

---

## Marco Civil da Internet e Direito à Comunicação: avanços, imperfeições e proposições<sup>1</sup>

Felipe de Oliveira MATEUS<sup>2</sup>  
Carlo José NAPOLITANO<sup>3</sup>  
Universidade Estadual Paulista – UNESP

O objetivo deste artigo é verificar em que medida os princípios do direito à comunicação são contemplados pela lei 12.965/2014, que estabelece o Marco Civil da Internet (MCI). Partindo da compreensão de como se configuram as normas que regulam a comunicação social no Brasil e da percepção de que a Constituição e demais leis não dão conta, explicitamente, dos processos de comunicação digital, propomos uma análise do MCI. Por meio da análise da lei e comparação com outras normas que compõem o direito à comunicação e ações de incentivo à produção de conteúdos, observa-se que o MCI segue a tendência das demais leis do país de regular os processos de comunicação social digital pelo aspecto tecnológico, não contendo diretrizes específicas para uma regulação do ponto de vista das funções sociais e culturais da internet, havendo a necessidade de aprimoramento para atender essas finalidades.

Palavras-chave: Marco Civil da Internet; direito à comunicação; regulação; mídias digitais.

### Direito à Comunicação no Brasil: principais aspectos

O acesso à informação é um direito assegurado no Brasil pela Constituição Federal de 1988. A partir das garantias expressas pelos artigos 5º e 220 a 224, outras leis foram elaboradas no país com o objetivo de disciplinar e cumprir os princípios constitucionais. Segundo autores que analisam como a comunicação é contemplada pelo direito brasileiro (COSTELLA, 2002; BITELLI, 2004), as normas podem ser classificadas em dois tipos principais: as que são “reguladoras da mensagem”, cuja função é garantir o direito à informação, e as que são “reguladoras da telecomunicação”, que compõem o chamado direito da telecomunicação (COSTELLA, 2002). Considerando suas finalidades, esses dois tipos de normas são complementares entre si.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XVIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Jornalista, Doutorando em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP/Bauru/SP, e-mail: [felipe.omateus@hotmail.com](mailto:felipe.omateus@hotmail.com)

<sup>3</sup> Pós-Doutor pelo Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, professor do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP/Bauru/SP, e-mail: [carlonapolitano@faac.unesp.br](mailto:carlonapolitano@faac.unesp.br).

---

As leis que se dedicam à regulação da mensagem, de acordo com a classificação de Costella (2002), são aquelas ligadas à defesa dos princípios fundamentais garantidos pela Constituição em seu artigo 5º, neste caso específico, aos direitos fundamentais sobre os quais incide o acesso à informação. Assim, são normas que garantem ao cidadão o direito de receber informações (Art 5º, XIV) e também de informar (Art 5º, IV).

Pelo fato de as trocas de informações ocorrerem por meio de relações comunicativas que, com o avanço tecnológico, se apoiam em meios de comunicação cada vez mais diversos, entende-se que o direito à informação abrange em sua competência o direito à comunicação. Vale observar que, mesmo ao tratar das formas com que a comunicação ocorre, o princípio que rege o olhar dado a ela é o da garantia do acesso à informação.

Nosso país, portanto, também permitiria fosse sistematizado este subsistema jurídico, posto que a Constituição brasileira, além de regular o direito à informação (art. 5º, XIV), o direito à comunicação (art. 5º, IV), também dedica importante capítulo para tratar da “comunicação social”, nos arts. 220 a 224, que integrados ao texto maior determinam a regulação do compartilhamento do direito à comunicação, calcado no direito à informação, através dos meios de difusão, transmissão e exibição, os meios, no direito positivo brasileiro (...). (BITELLI, 2004, p. 30)

Costella (2002) analisa que os meios de comunicação e as relações engendradas por eles são um fenômeno social e, por isso, compete ao Direito a sua regulação, definindo que o direito à comunicação é “um conjunto de normas gerais e coercitivas que regulam a existência e a atuação dos meios de comunicação” (COSTELLA, 2002, p. 39). Nesse aspecto, as normas podem ser novamente divididas em dois grupos: o primeiro das que regulam a atuação dos meios, que equivalem às já mencionadas reguladoras da mensagem. É o caso do que preveem os artigos 5º, 220 e 221 da Constituição Federal, ou em outros termos, regras jurídicas que garantem a pluralidade nos meios de comunicação, o denominado pluralismo interno. Já o segundo é o das normas que regulam a existência dos meios, aquelas que contemplam os demais aspectos institucionais das mídias. No caso, os artigos 222 a 224 da Constituição, considerada aqui a pluralidade dos meios, ou pluralismo externo. Cabe ressaltar que, mesmo não tendo implicações exatamente na atuação dos meios, essas normas têm por objetivo garantir o direito à informação por meio de seus dispositivos.

