobre o uso político da EBC, com 34 páginas, relatou também as interrupções na grade da TV Brasil para a transmissão ao vivo de eventos com Bolsonaro; a tendência editorial de proteger o presidente das falas polêmicas proferidas por ele próprio; a censura que o Conselho de Administração impôs à Ouvidoria da EBC; uma análise sobre uma entrevista exclusiva que o presidente deu à EBC, em que apresentou diversas “imprecisões” sem ser questionado; e o lançamento da Ouvidoria Cidadã da EBC.

Ouvidoria Cidadã da EBC

Em dezembro de 2020, a Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública lançou o projeto Ouvidoria Cidadã da EBC, junto com o primeiro relatório do órgão da Sociedade Civil, que trouxe análise de conteúdos transmitidos ao longo daquele ano pelos veículos públicos. A ideia é retomar o controle social extirpado da empresa, fazendo uma análise crítica de acordo com os princípios da comunicação pública.

A criação da Ouvidoria Cidadã da EBC se faz necessária diante da cassação do Conselho Curador, em 2016, e da transformação da Ouvidoria da EBC em aparato de comunicação institucional, em 2018, que deixou de exercer a análise crítica dos conteúdos e não zela pela aplicação da lei pela empresa. (OUVIDORIA CIDADÃ DA EBC, 2020).

O site da Ouvidoria paralela da EBC⁵ foi lançado em março de 2021 e manteve ao longo do ano o trabalho de análise de conteúdos e denúncias de desvios do uso público dos veículos da empresa. Esse trabalho se mostra ainda mais importante depois que a própria Ouvidoria da EBC passou a sofrer censura por parte da Direção e do Conselho de Administração (Consad) da entidade, a partir de abril de 2021, tendo sido impedida de divulgar as análises de conteúdos feitas. A ex-ouvidora da EBC Joseti

5 Cf. <https://ouvidoriacidadaebc.org/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Marques (2021) apontou o problema e destacou a importância que a crítica interna exercida pela Ouvidoria tem para a comunicação pública.⁶

Na prática, a deliberação do Consad significa esconder do público os problemas observados, principalmente os que apontam uma cobertura jornalística parcial, sempre favorável ao governo e ao presidente Jair Bolsonaro. O trabalho de análise feito pela Ouvidoria tem sido alvo de críticas internas justamente por fazer vista grossa a problemas de conteúdo que desfiguram o que a lei estabelece como os princípios da comunicação pública – aliás, não apenas da comunicação pública, mas, em muitos casos, também os princípios que regem o jornalismo. (MARQUES, 2021).

Em 2021 foram publicadas 33 análises de conteúdos, quatro artigos assinados e quatro notas públicas, além de notícias e notas de apoio veiculadas por outras entidades. O segundo relatório foi lançado em janeiro de 2022, em evento online dentro da programação do Fórum Social das Resistências, em conjunto com o Fórum Social Mundial Justiça e Democracia. Estão disponíveis também resumos dos relatórios anuais em inglês⁷ e em espanhol.⁸

Decisão judicial sobre o Comitê Editorial e a volta da EBC no Maranhão

Ainda como parte das resistências que vêm sendo articuladas por diferentes setores da sociedade, em resposta a uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF), a justiça determinou a instituição do Comitê Editorial e de Programação da Empresa. O mecanismo foi previsto nas mudanças impostas à lei de criação da EBC (Lei nº 11.652/2008) em 2017, mas nunca foi implementado. Da decisão do juiz federal Antonio Henrique Correa da Silva, da 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro, vale destacar o reconhecimento do papel do órgão como elemento construtor da independência dos veículos da EBC.

Como visto a instituição e manutenção do Comitê Editorial e de Programação constitui elemento essencial à garantia de independência frente aos interesses propriamente governamentais na definição da programação da TV pública em questão, contribuindo, em todos os níveis, para a efetivação e democratização do direito à comunicação em seu mais amplo espectro. O caráter plural e representativo de tal órgão é o que garante a formulação da programação sem a prevalência da influência de determinado grupo social ou visão de mundo, conferindo concretude ao princípio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo (art. 2º, II, da Lei 11.652/08). (SILVA, 2021 *apud* BRASIL, 2021, p. 10).

6 Cf. <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/07/artigo-orgao-colegiado-com-maio-ria-governista-na-ebc-impoe-censura-a-ouvidoria>. Acesso em: 2 mar. 2022.

7 Cf. <https://ouvidoriacidadaebc.org/en/home-en/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

8 Cf. <https://ouvidoriacidadaebc.org/es/home-es/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Na mesma ação, o MPF pediu ainda a retomada da produção de conteúdo na praça do Maranhão, conforme previsto na Lei nº 11.652/ 2008. O juiz, contudo, negou o pedido para o retorno da praça de São Luís e, posteriormente, após a apelação do MPF, o desembargador Poul Erik Dyrlund deu provimento ao recurso com a seguinte consideração:

Ao suspender as atividades de produção e determinar que a unidade do Maranhão se limite a retransmitir o conteúdo nacional, a EBC contrariou o parágrafo único do artigo 6º, já que interrompeu a “produção” de radiodifusão já estabelecida e desempenhada pela empresa no Maranhão. (BRASIL, 2021, p. 14).

O pedido do MPF também incluía a anulação da Portaria nº 216, mas essa parte não foi acatada pela justiça sob o argumento de que

a Constituição da República determinou a existência de sistemas público, estatal e comercial de radiodifusão, não havendo mandamento de exclusividade ou de especialização completa de cada um dos agentes atuantes nesse segmento. (BRASIL, 2021, p. 15).

Verifica-se, nesse aspecto, uma notória ausência de conhecimento técnico de setores do Poder Judiciário sobre o papel e relevância da comunicação pública.

Conclusão

A Empresa Brasil de Comunicação nasceu tardiamente para cumprir um preceito constitucional e contribuir para o processo de democratização da comunicação no país. Porém, antes mesmo de conseguir se consolidar como projeto dentro dos preceitos internacionais de comunicação pública, sofreu um golpe e o desmonte editorial, físico e de pessoal vem se agravando desde 2016. Já naquele ano, o governo que assumiu a esfera federal demonstrou interesse em privatizar a empresa.

Como um compromisso de campanha em 2018, Jair Bolsonaro retomou a promessa, endossada por setores conservadores da sociedade e pela mídia hegemônica, que nunca aceitou democraticamente a construção de uma rede de comunicação pública no Brasil. Porém, após tomar posse, o governo de Bolsonaro passou a fazer intenso uso político da estrutura comunicacional da EBC, transformando boa parte do aparato que deveria servir à comunicação pública em comunicação de governo, proselitismo e promoção pessoal.

O ano de 2021 trouxe ainda mais preocupação com os rumos da comunicação pública brasileira, já que a EBC foi incluída oficialmente no Programa Nacional de Desestatização, ao mesmo tempo em que se aprofundou o uso político da empresa. Em reação, a resistência interna e externa ao desmonte também se intensificou. Os trabalhadores e trabalhadoras se organizaram para fazer denúncias de censura e uso político dos veículos e agências de notícias públicas, bem como se empenham em fazer o trabalho de acordo com os manuais de redação e as diretrizes da comunicação pública.

Na sociedade civil, vimos a intensificação dos trabalhos da Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, que lançou e mantém ativa a Ouvidoria Cidadã da EBC e vem promovendo diversas atividades, como o curso *Comunicação pública: fortalecimento da sociedade e da democracia*,⁹ em parceria com o Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência da Universidade Federal Fluminense (Emerge UFF), ocorrido em abril e disponível online.

Ao longo do ano foram promovidas *lives* e debates sobre a EBC por entidades como CUT, Agenda Sindical, Abraço, Xapuri, Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público, Comitê de Luta em Defesa do Brasil e FNDC, além do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação e 4º Seminário de Comunicação Pública e Cidadania, realizados conjuntamente em outubro de 2021 pela Universidade Federal de Goiás e a ABC Pública, contando com a participação de integrantes da Frente como palestrantes e debatedores.

Foram articuladas e realizadas pelo menos 15 audiências públicas na Câmara dos Deputados e mais de 60 encontros com parlamentares para debater e defender a empresa. Ao longo do ano também foram publicados artigos assinados nos meios de comunicação e notas de apoio de entidades como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a International Association for Media and Communication Research (IAMCR).

O que se desenha, ao menos por parte significativa deste governo, é o fim da EBC ou o fim da sua função pública. Parte da sociedade civil, da academia e dos trabalhadores e trabalhadoras da EBC lutam no momento pela manutenção da Empresa, mesmo que descaracterizada, para que em uma futura retomada do processo de amadurecimento democrático do país a mídia pública possa ser capaz de dar sua contribuição.

Entendemos que sem democracia não há mídia livre e não há comunicação de serviço público autônoma. Reconhecemos o papel fundamental desse tipo de veículo na promoção da cidadania e dos direitos humanos, bem como sabemos da incompatibilidade dos serviços públicos de comunicação com governos autoritários.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Congresso deve definir modelo de privatização dos Correios, diz Faria. Agência Brasil, 12 maio 2021b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-05/congresso-deve-definir-modelo-de-privatizacao-dos-correios-diz-faria>. Acesso em: 1º mar. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Decreto nomeia novo presidente da Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/comunicacao/noticia/2019-08/20-de-ago-2019-decreto-nomeia-novo-presidente-da-empresa-brasil-de-comunicacao>.

9 Cf. <https://ouvidoriacidadaebc.org/confira-os-destaques-do-curso-sobre-comunicacao-publica-e-a-ebc-promovido-pela-frente-e-emerge-uff/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

sil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/decreto-nomeia-novo-presidente-da-empresa-brasil-de-comunicacao. Acesso em: 1º mar. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. EBC entrará no Programa Nacional de Desestatização. Agência Brasil, 10 mar. 2021a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-03/ebc-entrara-no-programa-nacional-de-desestatizacao>. Acesso em: 1º mar. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Glen Lopes Valente é o novo diretor-presidente da EBC. Agência Brasil, 30 set. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/glen-lopes-valente-e-novo-diretor-presidente-da-ebc>. Acesso em: 1º mar. 2022.