A respeito desse grupo de normas, Costella (2002) as considera como reguladoras da telecomunicação justamente por serem esses serviços, e os de radiodifusão, os que

---

mais têm sua existência regulada por lei. Isso se deve ao fato de o espectro eletromagnético, por onde as relações comunicativas das mídias se apoiam, é um recurso limitado, não havendo espaço para todos.

Em matéria de telecomunicações, o poder público tem muito mais presença e ingerência, do que no campo das publicações impressas. Em se tratando do uso das ondas eletromagnéticas, há inclusive uma limitação física imposta pela Natureza. Existe um número limitado de frequências no espectro eletromagnético dessas ondas. Caso não se estabeleça uma disciplina em seu uso, cria-se o caos, do mesmo modo que ninguém se entende, quando várias pessoas falam ao mesmo tempo. Por causa das circunstâncias e com base nos incisos XI e XII, foram criadas pelo legislador brasileiro leis de telecomunicações (...). (COSTELLA, 2002, p. 54)

O caráter limitado do espectro e a necessidade de regulação ficam claros no artigo 157 da Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.457/1997), que afirma ser o espectro um bem público. Assim, os meios de comunicação em geral estão sujeitos às normas que regulam tanto sua atuação quanto sua existência. No entanto, o efeito dessas leis é mais visível no tocante à radiodifusão, pensando em meios que promovem a comunicação de massa. Isso porque, a partir do momento em que estão sujeitos às leis que dizem respeito diretamente a sua existência, sendo que seu princípio último é a garantia do acesso à informação, a atuação desses meios é também regulada por dispositivos dessas mesmas normas, como se verifica pelo artigo 221 da Constituição.

### **Convergência tecnológica e aparentes lacunas jurídicas**

A partir desse cenário, é possível compreender que o Direito à Comunicação sustenta ainda uma compreensão a respeito da comunicação ligada a uma visão tradicional dos processos de produção emissão e recepção de mensagens, o que acarreta empecilhos para se pensar uma regulação da comunicação, no sentido de se garantir os princípios constitucionais de pluralidade, cidadania e valorização da cultura nacional, tendo por base o ambiente digital. Uma das razões aparentes pelas quais isso ocorre é o fato de a Constituição ter sido elaborada em um período anterior à comunicação digital, no qual a realidade social e cultural que o direito acompanhou era constituída de relações comunicacionais em que os papéis de produtores e consumidores de mensagens não se confundiam e nas quais os meios tradicionais eram indispensáveis enquanto mediadores do acesso à informação.

---

Deve ser lembrado que a Constituição Federal de 1988 já estava pronta, acabada e vigente quando o fenômeno da convergência dos media passava a se materializar. Certamente o texto constitucional não estava, como não está, preparado para essa evolução tecnológica e, portanto, inexigível uma vocação maior para tutelar os efeitos desse acontecimento. A separação entre serviços de telecomunicações, radiodifusão e imprensa ainda foi mantida e, por consequência, o fenômeno da convergência não tem acolhida na Carta Maior. (BITELLI, 2004, p. 33)

Diante desse novo contexto, o direito passa a lidar com alguns novos desafios ao legislar sobre a comunicação. Entre os que aqui destacamos, de ordem mais prática, está o caráter multimídia e transmídia que o consumo contemporâneo de informações tem. Isso porque a comunicação digital passa a envolver casos em que um mesmo dispositivo que configura uma forma de acesso à informação apresenta características próprias da radiodifusão, das telecomunicações e do audiovisual, como o consumo de vídeos no site YouTube por meio de smartphones, por exemplo.

Essa lacuna aparente em relação à comunicação digital pode ser explicada pela própria forma com que se compreende a internet no meio jurídico. Conforme explica Lemos (2005), os meios de comunicação em geral, assim como a internet, são compostos por três camadas: a física, que diz respeito à infraestrutura pela qual a transmissão de mensagens ocorre, no caso da internet considerando os computadores, centros de distribuição de dados, cabos de fibra ótica etc; a camada lógica, que compreende a linguagem pela qual a comunicação ocorre por meio das mídias, os softwares e os protocolos TCP/IP; e a camada de conteúdo, que como o próprio nome indica, são os conteúdos transmitidos graças à existência das duas outras camadas.