BEIRÃO, Nereide; ACHILIS, Antonio. Manual de Jornalismo da EBC – Somente a Verdade (Norma de Jornalismo – NOR 801). Brasília, 11 jun. 2012. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/noticias/2013/04/faca-o-download-gratuito-do-manual-de-jornalismo-da-ebc>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BNDES. RFI nº 29/2021 – Desestatização da EBC. 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/ebc-empresa-brasil-de-comunicacao>. Acesso em: 1º mar. 2022.

BOLSONARO, Jair. Entrevista exclusiva. Band. Entrevista concedida a Alexandre Tortoriello e Rodrigo Hidalgo. Jornal da Band, Rio de Janeiro, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e8GFQLBCoOE>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.354, de 20 de maio de 2020. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, n. 96, p. 2, maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.354-de-20-de-maio-de-2020-257818983>. Acesso em: 1º mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação/Remessa necessária nº 5050136-77.2019.4.02.5101/RJ. Relator: Desembargador Federal Poul Erik Dyrland, 29 de outubro de 2021.

CONSELHO CURADOR CASSADO (EBC). Sob gestão do governo, portaria da EBC tenta acabar com projeto de TV Pública. Memória Conselho Curador da EBC. 9 abr. 2019. Disponível em: <http://conselhocurador.ciranda.net/blog/nota-do-conselho-governo-publica-portaria-inconstitucional-para-tentar-acabar-projeto-de-tv-publica>. Acesso em: 9 fev. 2022.

CONSELHO DO PPI (PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS). 18ª Reunião do Conselho do PPI. [Brasília,] 19 out. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/conselho-aprova-modelagem-da-desestatizacao-da-eletobras/apresentacao-18a-reuniao-cppi-2021.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

CRUVINEL, Tereza. TV Brasil – De TV Pública a palanque de Bolsonaro. Brasil 247, Brasília, 7 jan. 2022. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/tv-brasil-de-tv-publica-a-palanque-de-bolsonaro>. Acesso em: 10 fev. 2022.

DOSSIÊ Censura e Governismo na Empresa Brasil de Comunicação. 1. ed. [Brasília:] Comissão de Empregados da EBC; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal: ago. 2018. Disponível em: <https://emdefesadae-bc.files.wordpress.com/2018/08/texto-final-dossie-publicado-site-emdefesadae-bc-8-2018.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

DOSSIÊ Censura e Governismo na Empresa Brasil de Comunicação: 2020-2021. 3. ed. 2021. Disponível em: <https://ouvidoriacidadaebc.org/wp-content/uploads/2021/10/Dossie-de-Censura-e-Governismo-EBC-3a-edicao.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

DOSSIÊ Censura EBC – Inciso VIII. 2. ed. Comissão de Empregados da EBC. Sindicatos dos Jornalistas DF, Rio e SP; Sindicatos dos Radialistas DF, RJ e SP; Federação Nacional dos Jornalistas: set. 2020. Disponível em: https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Censura_EBC_2020.pdf. Acesso em: 1º mar. 2022.

INQUÉRITO aberto pelo TSE para investigar Bolsonaro também mira uso da EBC para fins políticos. Folha de S. Paulo, São Paulo, 7 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/08/inquerito-aberto-pelo-tse-para-investigar-bolsonaro-tambem-mira-uso-da-ebc-para-fins-politicos.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MARQUES, Joseti. Órgão colegiado com maioria governista na EBC impõe censura à Ouvidoria. Brasil de Fato, São Paulo, 7 jun. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/07/artigo-orgao-colegiado-com-maioria-governista-na-ebc-impoe-censura-a-ouvidoria>. Acesso em: 9 fev. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). Encruzilhadas da Democracia. Porto Alegre: Zouk, 2017.

MORATTI, Samira. O peso de uma bolinha de papel. Observatório da Imprensa, Florianópolis, 26 out. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/o-peso-de-uma-bolinha-de-papel/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

NITAHARA, Akemi; CARVALHO, Mariana. Why Brazil's public media must remain public. Disponível em: <https://www.publicmediaalliance.org/brazil-s-government-goes-on-with-its-public-broadcasting-privatisation/>. Acesso em: 15 de fev. 2022.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. Boni relembra o debate Collor vs. Lula. Observatório da Imprensa, São Paulo, 2 dez. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/videos/boni-relembra-o-lt-br-gt-debate-collor-vs-lula/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

OUVIDORIA CIDADÃ DA EBC. Relatório 2020. Brasil: Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública, 2020. Disponível em: <https://ouvidoriacidadaebc.org/wp-content/uploads/2021/03/OuvidoriaCidadaEBCFINAL.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

OUVIDORIA CIDADÃ DA EBC. Todo mundo viu o uso indevido da TV Brasil. Ouvidoria Cidadã da EBC, Brasil, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://ouvidoria-cidadaebc.org.br/2021/07/30/todo-mundo-viu-o-uso-indevido-da-tv-brasil>.

riacidadaebc.org/todo-mundo-viu-o-uso-indevido-da-tv-brasil/. Acesso em: 10 fev. 2022.

SEGURADO, Rosemary. Desinformação e democracia. A guerra contra as fake news na internet. São Paulo: Hedra, 2021.

SOUZA, Jessé. A Radiografia do Golpe. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

Proteção de Dados Pessoais como Direito Fundamental: histórico e tendências

Júlia Fernandes de Mendonça

Mariana Rielli

Paula Guedes Fernandes da Silva

Pedro Henrique Martins dos Santos

Júlia Fernandes de Mendonça - Advogada (UFBA). Pesquisadora na Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa. Presidente-fundadora do Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da UFBA (Labid).

Mariana Rielli - Coordenadora-geral de projetos da Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa. Advogada, graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

Paula Guedes Fernandes da Silva - Doutoranda e Mestre em Direito Internacional e Europeu pela Universidade Católica Portuguesa; pós-graduanda em Direito Digital pelo ITS-Rio em parceria com a Uerj. Membro do grupo de pesquisa em Direito e Tecnologia da PUC-Rio (Legalite). Analista acadêmica do Data Privacy Brasil.

Pedro Henrique Martins dos Santos - Membro do núcleo de coordenação acadêmica do Data Privacy Brasil e graduando em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicc-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

A trajetória da normatização e institucionalização da proteção de dados pessoais no Brasil, embora não tão recente quanto se poderia imaginar, ganhou impulso na última década, com as movimentações mais relevantes nos últimos dois anos. Parte desse processo se deu em torno da própria compreensão do que são dados pessoais e em que consistiria um direito à sua proteção.

Segundo Danilo Doneda, por muito tempo no Brasil houve a crença de que seria possível lidar com o tema a partir de categorias binárias, como o caráter público ou privado de determinada informação ou com foco na proteção do sigilo das informações (DONEDA, 2011, p. 104). Tal concepção acabava por se opor a uma compreensão mais alargada de dado pessoal, que inclui qualquer informação relativa a pessoa identificada ou identificável, independentemente de ser de foro íntimo. Como consequência, também esbarrava no reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo. Apesar da aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em 2018, que adotou o conceito amplo de dado pessoal, foi somente em 2020 que um passo histórico foi dado em direção ao reconhecimento dessa nova concepção.

O ano de 2020 foi marcado com a emergência da pandemia de covid-19, que exigiu a adoção de protocolos sanitários no mundo inteiro e também de processos alternativos, com foco em digitalização, para execução de políticas públicas em um contexto de isolamento social. Foi justamente na discussão sobre compartilhamento de dados pessoais entre instituições diante desse cenário que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o direito fundamental à proteção de dados no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) sobre a Medida Provisória (MP) nº 954/2020.

Em resumo, a MP determinava o compartilhamento de dados – nome, número de telefone e endereço de usuários – entre empresas de telefonia e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de realizar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) por telefone (BRASIL, 2020a).

A MP foi alvo de cinco ADIs, nº 6.387, nº 6.388, nº 6.389, nº 6.390 e nº 6.393, em que se questionava, dentre outros temas,

a proporcionalidade da norma, que previa o compartilhamento de dados de todos os consumidores, sem uma finalidade suficientemente especificada, em um contexto nacional em que a Lei Geral de Proteção de Dados ainda não se encontra em vigor. (MENDES, 2020).

O STF, por maioria de 10 votos contra 1, firmou uma compreensão da proteção de dados pessoais como um direito fundamental, diferenciando-o do direito à proteção da privacidade.

[...] a tutela de um direito fundamental à proteção de dados não mais se adstringe à demarcação de um espaço privado, mas, antes, afirma-se no direito à governança, transparência e sindicabilidade do tratamento de dados compreendidos em acepção abrangente. (BRASIL, 2020b, p. 20).

Apesar de o contexto pandêmico evocar uma excepcionalidade em relação à proteção de dados pessoais, a Corte entendeu que, na verdade,

o momento de crise pandêmica não pode ser usado como justificativa para flexibilizar direitos de proteção de dados, ao contrário. Os Ministros entenderam que o contexto torna ainda mais importante a institucionalização da proteção de dados. (ZANATTA; MARTINS; OLIVEIRA, 2021, p. 100).

Cabe destacar que o julgamento ocorreu em uma época na qual a LGPD ainda não havia entrado em vigor. Ainda assim, o alinhamento da Corte à concepção de dado pessoal prevista na Lei, além do recurso a diversos princípios, como necessidade, proporcionalidade e transparência, levou à seguinte conclusão: “Assim, embora sua eficácia ainda não estivesse em vigor, nota-se uma forte produção de efeitos jurídicos, de ordem constitucional, ao utilizá-la como chave interpretativa para a questão.” (ZANATTA; MARTINS; OLIVEIRA, 2021, p. 100).

Alguns meses após a decisão, enfim a Lei Geral de Proteção de Dados pessoais entrou em vigor em quase sua integralidade e, no fim do ano de 2020, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) foi finalmente constituída. Apesar dos efeitos da pandemia sobre um já acelerado processo de datificação de diversos campos da sociedade, o saldo de 2020 foi positivo, em termos tanto de constitucionalização quanto de institucionalização da proteção de dados no país (ZANATTA; MARTINS; OLIVEIRA, 2021).

Em 2021, como era de se esperar, esses processos foram ainda mais intensificados em diferentes espaços, com o Executivo e o Legislativo à frente da criação de novas normas de proteção de dados pessoais, por um lado, e do processo de aplicação e *enforcement* da LGPD a partir da atuação de órgãos de controle, em especial da recém-constituída ANPD, de outro. Este breve capítulo busca recuperar os principais marcos do ano que passou, com destaque para a constitucionalização da proteção de dados via Legislativo, seus antecedentes e desdobramentos, e para a atuação da ANPD, combinando os aspectos de constitucionalização e institucionalização da proteção de dados no país.

Do STF ao Congresso: PEC nº 17/2019

Um dos grandes marcos desse cenário em 2021 foi a aprovação, por unanimidade, da Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) nº 17/2019 em 20 de outubro (ANPD, 2021a), que acrescentou o inciso XII-A ao art. 5º e o inciso XXX ao art. 22 da Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão, inclusive nos meios digitais, e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (MULHOLLAND, [2021], p. 9).

Proposta liderada pelo senador Eduardo Gomes (MDB-TO) após a aprovação da LGPD em 2018, a PEC nº 17/2019 foi justificada por duas vias principais, com apoio generalizado das duas Casas Legislativas: de um lado, por mais que a legislação infraconstitucional – com destaque para

o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a própria LGPD – tenha sido um passo central na trilha da proteção de dados e da superação do paradigma da intimidade, fazia-se necessário consolidar esses avanços por meio da constitucionalização expressa desse direito autônomo, inclusive como forma de alinhamento com boas práticas internacionais. De outro lado, houve um interesse relevante na fixação da competência da União para legislar sobre o tema, que atualmente vive um processo de verdadeira ebulição na agenda pública, com o propósito de promover maior harmonização normativa e trazer segurança jurídica aos diversos atores envolvidos no ecossistema – de empresas e órgãos públicos aos cidadãos, titulares de dados.

A aprovação da PEC nº 17/2019, recebida de forma entusiástica pelos mais variados setores, confere “abrigo constitucional” à aplicação das normas já existentes sobre o tema, como a LGPD, tornando mais robusto o sistema de proteção de dados do país como um todo. Passo iniciado pelo STF, com o julgamento do “caso IBGE”, que dá estofamento a uma interpretação ampliada do conceito de dado pessoal e de sua proteção por parte da Suprema Corte, a aprovação da PEC é mais um elemento no quebra-cabeça da proteção de dados no Brasil: auxilia na definição das regras do jogo, ao mesmo tempo em que traz uma melhor delimitação do arranjo institucional da proteção de dados e da sua operacionalização de acordo com o pacto federativo brasileiro (BIONI; ALVES, 2020), trazendo maior segurança jurídica.

De forma semelhante à LGPD, o processo que levou à aprovação da PEC também foi pontuado por diversas interações multissetoriais e pelo uso de instrumentos de participação da sociedade no processo legislativo: dessa forma, foram realizadas mais de cinco audiências públicas com diferentes atores da sociedade, como organizações da sociedade civil, academia e empresas, tanto públicas como privadas.

Além de peça-chave nesse mosaico, a aprovação da PEC 17 é, de certa forma, mais um sintoma do aumento da relevância da proteção de dados no cenário nacional e no próprio Legislativo, arena em que o tema vem sendo fermentado há muitas décadas e se espraia para antes e depois de agosto de 2018, quando a LGPD foi aprovada. Um breve passo atrás permite observar essa tendência e como ela se aprofundou também no ano de 2021.

Privacidade e proteção de dados no Legislativo: para além da LGPD

A história da privacidade e proteção de dados no Legislativo brasileiro, que teve seu mais recente capítulo com a aprovação da PEC nº 17/2019, não começou com os projetos de lei que resultaram na LGPD. Se a trajetória da lei geral durou cerca de dez anos – e parte deles em um estágio pré-legislativo –, o tema em sentido mais amplo tem povoado a discussão e propostas no Congresso Nacional há várias décadas.

Em pesquisa realizada pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa em 2020 e 2021,¹ foram observadas propostas legislativas dentro do guarda-chuva da privacidade e da proteção dos dados pessoais² desde o início dos anos 1980, ainda que nas primeiras décadas os números tenham sido mais tímidos – até o ano 2000, o número de propostas apresentadas por ano não chegava a cinco.

Na primeira década do período, uma leitura dos principais termos mobilizados nessas propostas revela dois movimentos: de um lado, no início foram apresentados projetos voltados à disciplina de bancos de dados, públicos e privados, cuja expressividade começava a chamar a atenção à época. Ao final da década, após a promulgação da Constituição de 1988, os projetos que despontaram tinham como foco a intimidade e a imagem, com o objetivo de regulamentar o Art. 5º, X. Ao longo dos anos 90, o resguardo da intimidade, imagem e do sigilo continuaram protagonistas.

A expressão “dados pessoais”, particularmente atrelada à Internet, aparece com grande destaque apenas na década de 2010, período em que a produção legislativa sobre o tema cresceu significativamente.³ Uma rápida observação dessa trajetória de décadas permite entender que, de um foco inicial no resguardo da esfera íntima e da informação sigilosa, passou-se gradualmente à proteção dos dados pessoais em sentido mais amplo – não existem dados insignificantes, e os dados “públicos” também merecem proteção e balizas como necessidade, proporcionalidade e transparência.

Assim, ao longo desses cerca de 40 anos, o vocabulário parlamentar descreve não só uma *liberdade negativa* do cidadão em bloquear o acesso aos seus dados e à esfera de sua intimidade, mas, também, uma *liberdade positiva* em fazê-los circular, inclusive para gozar de uma série de oportunidades sociais. A aprovação da LGPD e, posteriormente, da PEC nº 17, é também produto dessa longa trajetória e, junto ao reconhecimento da proteção de dados como direito fundamental autônomo pelo STF, sedimenta essa tendência no Brasil.

Por outro lado, os últimos anos, com destaque para 2021, também revelam que a efervescência do tema não diminui, muito menos se resolve, com a criação desses marcos centrais. Ao contrário, após a apro-

1 Um artigo que resume os achados da pesquisa pode ser lido no link: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/2021/08/27/lgpd-faz-tres-anos-e-debate-sobre-privacidade-e-protecao-de-dados-no-congresso-nao-tem-hora-para-acabar/>. Acesso em: 16 fev. 2022. A pesquisa completa, publicada na forma de uma página com textos e gráficos, pode ser acessada aqui: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/projetos-em-numeros/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

2 Na pesquisa, não há uma definição de partida desses termos, justamente porque o maior objetivo era compreender os diversos significados atribuídos a eles ao longo das décadas. Dessa forma, a metodologia partiu de palavras-chave genéricas, como “privacidade”, “dados pessoais” e termos que, a priori e com base no conhecimento da literatura sobre o tema, poderiam servir de proxies para avançar nessa investigação. Detalhes sobre o processo podem ser lidos na seção “Metodologia” da página: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/metodologia/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

3 Por volta de 70% das propostas, em relação ao total mapeado entre 1980 e 2022, foram apresentadas nessa década.

PL nº 21/2020

- O Marco Legal para a Inteligência Artificial

vação da LGPD viu-se uma verdadeira explosão de propostas legislativas sobre privacidade e proteção de dados no Congresso. Prova disso é que o número de propostas apresentadas no Congresso *após agosto de 2018* já ultrapassa o número total de projetos propostos *nos 40 anos anteriores*.⁴

Parte dessas propostas, evidentemente, tem como objetivo alterar a própria LGPD, uma lei geral, que por sua própria natureza deixa espaços para normatização posterior sobre temas e setores específicos. Assim foram os projetos que buscavam dispor sobre a data de vigência da lei, ou de suas sanções, e são as propostas que buscam dar maior concretude a certos conceitos, como decisões automatizadas, direitos dos titulares e portabilidade de dados.

Por outro lado, os números também se explicam pela infiltração do tema, e de sua centralidade, no imaginário do Legislativo: ele tem ganhado importância também em propostas relevantíssimas para a sociedade brasileira, ainda que não tenham como tema central a proteção de dados pessoais. Adiante, este capítulo explora dois exemplos que ilustram esse caminho e que tiveram importantes movimentos no ano de 2021.

Arrematando a análise sobre o Poder Legislativo, em seguida o texto aborda brevemente o desenvolvimento dos trabalhos da ANPD ao longo do ano, no sentido de dar concretude às previsões e direitos que vêm sendo consolidados no período.

Atualmente, e cada vez mais, dados são indispensáveis para a concepção, desenvolvimento e aplicação de uma série de tecnologias e inovações. Neste escopo, a inteligência artificial (IA) é uma das tecnologias em ascensão que necessita de dados, muitos deles pessoais. Desta forma, apesar de o Brasil contar com a LGPD, empregável às aplicações de IA, no geral, a discussão relativa a uma regulação própria da IA no Brasil passa também a proteção de dados pessoais, a partir de uma abordagem específica e direcionada para a tecnologia.

O Marco Legal para a Inteligência Artificial (PL nº 21/20) parte de um movimento de avanço em relação à tradição do campo em regular a IA por meio de princípios éticos, estratégias nacionais e outros instrumentos pouco coercitivos. Ao longo dos anos, foi sustentada a insuficiência dessa abordagem para endereçar os desafios específicos que podem ser gerados pelos sistemas de IA (European Commission, [2021]), principalmente para a proteção e afirmação de direitos fundamentais, inclusive de proteção de dados.