De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações, apenas as duas primeiras camadas são consideradas serviços de telecomunicações, sendo assim passíveis de regulação - seguindo a tendência aqui já apontada de se regular o âmbito tecnológico da comunicação. Intenção também observada no direito português, que de acordo com Machado (2002, p. 602) os conceitos relacionados a esses serviços são forjados a partir de “aspectos arquitectónicos e estruturais relativos à emissão e à recepção, deixando para segundo plano o conteúdo”. A camada de conteúdo, por onde se revelam os usos culturais da internet, é considerada um Serviço de Valor Adicionado (SVA), que não é contemplado por regulações. Talvez uma chave explicativa para as ausências de regulações infraconstitucionais relativas aos conteúdos remeta ao receio da censura,

---

sendo a regulação de conteúdo, um interdito, especialmente pelas lembranças do período autoritário recente. (NAPOLITANO, 2015)

Porém, conforme os usos culturais das mídias foram se tornando mais diversificados, a necessidade de se pensar novas formas de regulação foi se impondo, da mesma forma que surgiram oportunidades para que isso fosse posto em prática. Nesse sentido, o advento da Emenda Constitucional n. 36, de 28 de maio de 2002, em tese, muda essa lógica, permitindo-se a regulação pelo conteúdo, “independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço” (§ 3º, do artigo 222 da Constituição Federal, acrescentado pela referida Emenda). Essa alteração no texto constitucional, defende-se aqui, unifica as regras relativas à comunicação social, indicando que a tecnologia utilizada não pode ser considerada um entrave para a aplicação dos comandos jurídicos contidos no artigo 221, que determina que esses serviços devem dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promover a cultura nacional e regional, estimular a produção independente, divulgar a produção cultural, artística e jornalística regional, e por fim, respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Observe-se que a Emenda Constitucional 36 foi proposta em 1995 e visava inicialmente ampliar a participação de pessoas jurídicas nas empresas de comunicação. O parágrafo 3º somente foi incluído em abril de 2002 no Senado Federal, na fase final da tramitação do projeto. A ideia de unificação da legislação fica evidente no relatório do Senador Romeu Tuma, relator designado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal para analisar a Proposta de Emenda à Constituição<sup>4</sup>. De acordo com o relator uma nova legislação é necessária para alterar “o indesejável ambiente de ‘confusão normativa’ que envolve o setor de comunicação social” e acrescenta ainda que “Em tempos de crescente convergência dos meios de transmissão e distribuição de áudio, vídeo e dados, parece evidente a necessidade do estabelecimento de mecanismos de regulação e de fiscalização que ensejem uma visão global do setor.” (DSF, 2002, p. 4068)

No mesmo sentido da Emenda 36, a teoria jurídica portuguesa também propõe uma nova compreensão acerca dos serviços de radiodifusão, distanciando da ideia da emissão via ondas eletromagnéticas, limitadas, e incluindo as novas tecnologias,

---

<sup>4</sup> Faz-se aqui a utilização de um método de interpretação do direito denominado interpretação histórica, quando o intérprete busca “nos chamados trabalhos preparatórios (discussões parlamentares, emendas preteridas, etc.), elementos auxiliares do sentido histórico da norma. Tudo isso há de lhe oferecer a chamada *ocassio legis*, isto é, o conjunto de circunstâncias que marcaram efetivamente a gênese da norma.” (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 262).

---

ilimitadas. A tese central do trabalho de Cordeiro (2004, p. 12), por exemplo, consiste em “demonstrar que existe um conceito único de radiodifusão cuja elaboração remonta ao século passado, mas que se mantém actual e continua operativo em todas as situações” e que não há diferenças relacionadas ao suporte ou forma de transmissão pois

na radiodifusão tradicional, na efectuada por cabo, por satélite ou pela Internet, normalmente designada por ‘webcasting’, estamos, em todas elas, perante modalidades de uma mesma realidade, havendo variações meramente quantitativas. O conceito jurídico de radiodifusão mantém-se, contudo, inalterável e operacional em qualquer dos casos.

Conclui Cordeiro (2004, p. 484/485) “que existe um conceito único de radiodifusão” e que “consiste na comunicação pública de obras ou prestações através de emissões, por fio ou sem fio, destinadas a ser recebidas directamente pelo público”, por fim, menciona que tanto “No âmbito tradicional, por satélite ou por cabo, ou na sua vertente digital, este é um conceito que tem valor universal”. Desse modo, considerando a Emenda Constitucional 36 e a teoria portuguesa apontada, não haveria razão para um tratamento jurídico diferenciado em relação ao suporte tecnológico dos conteúdos.

Por sua vez, para Correia (2005, p. 38/40) a radiodifusão é uma espécie dos serviços “de teledifusão ou telecomunicações de uso público de difusão”, sendo que a transmissão pode ser feita por “meio de ondas radioelétricas ou de qualquer outro meio apropriado”. Desse modo, considerando a Emenda Constitucional 36 e a teoria portuguesa apontada, não haveria razão para um tratamento jurídico diferenciado em relação ao suporte tecnológico dos conteúdos.

No Brasil, o caso do processo de elaboração da Lei 12.485/2011, conhecida como Lei do Serviço de Acesso Condicionado, é um bom exemplo dessas novas demandas indicadas na Emenda 36, contudo evidencia a dificuldade dos legisladores em incluir a internet no rol de regulações, a princípio, considerando o receio do argumento da censura.

Criada com o objetivo de garantir a diversidade cultural e a visibilidade de conteúdos audiovisuais nacionais veiculados por canais de televisão fechada, o processo de elaboração da lei ocorreu em um contexto de usos culturais da internet já bem consolidados, no qual plataformas de difusão e consumo de conteúdos audiovisuais, como o YouTube e a Netflix, já estavam presentes no cotidiano midiático. Pessotto (2016) analisa que, por conta disso, tentativas de incluir a internet e suas aplicações aos Serviços de Acesso Condicionado estiveram presentes no processo de tramitação da lei. No

---

entanto, sua versão final sancionada não incluiu os recursos da internet, tendo seu sentido mais claro aplicável aos canais de televisão fechada.

Ainda assim, mesmo que a lei não inclua os serviços digitais de forma clara em sua abrangência, o caráter aberto de seu conteúdo permite interpretações pelas quais eles estariam sim incluídos na regulação. Napolitano e Santos (2016), por exemplo, observam que, segundo o texto, Serviços Audiovisuais de Acesso Condicionado são "o complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes". Sendo assim, por abrir a possibilidade a qualquer meio eletrônico, recursos de internet também poderiam estar incluídos nisso, já que são acessados mediante assinatura de pacotes de dados.

Sendo assim, devido ao destaque dado à regulação dos aspectos tecnológicos e estruturais dos meios de comunicação, o cenário de convergência torna a compreensão de que as normas podem ser aplicadas aos meios digitais uma tarefa pouco clara, havendo uma resistência por parte do legislador infraconstitucional de por em prática o desejado e almejado pela Emenda Constitucional 36. A expectativa é que isso se tornasse um trabalho mais preciso a partir dos avanços trazidos pelo Marco Civil da Internet. Porém, como será visto a seguir, o cenário permanece marcado por indefinições.

### **Marco Civil da Internet: uma regulação para o digital?**

A lei 12.965, que estabelece o Marco Civil da Internet (MCI), foi sancionada pela Presidência da República em 23 de abril de 2014. O texto foi a primeira iniciativa de se criar uma legislação no país que define os "princípios, garantias, direitos e deveres para uso da Internet no Brasil", além de ser considerada uma das leis mais avançadas do mundo do ponto de vista de se regular o uso da internet (INTERVOZES, 2018).

O texto é composto por cinco capítulos, que dividem os aspectos principais da internet regulados pela lei: "Disposições preliminares", que tem o objetivo de estabelecer princípios que norteiam o restante do conteúdo, além de indicar o significado de termos técnicos que serão utilizados ao longo da lei; "Dos direitos e garantias dos usuários", que descreve quais os direitos dos usuários da internet em relação à privacidade e à coleta e uso de seus dados pessoais na rede; "Da provisão de conexão e de aplicações de internet", capítulo mais extenso, dividido em seções, com dispositivos de caráter técnico que regulamentam os serviços de conexão e transmissão de dados por provedores,

---

determinam a forma com que deve ser feito o armazenamento de registros de conexão dos usuários e também define responsabilidades pela geração de conteúdos considerados ofensivos ou danosos; "Da atuação do poder público", definindo qual o papel do Estado, em suas diferentes esferas, no cumprimento do que dispõe o Marco.