Alegando seguir essa nova tendência mundial, liderada pela União Europeia pela Proposta de Regulamento de Inteligência Artificial, o Brasil também busca regular a inteligência artificial por meio de lei federal que estabele-

⁴ Os dados, bem como os gráficos, podem ser conferidos na primeira página da referida pesquisa. Ver nota 5.

leça fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e aplicação da tecnologia no cenário nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a).

O projeto previa inicialmente 16 artigos, com foco especial para a criação de conceitos (inclusive o de sistema de inteligência artificial), parâmetros de interpretação, fundamentos, objetivos, princípios, direitos, deveres e diretrizes no contexto de desenvolvimento e implementação de IA, além de regras específicas para o poder público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b).

O entendimento da sociedade civil sobre a proposta, apressada por uma tramitação em regime de urgência, é que ela apresentava problemas estruturais, na medida em que ainda mantinha um caráter muito principiológico, com poucas vias concretas para impor ou coibir condutas (DATA PRIVACY BRASIL RESEARCH, 2020, p. 4) ou parâmetros concretos de implementação, supervisão e aplicação da tecnologia, considerando os diversos riscos potencialmente suscitados por esses sistemas (COALIZÃO DIREITOS NA REDE, 2021b).

Após algumas negociações, o texto original foi alterado pelo substitutivo apresentado pela relatora Luiza Canziani (PTB-PR) e, apesar do apelo de contribuições da sociedade civil, o novo texto, aprovado pela Câmara dos Deputados no final de setembro de 2021, pouco incorporou das críticas e sugestões.

O texto aprovado também se apoiou em uma abordagem com alto grau de autorregulação por parte de setores específicos, o que pode prejudicar uma governança eficiente do uso de sistemas de inteligência artificial no Brasil, especialmente porque o substitutivo é voltado para o poder público e os poucos deveres estipulados são direcionados apenas a esse setor (DATA PRIVACY BRASIL RESEARCH, 2020, p. 1-3). Tal abordagem pode levar a fragmentação e isolamento setorial da regulação da IA, o que tende a gerar uma assimetria regulatória injustificada, além de prejudicar a segurança jurídica e a possibilidade de coordenação de esforços entre os setores afetados pela tecnologia (DATA PRIVACY BRASIL RESEARCH, 2020, p. 13).

Dessa forma, a trajetória do PL n° 21/2020 até o momento tem demonstrado que, ao mesmo tempo em que a proteção de dados pessoais segue com força na pauta, com espaço para definições, aprimoramentos e a criação de mecanismos legais harmônicos, o cenário permanece de disputa. Nesse caso, e por enquanto, a aprovação do PL n° 21/2020 na Câmara dos Deputados de forma apressada e desalinhada com debates nacionais e internacionais foi considerada negativa pela sociedade civil dentre as discussões legislativas que tangenciam a proteção de dados pessoais (COALIZÃO DIREITOS NA REDE, 2021B).

Especificamente, o substitutivo aprovado excluiu menções importantes à LGPD, como o princípio da prestação de contas e da transparência, direito à revisão de decisões automatizadas, obrigatoriedade de relatório de impacto à proteção de dados em certos contextos e previsão de direitos específicos dos titulares, afastando-se de um cenário ideal em que a regulação da IA dialoga fortemente com a regulação do direito fundamental à proteção de dados pessoais (COALIZÃO DIREITOS NA REDE, 2021b).

A proteção de dados na esfera penal e da persecução penal

O projeto está, atualmente, no Senado Federal (2021a) e espera-se que seja dada oportunidade de uma maior discussão pública acerca do tema e que ela resulte, eventualmente, em uma regulação que privilegie a proteção de direitos fundamentais dos indivíduos, inclusive de seus dados pessoais.

A relevância da proteção de dados pessoais também deu as caras na esfera penal em 2021, com a adesão do Brasil à Convenção de Budapeste sobre Crimes Cibernéticos. O texto, cuja aprovação na Europa já se deu há mais de 20 anos, visa estabelecer “uma política criminal comum, com o objectivo de proteger a sociedade contra a criminalidade no ciberespaço[...] através da adoção de legislação adequada e da melhoria da cooperação internacional (SENADO FEDERAL, 2021b).

Entretanto, cabe notar que a realidade atual do ciberespaço é outra. Se as ameaças que a Convenção buscava combater há vinte anos eram vinculadas majoritariamente “à pedofilia e ao crime organizado internacional, hoje a extorsão financeira e os ataques *ransomware* também figuram como eixos protagonistas” (EILBERG *et al.*, 2021), o que coloca em xeque a forma como ela pode ser adotada no Brasil.

De forma aliada a essa transformação no ambiente digital, o cenário brasileiro de proteção de dados também mudou profundamente, como demonstrado pelos marcos descritos neste texto. Tal dinâmica atrai para o texto da Convenção a necessidade de harmonização com a atual realidade jurídica brasileira, ponto defendido por entidades da sociedade civil durante o processo de discussão da Convenção no Congresso.

Uma das questões sensíveis nesse sentido é que a LGPD excepcionou de sua aplicação o tratamento de dados para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e atividades de investigação e repressão de infrações penais, essas últimas largamente cobertas pela Convenção. Apesar disso, a lei também prevê que uma legislação específica para essas áreas, que siga os princípios de proteção de dados consagrados na lei geral, deve ser elaborada, empreitada incumbida a uma Comissão de Juristas criada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, para esse fim. A Comissão elaborou uma proposta de anteprojeto de lei, que foi entregue à Câmara em novembro de 2020, mas que não se tornou um projeto de lei até o momento. Dessa forma, o arcabouço para a proteção de dados no Brasil no contexto de atividades de segurança pública e persecução criminal não tem a robustez necessária para lidar com a prática nem para equilibrar os dispositivos da Convenção de Budapeste que implicam acesso a dados para esses fins.

Diante desses pontos, a ideia é que a adesão à Convenção deva promover o “aprimoramento das regras vigentes e não oferecer um cheque em branco para atuação das autoridades ou permitir eventuais conflitos normativos.” (EILBERG *et al.*, 2021). Sobre uma adesão potencialmente apressada a todos os dispositivos do texto, afirmou a Coalizão Direitos na Rede:

A adesão brasileira à totalidade da norma sem debate amplo e tecnicamente maduro sobre ressalvas cabíveis em temas e dispositivos específicos representa um grave risco à harmonia do arcabouço regulatório nacional relativo aos direitos digitais. (COALIZÃO DOS DIREITOS NA REDE, 2021a).

Apesar das discussões, o projeto foi aprovado em sua totalidade no dia 15 de dezembro de 2021 pelo Senado, concluindo-se o rito de adesão. A tendência para os próximos anos, dessa forma, é a exploração de outras avenidas para promover maior harmonização de normas como essa com o sistema de persecução penal brasileiro em diálogo com a proteção de dados pessoais. Nesse sentido, destaca-se que outras relevantes propostas que se inserem nessas intersecções também vêm sendo discutidas na seara legislativa, como é o caso do projeto do Novo Código de Processo Penal.

A despeito disso, uma vez conquistadas grandes vitórias, como a constitucionalização do direito à proteção de dados de forma autônoma, será necessário encarar o debate sobre a essas esferas críticas, uma vez que temas como uso de dados, inclusive genéticos e provenientes de biometria, em investigações criminais, reconhecimento fotográfico em delegacias, dentre outros, ganham cada vez mais centralidade.

Avanços na institucionalização: o primeiro ano da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

Não seria possível concluir um texto de conjuntura sobre a proteção de dados no Brasil em 2021 sem um olhar detido sobre os trabalhos da ANPD, cujos diretores foram indicados oficialmente em novembro de 2020. Conforme exposto por Rafael Zanatta, Pedro Martins e Davi Teófilo na edição de 2021 dos *Cadernos de Conjuntura LaPCom* (2021, p. 95), essa trajetória foi longa e representou um dos mais aguardados acontecimentos para o campo da proteção de dados pessoais no país, tendo sido finalmente possível o Brasil dar passos formais e significativos para a regulamentação, interpretação e *enforcement* do tema, após mais de dez anos de discussão (DATA PRIVACY BRASIL, 2019).

Uma vez instalada, em 2021 a ANPD desenvolveu uma série de iniciativas em diferentes âmbitos, especialmente: (i) medidas organizacionais internas, para “arrumar a casa”, considerando o pouco tempo de criação da entidade; (ii) produção de materiais educativos e estreitamento de vínculos com outras entidades, o que estava previsto como uma “ação estratégica” no seu planejamento, conforme será demonstrado; (iii) definição e avanço em pontos-chave de uma agenda regulatória do órgão.

Quanto ao primeiro ponto, logo no início de fevereiro, a autoridade publicou o seu planejamento estratégico (ANPD, 2021e) para o período 2021-2023, que apresentou três objetivos principais: (i) promover o fortalecimento da cultura de proteção de dados pessoais; (ii) estabelecer o ambiente normativo eficaz para a proteção de dados pessoais; e (iii) aprimorar as condições para o cumprimento das competências legais (Brasil, 2020c). Dentre as ações estratégicas vinculadas aos referidos objetivos,

destacam-se o intuito de promover um diálogo com entidades governamentais e não governamentais, incluindo as internacionais, e a elaboração de materiais educativos sobre proteção de dados, além da implementação de um fluxo para o sistema de incidentes e reclamações, entre outros pontos.

Em seguida, outro marco importante para a consolidação da ANPD foi a publicação da sua agenda regulatória bianual para 2021-2022 (BRASIL, 2020c). O documento estabeleceu os dez principais objetos de estudo pela autoridade durante sua vigência, que engloba temáticas como: (i) proteção de dados e da privacidade para pequenas e médias empresas, *startups* e pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos; (ii) direitos dos titulares de dados pessoais; (iii) comunicação de incidentes e especificação do prazo de notificação; (iv) relatório de impacto à proteção de dados pessoais, entre outros. Uma das prioridades da agenda, conforme destacou à época o diretor-presidente Waldemar Gonçalves (BRASIL, 2020c), completou seu processo de regulamentação no início de 2022, por meio da Resolução nº 2, que versa sobre o regulamento de aplicação da LGPD para agentes de tratamento de pequeno porte (BRASIL, 2022).