No que diz respeito à relação entre o MCI e os princípios que norteiam o direito à comunicação, é possível perceber uma ênfase maior na regulação das camadas física e lógica da internet do que na camada de conteúdo. Enquanto os capítulos 1 e 4 da lei são dedicados mais à descrição dos princípios norteadores do uso da internet como uma forma de adaptar ao meio digital os fundamentos constitucionais de liberdade de expressão e de informação, os capítulos 2 e 3 são mais dedicados à regulação das estruturas de rede, transmissão, armazenamento e proteção de dados (sendo estes relativos à camada lógica, de linguagem).

Os dispositivos do MCI que demonstram uma relação direta com as liberdades de expressão e informação estão presentes nos artigos 2º a 4º e artigo 7º, nos quais se destacam as determinações de que o uso da internet fundamenta-se na liberdade de expressão e que o objetivo de discipliná-lo por meio de lei é o de garantir também as liberdades de comunicação e de acesso à informação, com destaque para o o art. 7º, que dispõe que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania. Já os artigos 24 e 27 merecem também destaque por definirem como papel do Estado trabalhar pelo desenvolvimento da internet no país para promover a cultura e a cidadania e que as políticas públicas elaboradas para isso devem buscar a redução das desigualdades entre as regiões do país e incentivar a produção e a circulação de conteúdos nacionais. São dispositivos cuja finalidade se assemelha a do art. 221 da Constituição, que determina as finalidades dos conteúdos dos meios de radiodifusão com vistas de garantirem as liberdades de expressão e de informação.

Ainda que o MCI conte com os dispositivos descritos acima, esses são trechos cujo objetivo é o de indicar quais ideias devem reger as ações acerca do uso da internet. Não são colocadas determinações concretas do que deve ser feito ou como a camada de conteúdos pode ser regulada para que se garantam esses princípios. Observa-se que não ocorre com o conteúdo na internet o mesmo tipo de regulação que ocorre com os conteúdos dos meios de radiodifusão, por meio dos artigos 220 a 224 da Constituição e pelas leis 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações) e 9472/97 (Lei Geral das Telecomunicações), e com a programação da televisão fechada, pela já citada lei



---

12.485/2011, muito embora consideramos aqui essa possibilidade, de acordo com a Emenda Constitucional n. 36.

Com isso, é possível inferir que há no MCI uma ênfase maior na regulação dos aspectos tecnológicos da internet, referentes às duas primeiras camadas propostas por Lemos (2005). Os dispositivos da lei dedicados a esses aspectos da internet contam com um caráter bem mais prático, no sentido de descrever as diretrizes a serem seguidas em relação à existência e um funcionamento da infraestrutura e transmissão de dados de serviços da internet, característica com a qual não contam os trechos que se relacionam mais diretamente com o conteúdo, talvez pelas razões já expostas acima. Isso se revela no próprio processo de efetivação da lei: o decreto 8.771/2016, que regulamenta o MCI, trata exclusivamente de questões relativas ao tráfego de dados, à privacidade dos usuários, o uso de dados cadastrais de usuários pela administração pública e medidas de fiscalização por infrações ao Marco.

É necessário ponderar que, assim como nas demais leis que tocam à comunicação, a regulação dos aspectos tecnológicos tem como última finalidade o direito à informação. Em se tratando de aspectos próprios da internet, alguns dos preceitos da regulação tecnológica mostram-se realmente necessários para assegurar a liberdade de acesso aos usuários. Por exemplo, o princípio da neutralidade de rede, determinado pelo art. 9º, que proíbe a distribuição de dados desigual conforme o tipo de conteúdo acessado. Sem ele, não se efetiva a liberdade de consumir conteúdos diversos pelos recursos da internet, nem a liberdade de os usuários também difundirem suas próprias informações e conteúdos sem restrições tecnológicas.

No entanto, a aparente lacuna jurídica já verificada nas leis anteriores de não haver uma determinação clara de como a produção e veiculação de conteúdos na internet podem ser reguladas não é solucionada pelo MCI, ela continua aberta. Hoje a possibilidade que se identifica de aplicar a regulação de outros meios e processos de comunicação à internet ocorre por recursos de interpretação jurídica, como analogias e extensões (NAPOLITANO E SANTOS, 2016). Porém, se o MCI ou outras leis contassem com dispositivos específicos para isso, haveria mais segurança e respaldo jurídico tanto para a elaboração de políticas públicas que afirmem o caráter dessas normas, quanto a cobrança por parte de setores da sociedade civil para que elas existam e sejam cumpridas.

A forma com que essa regulação específica deve ser feita, evidentemente, demanda uma série de pesquisas que precisam levar em conta questões jurídicas, aspectos

---

próprios dos serviços de distribuição de dados e da estrutura da internet e também as demandas sociais de informação dos usuários. Ainda assim, se cumpre a este texto também a reflexão acerca de possíveis soluções, um entendimento prévio que se apresenta é o de que, dado o espaço ilimitado para difusão de conteúdos nas diferentes instâncias da internet e o próprio princípio de neutralidade de rede, uma ação regulatória sobre conteúdos seria possível por meio do incentivo e capacitação para produção de conteúdos que atendam aos princípios constitucionais e do MCI, diferentemente do que é feito em relação à radiodifusão, onde a estrutura tecnológica permite a mensuração de quantidade de conteúdos veiculados e, assim, a determinação de cotas de programação.

### **“Juventude Vlogueira”: intenção válida, execução ineficiente**

Como exemplo das indefinições jurídicas que cercam os processos comunicacionais na internet, podemos destacar uma iniciativa do Ministério da Cultura (MinC) que expõe tanto as possibilidades de ação do Estado para garantir o direito à informação no universo digital, quanto deficiências que poderiam ser sanadas caso as medidas de regulação de conteúdo estivessem especificadas no MCI e não dependessem de adaptações da aplicação de outras leis: o edital “Juventude Vlogueira: Canais Culturais na Web”.

O edital foi lançado em 5 de julho de 2017 e teve como objetivo selecionar 16 vlogueiros para que produzissem conteúdos audiovisuais com temática cultural brasileira. Cada contemplado receberia o valor de 50 mil reais para produzir, no mínimo, 16 vídeos de 5 a 15 minutos, dentro da temática proposta na inscrição e que fossem de livre acesso e veiculação. Para se inscrever, os interessados tiveram que apresentar um planejamento que descrevesse o tema explorado nos vídeos, as pautas que seriam desenvolvidas, público alvo, entre outras informações, além da apresentação de um episódio piloto.

Os projetos foram avaliados por critérios de adequação orçamentária, criatividade e impacto cultural da proposta, desempenho do vlogueiro na apresentação do tema e qualidade técnica e estética do vídeo. É importante ressaltar que, para selecionar os 16 produtores, o MinC dividiu os candidatos em cinco grupos, de acordo com os estados e regiões do país: grupo 1 com os estados do Norte, grupo 2 com estados do Centro-Oeste, grupo 3 com estados do Nordeste, grupo 4 com estados do Sul, Espírito Santo e Minas Gerais e grupo 5 com São Paulo e Rio de Janeiro. Justificando um equilíbrio regional entre os selecionados, candidatos do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo,

---

Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins receberam um ponto a mais na nota final da seleção. O resultado foi divulgado em 31 de outubro de 2017. Os 16 canais selecionados tratam de temas culturais diversos, como cultura indígena e amazônica, festas e tradições regionais, a rotina de vida dos jovens que vivem em áreas rurais, temas feministas e LGBT, cultura e arte urbana, entre outros.

Considerando os desafios de se pensar uma regulação de conteúdos na internet para que haja garantia do direito à informação e comunicação, principalmente no que diz respeito à possibilidade maior de se incentivar a produção de conteúdos que atendam a esses objetivos, em detrimento de se estabelecer cotas de conteúdos a serem difundidos, é possível fazer uma análise preliminar de que o edital é uma iniciativa válida se assumirmos como papel do poder público promover ações de incentivo à criação de conteúdos que valorizem a cultura do país, as artes e a cidadania e que sejam produzidos de forma independentes e possam ser acessados gratuitamente.

Ainda que o edital não faça referências diretas de que foi elaborado em conformidade ao que determina o MCI, como já foi mencionado, a própria lei determina, em seus artigos 24 e 27, que o poder público deve atuar para a promoção da cultura e da cidadania e que as políticas públicas devem buscar a redução das desigualdades regionais no acesso às TIC e fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional. Além disso, o artigo 3º da lei já estabelece que o uso da internet no país deve garantir a liberdade de expressão e de comunicação dentro do que prevê a Constituição Federal.