Com as diretrizes institucionais internas mais bem delineadas, a autoridade se debruçou sobre um outro ponto, considerado uma prioridade pelo conjunto de atores que também incidem sobre o processo regulatório, como sociedade civil e setor empresarial: a constituição do Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPd). O Conselho é um órgão consultivo, integrante da estrutura da autoridade, que tem como atribuições propor diretrizes estratégicas e fornecer subsídios para a elaboração da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, elaborar estudos e realizar debates e audiências públicas sobre proteção de dados pessoais e privacidade, dentre outras competências. Após o recebimento e sistematização das sugestões de nomes de diferentes segmentos, foram compostas listas tríplices (ANPD, 2021f) para o preenchimento das 23 vagas dos membros titulares e suplentes. Uma expectativa para o próximo período é o início efetivo dos trabalhos do Conselho e sua interação com a ANPD.

Por sua vez, com relação à produção de materiais educativos e ao estreitamento de vínculos com outras entidades, a ANPD se aproximou de outros entes por meio da assinatura de Acordos de Cooperação Técnica (ACT), que em muitos casos já geraram, inclusive, produção de conteúdo e materiais conjuntos. Por exemplo, um dos primeiros acordos celebrados foi com a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon (ANPD, 2021c), o qual, dentre outros pontos, culminou na elaboração do Guia *Como proteger seus dados pessoais?* (ANPD; Senacon, 2021), lançado em setembro de 2021. Outro acordo que gerou frutos ainda nesse mesmo ano foi o firmado com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – NIC.br (ANPD, 2021b), que resultou na produção de dois fascículos da *Cartilha de Segurança para Internet* (ANPD, 2021g), um sobre proteção de dados pessoais e outro sobre vazamento de dados. Além disso, a ANPD também firmou

ACTs com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade (ANPD, 2021a) e o Tribunal Superior Eleitoral – TSE (ANPD, 2021d), que devem produzir ainda mais resultados ao longo do ano de 2022.

Por fim, outro marco relevante para a autoridade foi a entrada em vigor dos artigos 52 a 54 da LGPD, que tratam sobre suas sanções administrativas, aplicáveis pelo órgão, no dia 1º de agosto de 2021. Nesse sentido, após as contribuições recebidas por meio de consulta pública, foi aprovado pelo Conselho-Diretor o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador (ANPD, 2021h), que estabelece os procedimentos inerentes ao processo de fiscalização e as regras a serem observadas no âmbito do processo administrativo sancionador pela ANPD, compreendendo as “atividades de monitoramento, orientação e atuação preventiva” (ANPD, 2021h). O breve panorama apresentado mostra que o ano de 2021 foi de extrema importância para a ANPD e para a proteção de dados pessoais no Brasil como um todo, em termos tanto de “organização da casa” quanto da atuação externa da autoridade, nesse caso especialmente nos campos de conscientização, orientação e articulação com outros órgãos.

A despeito de todos esses relevantes avanços, um ponto sensível ainda permanece em relação à ANPD: sua natureza jurídica e estrutura atrelada diretamente ao Poder Executivo, especialmente à presidência da República, o que a torna um órgão sem independência administrativa e financeira, na contramão das boas práticas internacionais sobre a temática.

Fruto de uma disputa intensa durante e depois do processo legislativo que culminou na aprovação da LGPD, o texto final da lei conta com o art. 54-A, §1º, segundo o qual tal natureza jurídica é transitória: isso significa que, em até dois anos após o início da vigência do Regimento da ANPD, ela pode ser convertida em um órgão da administração indireta, uma autarquia, como o Cade ou a Anatel, por exemplo. Essa janela de oportunidade para mudança continua aberta e, dada a importância da independência para a legitimidade e efetividade da ANPD, deve ser tema de destaque no próximo período.

Conclusão

O ano de 2021 foi repleto de movimentações relevantes para a proteção de dados pessoais no Brasil, não apenas de forma direta, com a aprovação da PEC nº 17/2019 e a estruturação da ANPD, mas também de forma relacional, com exemplos como o Marco Legal de IA, o processo de adesão à Convenção de Budapeste e diversos outros projetos não abordados neste breve capítulo, como o PL das Fake News.

Com base na conjuntura apresentada, aliada à crescente relevância e centralidade da pauta para a sociedade, especialmente com casos de golpes e vazamentos de dados se tornando rotineiros, é necessária uma abordagem ancorada em direitos fundamentais, tendo como foco o titular de dados. Nesse sentido, foi fundamental que a constitucionalização

da proteção de dados pessoais tenha entrado em jogo também no Legislativo brasileiro.

Estabelecer o *status* constitucional à matéria, como um direito fundamental autônomo – e conseqüentemente uma cláusula pétrea –, trará avanços relevantes para os indivíduos e para a coletividade, como parte do exercício pleno da cidadania em uma sociedade datificada, além de “deixar ainda mais clara a necessidade de um esforço multissetorial para o fortalecimento de uma cultura de privacidade e proteção de dados no país” (ANPD, 2021).

É evidente, portanto, que o Brasil hoje vem direcionando esforços para a construção de uma cultura de proteção de dados, não mais um tema de nicho, restrito apenas às comunidades que tradicionalmente discutem direitos digitais. Com a aprovação da LGPD, a estruturação da ANPD e a sofisticação da discussão para consolidar a proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo, passos muito importantes foram dados. Outros desafios, entretanto, permanecem – como é o caso da independência da ANPD e das lacunas de proteção de dados pessoais no setor público e em áreas como segurança pública e persecução penal, dentre outros. Como o caminho até aqui já demonstrou, o processo de consolidação da proteção de dados é gradual e constante.

Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD); SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (Senacon). Como proteger seus dados pessoais: Guia do Núcleo de Proteção de Dados do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor em parceria com a ANPD e a SENACON. ANPD, 10 set. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/guia-do-consumidor_como-protger-seus-dados-pessoais-final.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). ANPD e CADE assinam Acordo de Cooperação Técnica. ANPD, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-cade-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: 22 fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). ANPD e NIC.br assinam Acordo de Cooperação. ANPD, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-nic-br-assinam-acordo-de-cooperacao>. Acesso em: 22 fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). ANPD e Senacon assinam acordo de cooperação técnica. ANPD, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-senaccon-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). ANPD e TSE assinam Acordo de Cooperação Técnica. ANPD, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-tse-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: 22 fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). ANPD publica Planejamento Estratégico para 2021-2023. ANPD, 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-publica-planejamento-estrategico-para-2021-2023>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Ata de Circuito Deliberativo nº 3/2021. ANPD, 2021f. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2021/05/ata-1-mesclado.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). CERT.br em parceria com a ANPD publica dois novos Fascículos da Cartilha de Segurança para a Internet. ANPD, 2021g. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/cert-br-em-parceria-com-a-anpd-publica-dois-novos-fasciculos-da-cartilha-de-seguranca-para-a-internet>. Acesso em: 22 fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Conselho Diretor aprova o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. ANPD, 2021h. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/conselho-diretor-aprova-o-regulamento-do-processo-de-fiscalizacao-e-do-processo-administrativo-sancionador-no-ambito-da-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). No Dia da Proteção de Dados, ANPD publica agenda regulatória bianual da autoridade para 2021-2022. ANPD, 2021i. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/no-dia-da-protecao-de-dados-anpd-publica-agenda-regulatoria-bianual-da-autoridade-para-2021-2022>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Regulamento de aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para agentes de tratamento de pequeno porte. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-2-de-27-de-janeiro-de-2022-376562019>. Acesso em: 1º fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Resolução CD/ANPD nº 1. Aprova o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 2021j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-1-de-28-de-outubro-de-2021-355817513>. Acesso em: 01 de fev. 2022.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Senado Federal aprova Proposta de Emenda à Constituição 17 (PEC 17/2019) que inclui a proteção de dados pessoais no rol de direitos e garantias fundamentais. ANPD, 2021l. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/senado-federal-aprova-proposta-de-emenda-a-constituicao-17-pec-17-2019-que-inclui-a-protecao-de-dados-pessoais-no-rol-de-direitos-e-garantias-fundamentais>. Acesso em: 1º fev. 2022.

BIONI, Bruno; ALVES, Fabricio da Mota. A importância da PEC de proteção de dados mesmo após o histórico julgamento do STF. Gen Jurídico, 23 jun.

2020. Disponível em: www.genjuridico.com.br/2020/06/23/importancia-pe-c-de-protacao-de-dados. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer n. 00242/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Brasília, DF, 2 abr. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Referendo na medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.387, 6.388, 6.389, 6.393, 6.390 suspendendo a eficácia da Medida Provisória nº 954/20. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Intimado Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 7 maio 2020b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=754358482>.

BRASIL. Decreto nº 10.474/2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10-474-de-26-de-agosto-de-2020-274389226>. Acesso em: 1º fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Projeto cria marco legal para uso de inteligência artificial no Brasil. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 4 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/641927-projeto-cria-marco-legal-para-uso-de-inteligencia-artificial-no-brasil/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Projeto de Lei nº 21 de 2020. Gabinete do Deputado Eduardo Bismarck PDT/CE. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928. Acesso em: 14 fev. 2022.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE. Carta aos Membros do Senado Federal sobre a Convenção de Budapeste. Direitos na rede, 21 out. 2021a. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2021/10/21/carta-aos-membros-do-senado-federal-sobre-a-convencao-de-budapeste/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE. Inteligência Artificial não pode ser regulada a toque de caixa. Direitos na rede, 23 set. 2021b. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2021/09/23/inteligencia-artificial-nao-pode-ser-regulada-a-toque-de-caixa/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

DATA PRIVACY BRASIL. Memória da LGPD. Observatório da Privacidade, 2019. Disponível em: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/memoria/2018-uma-conjuncao-astral/>. Acesso em: 1 fev. 2022.