Porém, mesmo sendo interpretado como uma forma de atender à necessidade de regulação de conteúdos no universo digital, o edital falha em alguns pontos em seu objetivo de valorizar a produção regional de vídeos e de reduzir as desigualdades regionais de acesso à internet. Seguindo a proposta deste artigo, assumimos que a especificação de diretrizes claras no MCI para a regulação de conteúdos, não apenas em relação às camadas física e lógica da rede, poderiam dar mais clareza a ações como o edital em questão e, assim, minimizar essas deficiências.

Em primeiro lugar, o edital destina um grupo específico para propostas do Rio de Janeiro e de São Paulo, estados que contam com mais visibilidade cultural no país e cuja população conta com mais condições tecnológicas de produção e acesso a conteúdos digitais. Apesar de contar com o recurso de creditar um ponto extra a estados com menor visibilidade, a forma com que a divisão foi feita não garantiu isonomia à seleção,

---

contrariando frontalmente o que o MCI dispõe, em especial o artigo 27, inciso I. Isso se revela na análise dos canais selecionados e nos dados de acesso aos conteúdos verificados em junho de 2018: enquanto o grupo da região Norte contou com apenas dois selecionados, o grupo do Rio de Janeiro e São Paulo teve cinco canais entre os contemplados. Se considerarmos que o MinC analisaria a originalidade das propostas e também a qualidade técnica e estética dos vídeos-piloto, pode-se inferir que as desigualdades de condições de produção e acesso podem ter se refletido nas próprias propostas enviadas ao ministério.

Outra questão que se revela a partir disso são as diferenças de visibilidade conquistada pelos canais desde o início da vigência do edital. Dos 16 canais selecionados, os dois que reúnem o maior número de visualizações no site YouTube, plataforma em que todos disponibilizam seus vídeos, são do grupo do Rio de Janeiro e São Paulo. Em 30 de junho de 2018, o canal “Sessão Popular”, que fala de teatro musical, tinha 33.173 visualizações, o mais visto de todos. Em segundo lugar, o canal “O Álbum das Mulheres Incríveis”, que narra a vida de mulheres importantes da história, tem 14.869 visualizações. Vale ressaltar que este último também é o que conta com o maior número de usuários do YouTube inscritos, um total de 2.361 usuários, o que revela maior engajamento e, conseqüentemente, visibilidade.

Vale ressaltar que, assim como aqui propomos ações possíveis de regulação de conteúdos na internet por meio de interpretações e analogias a outras leis, não seria impossível evitar que o edital apresentasse as deficiências pontuadas com base nos mesmos recursos jurídicos. No entanto, se o MCI existe para regular os diferentes usos da internet, essas são questões que deveriam estar contempladas em seus dispositivos, de forma a oferecer subsídios mais claros e eficientes ao poder público no desenvolvimento de ações como essa.

Por fim, ainda em relação à questão da visibilidade dos produtores de conteúdo na internet, cabe observar que se mostram necessárias não apenas estratégias de incentivo à produção independente e regional de conteúdos na internet, mas também maneiras de promover a difusão e fomentar o consumo desses conteúdos pelos usuários de sites como o YouTube, o Facebook, entre outras plataformas onde os usuários têm a liberdade tecnológica de se expressar, sem ferir o princípio de neutralidade de rede previsto pelo MCI. Isso significa que, se a própria estrutura da internet não permite a mensuração de quantidades de conteúdos para estabelecimento de cotas, também não se pode privilegiar

---

o acesso a determinados materiais, já que isso tiraria a isonomia de navegação garantida pela lei. Mesmo considerando os canais selecionados pelo edital que contam com mais visualizações e números de inscritos, são números ainda muito incipientes se comparados com os canais mais vistos do YouTube no país, que contam com números na casa dos milhões e até bilhões<sup>5</sup>.

## **Perspectivas**

A partir das reflexões propostas neste artigo, observa-se que uma das características históricas do Direito à Comunicação do Brasil é contar com dois tipos de leis, as que regulam os aspectos tecnológicos e as que dizem respeito aos conteúdos dos meios de comunicação, e que há no país tradicionalmente uma ênfase na regulação da infraestrutura das mídias, pela qual se busca também a regulação de suas funções comunicacionais de promover a cultura, a educação e a cidadania. Muito embora essa lógica tenha sido rompida, ela é considerada aqui por meio da Emenda Constitucional n. 36. Esse aspecto tradicional e histórico se verifica também no Marco Civil da Internet, lei que tem o objetivo de regular os usos da internet no Brasil. Da mesma forma que as leis anteriores ao MCI não dão conta dos processos digitais de comunicação, a falta de determinações claras no Marco de como promover uma regulação de conteúdos na internet deixa às mídias digitais uma lacuna jurídica que dificulta a garantia dos direitos constitucionais de comunicação e acesso à informação, havendo a necessidade de explicitações na legislação infraconstitucional para atender ao comando da Emenda n. 36.