DATA PRIVACY BRASIL. Privacidade e Proteção de Dados no Congresso Nacional. Observatório da Privacidade, 2021. Disponível em: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/projetos-em-numeros/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

DATA PRIVACY BRASIL RESEARCH. Nota Técnica: Contribuições do Data Privacy Brasil ao Projeto de Lei nº 21, de 4 de fevereiro de 2020. 2020. Disponível em: https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2021/09/dpbr_notatecnica_pl21.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

DIREITOS NA REDE. Carta aos Membros do Senado Federal sobre a Convenção de Budapeste. Notas, Privacidade. Coalizão Direitos na Rede, 21 out. 2021. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2021/10/21/carta-aos-membros-do-senado-federal-sobre-a-convencao-de-budapeste/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. Espaço Jurídico Journal of Law (EJL), v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011.

EILBERG, Daniela Dora et al. Os cuidados com a Convenção de Budapeste. Jota, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/os-cuidados-com-a-convencao-de-budapeste-08072021>. Acesso em: 14 fev. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Regulatory framework proposal on Artificial Intelligence. [2021.] Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MENDES, Laura Schertel. Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais. Jota, 10 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MULHOLLAND, Caitlin. Responsabilidade civil por danos causados pela violação de dados sensíveis e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). [2021]. Disponível em: https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2021/07/IBERC_Responsabilidade-civil-e-dados-sensiveis.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

SENADO FEDERAL (Brasil). Senado vai analisar projeto que regulamenta uso da inteligência artificial. Agência Senado, Brasília, 2 out. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/02/senado-vai-analisar-projeto-que-regulamenta-uso-da-inteligencia-artificial>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SENADO FEDERAL (Brasil). Projeto de Decreto Legislativo nº 255, de 2021. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150258>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VIEIRA, Victor. A proteção de dados pessoais rumo à Constituição Federal: PEC 17/2019 aprovada na Câmara. Iris, 9 set. 2021. <https://irisbh.com.br/a-protecao-de-dados-pessoais-rumo-a-constituicao-federal-pec-17-2019-aprovada-na-camara/>. Acesso em: 1º fev. 2022.

ZANATTA, Rafael; MARTINS, Pedro Bastos Lobo; OLIVEIRA, Davi Teófilo Nunes. A proteção de dados pessoais no Brasil em 2020: uma análise a partir de quatro fenômenos. In: VALENTE, Jonas CL. Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica. ULEPICC-Brasil, 2021. p. 99. Disponível em: https://ulepicc.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Cadernos-LaPCom-Ulepicc_2021_final.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

Dez anos da Lei de Acesso à Informação: transformações e desafios*

Luma Poletti Dutra

Francisco Eduardo Gonçalves

Fernando Oliveira Paulino

*Parte dos resultados deste capítulo são derivados do Projeto Comunicação, Educação, Mobilização Social e Acesso à Informação no Distrito Federal e no Distrito de Columbia (financiado pela FAP-DF).

Luma Poletti Dutra - Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília, professora voluntária de Direito de Acesso à Informação e Comunicação Pública na Faculdade de Comunicação da UnB (FAC-UnB), pesquisadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB (LaPCom-UnB) e do Observatório da Mídia (Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes).

Francisco Eduardo Gonçalves - Jornalista e doutorando da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Professor voluntário de Jornalismo Político na FAC-UnB e professor do curso de pós-graduação em Jornalismo Investigativo do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF).

Fernando Oliveira Paulino - Professor da UnB, Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom), presidente da Federação Brasileira de Associações Científicas e Acadêmicas da Comunicação (SOCICOM) e vice-presidente da Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação (ALAIIC). Pesquisador dos Projetos "Comunicação, Educação, Acesso à Informação e Mobilização Social no DF e no Distrito de Columbia" (FAP-DF) e do "Global Project of Media Accountability" (CNPq). Professor Visitante na TU Dortmund (2020-21) e na George Washington University (2022).

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicr-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Introdução

No dia 18 de novembro de 2021, a Lei nº 12.527 completou dez anos de sanção. Assinada pela então presidente Dilma Rousseff, a Lei de Acesso à Informação (LAI) deu forma legal à mobilização iniciada no âmbito da sociedade civil para assegurar que houvesse no país maior transparência nas ações do poder público, garantindo a qualquer cidadão o direito de requerer informações ao Estado. O objetivo deste texto é apresentar um histórico do processo que resultou na aprovação da norma, as transformações que marcaram sua trajetória nesses dez anos, bem como novos e velhos desafios que permanecem em seu caminho.

Editada como promessa de maior transparência do Estado, a LAI seguiu o princípio de que o sigilo deveria ser apenas a exceção, sendo a publicidade dos atos a regra que deveria prevalecer. O dispositivo legal estabelece que o Estado tanto deve abrir-se, tornando informações públicas de modo ativo, como também deve atender os requerimentos de informação, no modo da chamada transparência passiva. Em contraposição ao chamado sigilo eterno até então previsto na legislação do país,¹ a LAI passou a estabelecer prazos para respostas, instâncias recursais para pedidos de informação negados e ainda impôs limites à preservação de documentos sob sigilo.

Dez anos após sua edição, mais de um milhão de pedidos de informação foram apresentados ao governo federal² e dados públicos como salários de servidores e gastos com contratos e convênios podem ser consultados nos sites oficiais. Há, no entanto, setores do governo ainda vinculados a uma cultura de sigilo, com relatos de que informações que deveriam ser públicas estariam sendo negadas sem uma razão justificável (DANTAS, 2020; FABRINI, 2019; LEALI, 2015; LIPORACE *et al.*, 2020). Assim, a prometida ampliação da transparência pública segue sendo um desafio cotidiano que demanda estudo e monitoramento frequente, como será exposto neste texto.

Histórico

De edição tardia,³ a LAI é fruto da mobilização da sociedade civil e dos diálogos estabelecidos com o Estado. Ainda em 2003, o primeiro Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, realizado no Congresso Nacional, deu origem ao Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (REIS, 2014; PEREIRA, 2016), cujo principal

1 O Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, no final da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu que documentos classificados no mais alto grau de sigilo, os ultrassecretos, seriam protegidos por 50 anos, podendo esse prazo ser renovado indefinidamente. A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, sancionada na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, manteve a possibilidade de prorrogação de sigilo por tempo indeterminado.

2 Informações disponíveis em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 22 jan. 2022.

3 Quando a Lei nº 12.527 foi sancionada, mais de 90 países já haviam instituído suas LAIs. Na América Latina, por exemplo, México, Chile, Peru e Uruguai já haviam aprovado suas respectivas leis de acesso. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

objetivo era a aprovação de uma lei que estabelecesse regras claras de garantia de acesso à informação, um direito previsto em 1948 pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas e em 1988 na Constituição brasileira.

O acesso à informação ascendeu à categoria de direito fundamental tanto na DUDH quanto na Carta Magna em razão de processos históricos, visto que o “que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”, conforme afirma Bobbio (2004, p. 38). O filósofo italiano divide o processo de formação dos direitos humanos em três fases: a primeira seria a etapa das teorias filosóficas, quando as propostas para os direitos são universais e elaboradas somente no plano teórico. O segundo momento consiste justamente na transformação dessa teoria em prática, quando os direitos passam a valer efetivamente. A terceira e última fase tem início com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, quando os direitos não se restringem apenas aos Estados, mas passam a ser pleiteados sem restrições de âmbito territorial.

Em relação à publicidade dos atos dos governantes, Norberto Bobbio (2011) ressalta que este é um aspecto intrínseco ao sistema democrático, pois a “democracia é o governo do poder público em público” (BOBBIO, 2011, p. 98). A frase é emblemática ao trazer dois significados para a palavra “público”: como oposição ao privado e também ao secreto. Ou seja, a democracia é o governo do poder que não é privado e nem secreto, portanto, um regime do poder visível. O segredo só seria justificável quando limitado no tempo. Para Bobbio (2011), a publicidade propicia o controle por parte de sociedade, permitindo distinguir o que é lícito do que não é.

Assim, em 2003 foi apresentado o primeiro projeto que estabelecia as bases para a instituição de uma lei de acesso, o PL nº 219, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). A proposta estimulou importantes debates no Congresso Nacional e contribuiu para agendar a discussão sobre o Direito de Acesso à Informação no país. Em 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva enviou ao Congresso um projeto de autoria do governo federal para edição da LAI.

Antes de remeter o texto à apreciação do Legislativo, o tema foi objeto de debate no governo federal. O primeiro rascunho da proposta do Poder Executivo é de 2006 (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014), mas foram precisos três anos de debates internos no âmbito da administração federal para concluir o projeto remetido em 2009 ao Parlamento brasileiro.

As discussões sobre a amplitude do anteprojeto em formulação no Executivo federal se concentravam na possibilidade de o texto legal conter um maior ou menor grau de transparência e de sigilo, expondo divergências sobre qual deveria ser o caráter preponderante da lei. Entre 2006 e 2009, diferentes setores da administração federal se alinharam em posições com maior ou menor inclinação à publicidade das informações nas reuniões de discussão, como registra João Francisco Resende (2018).

O projeto do Executivo chegou ao Congresso em maio de 2009 e foi aprovado em 2011. Em 18 de novembro daquele ano, em solenidade no

Palácio do Planalto, a então presidente Dilma Rousseff sancionou duas leis: a Lei de Acesso à Informação, de nº 12.527, e a lei nº 12.528, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade, encarregada de investigar violações aos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. O ato conjunto foi intencional, vinculando as duas propostas à promessa do Estado de ser mais transparente e de resgatar a memória das atrocidades cometidas durante a ditadura militar, como parte de um gesto em prol da cidadania.

A Lei de Acesso à Informação se aplica aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis da administração pública (federal, estadual, municipal e distrital). De acordo com a norma, documentos, dados e arquivos produzidos e armazenados por órgãos públicos devem ser – ressalvadas as exceções⁴ – disponibilizados aos cidadãos de maneira ativa ou passiva. Documentos classificados como ultrassecretos ficam sob sigilo por 25 anos, sendo possível uma única renovação. Ou seja, pela lei, uma informação pode ter seu acesso restrito por, no máximo, 50 anos. Para informações de caráter pessoal, a LAI prevê um prazo de proteção de 100 anos.⁵

A rede mundial de computadores é designada como principal plataforma para divulgar dados e receber pedidos de informações,⁶ e o prazo de atendimento das demandas é de até 30 dias (20 dias prorrogáveis por mais 10, desde que justificado). Além disso, a lei proíbe a exigência de justificativa para o pedido de informação e estabelece prazo para apresentação de recursos. No Executivo Federal, existem pelo menos quatro instâncias recursais: duas no órgão demandado, a CGU como a terceira e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) como a quarta.

A legislação estabelece que os pedidos de acesso à informação podem ser feitos “por qualquer meio legítimo” e precisam ser identificados. Sobre esse último aspecto, vale uma observação: desde novembro de 2018 é possível fazer pedidos ao governo federal sem se identificar. A identificação do requerente fica sob tutela da CGU, que repassa o pedido sem o dado para o órgão demandado. Desde que o mecanismo de preservação da identidade foi adotado, 18,2% dos pedidos foram registrados de maneira anônima.

Abrir a possibilidade de não identificação do requerente foi considerado um aspecto importante, uma vez que pesquisas já identificaram práticas discriminatórias no acesso à informação (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), o que fere o princípio constitucional da impessoalidade

4 A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu art. 23 o rol de informações que são passíveis de classificação como ultrassecretas, secretas ou reservadas.

5 Em 2021, a regra foi utilizada para não divulgar processo administrativo envolvendo o ex-ministro da Saúde general Eduardo Pazuello. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/exercito-impoe-100-anos-de-sigilo-para-processo-administrativo-de-pazuello-1-25050551?utm_source=globo.com&utm_medium=oglobo. Acesso em: 20 jan. 2022.

6 A única exceção são os municípios com população de até 10 mil habitantes (art. 8º §4º), que são dispensados da obrigatoriedade de publicação de dados por meio da internet.

As tentativas de mudança na LAI

(art. 37). Há registros de pedidos feitos por meio da lei de acesso à informação por jornalistas, por exemplo, que foram indevidamente encaminhados para a assessoria de imprensa do órgão demandado em razão da identificação do usuário (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). Jornalistas declaram receber tratamento diferenciado nos pedidos que fazem por conta da atividade que exercem e do risco que a administração acredita haver na divulgação de informações até então desconhecidas pelo público em geral (GONÇALVES, 2019).

Em novembro de 2018, uma coalizão de organizações ligadas à defesa do direito de acesso à informação lançou uma carta aberta⁷ pedindo que estados e municípios adotem a mesma medida e permitam que a identificação dos solicitantes seja protegida, mas até novembro de 2020 a demanda ainda não havia sido atendida. Sobre isso, tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei que altera o texto da LAI para permitir que sejam feitos pedidos anônimos em todos os níveis da administração pública.⁸

Por sete anos, nem a LAI, nem seu decreto regulamentador sofreram alterações de conteúdo. No entanto, a gestão do presidente Jair Bolsonaro editou duas medidas que foram posteriormente barradas pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Em janeiro de 2019, no seu primeiro mês de mandato, o governo editou um decreto alterando as regras sobre documentos sigilosos para que mais ocupantes de cargos de confiança tivessem poder para classificar os registros do governo como de acesso restrito. Tal medida, “por meio de suas implicações práticas e simbólicas, ameaça eliminar a eficácia da Lei Acesso à Informação” (MICHENER; NISKIER, 2019).

A iniciativa do presidente foi contestada pelo Congresso. No dia 17 de fevereiro de 2019, o plenário da Câmara aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 3/19, revogando a medida do governo. Antes de a proposta ser aprovada pelo Senado, o presidente da República editou novo decreto restabelecendo as regras vigentes desde 2012.

O mesmo governo Bolsonaro fez uma segunda tentativa de reduzir a amplitude da LAI. Em março de 2020, utilizando como pretexto o contexto da pandemia provocada pelo novo coronavírus, foi editada a Medida Provisória nº 928/2020,⁹ que suspendia os prazos de resposta para pedidos de informação em todos os órgãos federais cujos servidores estives-

7 Carta aberta: estados e municípios devem permitir pedidos de informação anônimos. Disponível em:

<https://blog.transparencia.org.br/organizacoes-pedem-que-estados-e-municipios-aceitem-pedidos-de-informacao-anonimos/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

8 PL nº 5531/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/ficha-detramitacao?pidProposicao=2267120>. Acesso em: 20 jan. 2022.

9 Íntegra da MP nº 928/2020 disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020&totalArquivos=6>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Novos desafios e velhos entraves

sem em trabalho remoto. A partir de um recurso judicial interposto pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Supremo Tribunal Federal revogou a validade da medida governamental.

As restrições no acesso à informação pública durante o governo de Jair Bolsonaro também foram identificadas em um relatório da ONG Transparência Brasil, divulgado em agosto de 2020. Um levantamento feito com base em dados disponibilizados pelo e-SIC – o sistema eletrônico do governo federal para processamento de pedidos de informação – revelou que, entre janeiro de 2016 e junho de 2020,¹⁰ a gestão de Bolsonaro foi a que mais utilizou justificativas controversas para rejeitar pedidos de acesso à informação (DANTAS, 2020).

Durante a pandemia de covid-19, foram registrados vários episódios de opacidade na divulgação de informações públicas imprescindíveis para a adoção de medidas de prevenção individuais ou coletivas (DUTRA, 2020). Essas ações fizeram com que organizações da sociedade civil apresentassem uma denúncia, no dia 15 de julho de 2020, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. No documento, as organizações acusam a gestão de Jair Bolsonaro por sucessivas “violações do direito de acesso à informação pelo governo federal durante a pandemia do novo coronavírus” (LIPORACE *et al.*, 2020).

Depois de sancionada, a Lei de Acesso à Informação começou a vigorar em maio de 2012. Até dezembro de 2021, mais de 1 milhão de pedidos de acesso à informação foram feitos ao governo federal, com um tempo médio de resposta de 15 dias, segundo a Controladoria-Geral da União. Do total de 135 mil recursos apresentados, apenas 2,8% (pouco mais de 3,7 mil) chegaram à CMRI, que leva em média 251 dias para responder e mantém a decisão das instâncias inferiores em 96,3% dos casos. Há, portanto, uma espera que dura cerca de 8 meses por uma resposta por parte da CMRI, que dificilmente altera decisões anteriores do processo.

A partir dos dados do Painel da Lei de Acesso é possível traçar um perfil majoritário do usuário da LAI no governo federal: homem com idade entre 31 e 40 anos, empregado do setor privado e morador da região Sudeste. Esses dados revelam um dos desafios que se apresentam em termos de políticas públicas: conseguir difundir a ferramenta instituída pelo marco legal, para que pessoas de diferentes perfis também possam utilizá-la. Afinal de contas, o acesso à informação é considerado um direito-meio, ou seja, uma maneira de conquistar outros direitos (GENTILI, 2005).

De volta ao panorama de aplicação da LAI, os dados da CGU mostram que o Ministério da Economia é o órgão mais demandado no âmbito do Executivo Federal, seguido pelo Instituto Nacional do Seguro Social

10 O período abrange o final do governo de Dilma Rousseff, toda a gestão de Michel Temer e os primeiros 18 meses do mandato de Jair Bolsonaro.

(INSS) e pelo Ministério da Cidadania. Já o Ministério da Saúde lidera o *ranking* de omissões, ou seja, solicitações pendentes e com prazo de resposta expirado. Entendemos que se trata de uma possível consequência da pandemia de covid-19, que deve ter alavancado o número de pedidos enviados ao órgão – cuja omissão em um período de crise sanitária global também é preocupante.

O Painel Eletrônico da CGU registra que a maior parte dos pedidos de informação, 68,3%, foi atendida e que 8% dos requerimentos foram negados. Determinados setores do governo têm percentual de pedidos concedidos abaixo da média geral. O Ministério das Relações Exteriores, responsável pela guarda de telegramas diplomáticos sigilosos, concedeu 57,1% dos pedidos que recebeu e negou 18,2%. O Gabinete de Segurança Institucional (GSI), que lida com informações sensíveis sobre a segurança presidencial, atendeu apenas 44,1% dos pedidos e negou 31,5%.

Ao longo do tempo, alguns órgãos federais registraram inflexão nos percentuais de concessão de pedidos de informação.¹¹ Dados da CGU indicam que, entre maio de 2012 e maio de 2016, período da gestão Dilma Rousseff, o GSI atendeu 51,8% dos pedidos. Entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021, no governo Bolsonaro, esse percentual caiu para 40,6%. No mesmo período, os pedidos negados subiram, respectivamente, de 25% para 32,7%.

No Itamaraty, o percentual de pedidos concedidos na gestão Dilma foi de 59,4%; nos três primeiros anos de Bolsonaro, foi de 51,5%. Já a variação de pedidos negados entre as duas gestões foi de dois pontos percentuais, passando de 20,6% para 22,6%. Na comparação entre os dois períodos, o Ministério da Educação teve uma redução dos pedidos concedidos de 20 pontos percentuais. Na gestão Dilma eram 88,2%. Na de Bolsonaro, 68%. Esses dados, por um lado, apresentam uma indicação de possível alteração do governo federal no comparativo entre as gestões e, por outro, indicam que ainda são necessários novos estudos para tentar compreender como se deram as mudanças no contingente de pedidos de informação concedidos e negados ao longo dos últimos dez anos.

Em âmbito local, o panorama é ainda mais desafiador. Em 2020, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas lançou a campanha Acesso à Informação é direito: pela regulamentação da LAI em todos os municípios.¹² Com base em dados da CGU, verificou-se que, nove anos após a sanção da Lei, 86% dos municípios do país ainda não a regulamentaram localmente, o que gera uma série de limitações em sua aplicação.

Em caso de descumprimento, a LAI estabelece a possibilidade de sanções para servidores públicos, pessoas físicas ou entidades privadas que

11 Informações disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/politica/maioria-dos-ministerios-de-bolsonaro-reduz-atendimento-pedidos-de-acesso-informacao-1-25258921>. Acesso em: 23 jan. 2022.

12 A ação envolve o site Regulamenta LAI, direcionado à criação de um projeto de lei de iniciativa popular para regulamentar a lei nos municípios. Disponível em: <https://www.regulamentalai.org/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

detenham informações em virtude de vínculo com o poder público. Segundo o Painel Correição em Dados,¹³ ferramenta criada pela CGU, entre 2012, ano em que a lei entrou em vigor, e 2021 foram registrados 60 processos no governo federal cujo enquadramento foi vinculado ao descumprimento da LAI. Desse total, 43 foram concluídos após apuração em processo ou sindicância administrativa. Nos registros do sistema há, no entanto, equívocos de enquadramento. Alguns casos associados à suposta violação da LAI, na verdade, tratavam de condutas funcionais que não guardavam relação com a lei de acesso, mas foram assim registrados por erro no preenchimento dos campos que identificam o tipo de conduta em apuração.¹⁴

Dados produzidos pela Corregedoria-Geral da CGU indicam que, no período de 2012 a 2021, foram instaurados 19 processos que podem ser vinculados diretamente ao descumprimento da LAI (conforme quadro 1). Desses, seis são relativos a universidades federais e dois a institutos federais de ensino. Outros quatro processos são referentes ao Ministério da Agricultura (Mapa) e dois ao Incra, órgão vinculado ao Mapa.

Quadro 1: Casos de descumprimento da LAI enviados às corregedorias (2012 a 2021)

| Órgão | Tema | Situação |
|--------|--|-------------------------------|
| UFF | Informações sobre processos administrativos disciplinares no período de 2010 a 2020 | Em análise |
| UFPI | 75 pedidos em tramitação fora do prazo | Em análise |
| Ifes | 4 pedidos em tramitação fora do prazo | Em análise |
| IFBA | Descumprimento de decisão da CGU | Arquivado |
| AGU | Extravio de peças processuais na Advocacia-Geral da União | Enviado à Corregedoria da AGU |
| Anvisa | Descumprimento reiterado de preceitos da LAI | Em análise |
| Dnocs | 15 solicitações em omissão, sendo 12 pedidos, 2 recursos de 1ª instância e 1 recurso de 2ª instância | Em análise |
| CNPq | 17 omissões, das quais 15 referem-se a pedidos de informação e 2 a recursos de primeira instância | Em análise |
| UFPA | Descumprimento de decisão da CGU | Arquivado |
| UFRN | Descumprimento de decisão da CGU | Arquivado |

13 Painel Correição em Dados disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022

14 A partir de pedido de informação direcionado aos órgãos, foi possível identificar os erros de enquadramento em consulta aos processos concluídos. A título de exemplo, podem ser citados os processos instaurados no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) sob o número 35013002551/2015-38 e na Agência Nacional de Mineração (ANM) sob o número 48400000487/2013-77. O primeiro tratou de investigação sobre uso indevido da senha de um servidor público; o segundo, de supressão de páginas de um processo. Nos dois casos não houve punição por conta da prescrição da infração disciplinar.

| | | |
|-------|---|---|
| Ufra | Cópia da prestação de contas de contrato | Arquivado |
| MMFDH | Sindicância para apurar não divulgação dos resultados da Conferência Nacional da Mulher de 2016 | Arquivado |
| Mapa | Não atendimento de pedido de informação | Arquivado |
| Unir | Não atendimento de pedido de informação | Indicada punição de suspensão de 6 dias |
| Mapa | Não informado | Arquivado |
| Mapa | Apuração de descumprimento da LAI | Não informado |
| Mapa | Sindicância instaurada para apurar descumprimento da LAI | Arquivado |
| Incra | Apuração de atraso de 38 dias para atendimento a pedido de LAI | Em análise |
| Incra | Apuração de atraso no fornecimento de informação | Arquivado |

Fonte: CGU

Dos 19 casos, sete ainda estão em análise, nove foram arquivados por não ter sido configurada transgressão disciplinar, um foi remetido à Corregedoria da AGU para apuração e um não teve sua situação detalhada. Apenas um processo resultou em punição disciplinar. A CGU considerou que um ex-reitor da Universidade Federal de Rondônia deixou de responder a pedido de informação e ainda ignorou as recomendações da própria Controladoria para fornecer as informações solicitadas por um cidadão. A punição indicada em 2021 no processo foi de afastamento do serviço público por seis dias.¹⁵

Desse modo, pode-se considerar que são insignificantes os casos de punição a servidores por violação ou descumprimento da LAI. Deve-se levar em conta que o aspecto punitivo é parte necessária para assegurar a efetividade de leis de acesso, como estabelece a Declaração de Atlanta (2008): o “instrumento (a lei) deve incluir penalidades e sanções claras para o não cumprimento por parte dos funcionários públicos” (The Carter Center, 2008, p. 3).

Conclusões

A Lei de Acesso à Informação (LAI), instituída a partir de mobilização da sociedade civil, estabeleceu regramento para assegurar o direito de cada cidadão de obter informações do Estado e ainda deu ao Poder Público o comando legal de tornar públicos seus registros. A transparência como regra está associada à instituição da LAI, mas, ao longo de dez anos de vigência, há registros de movimentos para ora ampliar possibilidades

15 Informações disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/politica/em-dez-anos-governo-so-puniu-um-servidor-por-violacao-da-lei-de-acesso-informacao-1-25258930>. Acesso em: 23 jan. 2022.

de sigilo, ora mitigar o acesso a informações em determinados setores governamentais, em especial na esfera do Poder Executivo Federal. Os exemplos que o texto apresenta demonstram maiores dificuldades para o exercício do direito de acesso a partir do início do mandato do governo federal atual.

O uso ainda limitado dos potenciais da lei por boa parte dos cidadãos associado a indicações de retrocessos na imposição de um paradigma de maior transparência seguem sendo desafios à garantia do amplo acesso à informação no país. A existência de uma lei é pré-condição para impor regras de liberação de registros públicos, mas, para a garantia de publicidade e transparência, faz-se necessário o monitoramento permanente das ações do Estado, bem como o incentivo a maior adesão ao uso da LAI como ferramenta de obtenção de informações por qualquer cidadão.

Um número maior de pesquisas conceituais e empíricas pode contribuir para intensificar o diagnóstico de operacionalização da LAI nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e também em escalas federal, estadual, municipal e distrital. Ademais, medidas de educação para o acesso à informação se fazem prementes, inclusive com atividades que envolvam um público mais abrangente para receber orientações sobre como solicitar e receber informações. Nesse sentido, instituições de educação em todos os seus níveis, superior, médio, fundamental e até infantil podem incluir a temática da transparência e do acesso à informação em suas atividades e instruir os cidadãos para essa prática fundamental para o aprimoramento e o exercício da cidadania e da democracia.

Referências

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CUNHA FILHO, Márcio; XAVIER, Vítor César. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DANTAS, Matheus. Uso de justificativas controversas para negar informações aumenta sob Bolsonaro. Transparência Brasil (blog), São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/uso-de-justificativas-controversas-para-negar-informacoes-aumenta-sob-bolsonaro/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DUTRA, Luma Poletti. Acesso à informação e comunicação pública: uma análise das supremas cortes do Brasil e do México. 2021. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42564/1/2021_LumaPolettiDutra.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

DUTRA, Luma Poletti. Accountability e saúde: desafios do direito de acesso à informação na pandemia de Covid-19. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 18., 2020. Disponível em: <http://sbpjor.org.br/congresso/index.php/sbpjor/sbpjor2020/paper/view/2785/1446>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DUTRA, L. P.; GONÇALVES, F. E.; PAULINO, F. O. A consolidação do direito de acesso à informação: trajetória da LAI na perspectiva de jornalistas. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 30., 2021, São Paulo. Disponível em: <https://proceedings.science/compos/compos-2021/papers/a-consolidacao-do-direito-de-acesso-a-informacao-trajetoria-da-lai-na-perspectiva-de-jornalistas>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FABRINI, Fábio. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da previdência. Folha de S.Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em: 13 fev. 2022.

GENTILLI, Victor. Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GONÇALVES, Francisco E. A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39711/1/2020_FranciscoEduardoGon%C3%A7alves.pdf Acesso em: 20 jan. 2022.

LEALI, Francisco. Lei de acesso é desrespeitada por órgãos do governo. O Globo, 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/lei-de-acesso-desrespeitada-por-orgaos-do-governo-16110382>. Acesso em: 13 fev. 2022.

LIPORACE, T. et al. Organizações explicam denúncia por violações do Estado ao direito à informação. Poder 360, Brasília, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/organizacoes-explicam-denuncia-por-violacoes-do-estado-ao-direito-a-informacao/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MICHENER, Gregory; NISKIER, Irene. Decreto sobre sigilo de dados coloca em risco promessas de Bolsonaro. Folha de S.Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/decreto-sobre-sigilo-de-dados-colo-ca-em-risco-promessas-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

PEREIRA, Tayara. A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo no monitoramento da burocracia pública brasileira. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

REIS, L. M. S. L. A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RESENDE, João Francisco. Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

THE CARTER CENTER. Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso a Informação. 2008. Disponível em: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