Devido às próprias condições tecnológicas da internet, entende-se que uma regulação de conteúdos nas mídias digitais deve primar por dois aspectos: o incentivo à produção diversa e independente e a divulgação desses conteúdos e o estímulo ao seu consumo, de forma a romper com as desigualdades regionais tanto tecnológicas, que comprometem o acesso à internet e seus recursos, quanto educacionais e culturais. Essas desigualdades não dificultam apenas a apropriação dos conteúdos digitais pelos usuários da internet, mas também impedem que eles tenham condições de também se expressar por meio das mídias.

---

<sup>5</sup> Em 30 de junho de 2018, os dois maiores canais do YouTube no Brasil eram o da produtora independente de funk KondZilla, com 35.598.377 inscritos e 17.382.008.930 visualizações, seguido pelo youtuber Whindersson Nunes, com 30.085.704 inscritos e 2.459.007.673 visualizações.

---

Assim, entende-se que o MCI cumpre parte de sua função de regular os usos da internet também como um meio onde se estabelecem relações comunicacionais. Da mesma forma como ocorre com outras normas no país, disposições da lei que dizem respeito à infraestrutura da rede, como o cuidado com os dados de navegação dos usuários e o princípio da neutralidade de navegação, têm como finalidade a garantia da liberdade de expressão e do acesso à informação. Porém, ao não oferecer recursos claros de como é possível promover uma comunicação digital mais democrática do ponto de vista físico e simbólico, que não olhe apenas para o acesso à internet, mas a forma como seus usuários consomem conteúdos e se expressam pela rede, o Marco Civil acaba por perpetuar desigualdades com as quais os meios de comunicação analógicos, infelizmente, convivem há muito tempo.

Diante dessas constatações, uma definição e clarificação legal é necessária em tempos de convergência midiática, fato que impacta a regulação jurídica, alterando-se, portanto, a configuração do direito pátrio, em regra pautado pelos aspectos arquitetônicos e estruturais, havendo a necessidade de se caminhar para uma regulação voltada ao conteúdo, como determina a Emenda 36.

## Referências

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. **O Direito da Comunicação e da Comunicação Social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)> Acesso em 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9472.htm)> Acesso em 28 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Diário do Senado Federal. 11 de abril de 2002. *Parecer n. 242, de 2002*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=11/04/2002&paginaDireta=04066>>. Acesso: 29 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, DF. Disponível em

---

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm)> Acesso em 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)> Acesso em 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei no 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8771.htm)> Acesso em 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Edital n. 03, de 5 de julho de 2017. Juventude Vlogueira: Canais Culturais na Web. Ministério da Cultura, Brasília, DF. Disponível em <[http://www.cultura.gov.br/1158/-/asset\\_publisher/25kboHcWRYji/content/edital-juventude-vlogueira-canais-culturais-na-web/10883](http://www.cultura.gov.br/1158/-/asset_publisher/25kboHcWRYji/content/edital-juventude-vlogueira-canais-culturais-na-web/10883)> Acesso em 28 jun 2018.

CORDEIRO, Pedro João Fialho da Costa. **Direito de autor e radiodifusão**: um estudo sobre o direito de radiodifusão desde os primórdios até à tecnologia digital. Coimbra: Almedina, 2004.

CORREIA, Luís Brito. **Direito da comunicação social**. v. 1. Coimbra: Almedina, 2005.

COSTELLA, Antonio F. **Legislação da Comunicação Social**. Campos do Jordão: Mantiqueira, 2002.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INTERVOZES. **Marco Civil da Internet**: Violações do direito de acesso universal previsto na lei. São Paulo: Intervezes, 2018.

LEMONS, Ronaldo. **Direito, tecnologia e cultura**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

NAPOLITANO, Carlo José. Liberdade de imprensa no Supremo Tribunal Federal: análise comparativa com a Suprema Corte dos Estados Unidos. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v.38, n.1, p. 19-36, jan./jun. 2015.

NAPOLITANO, Carlo José; SANTOS, Augusto Junior da Silva. Dinâmica transnacional da mídia: processos de regulação na globalização comunicacional. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compós**, Brasília, v.19, n.2, mai/ago. 2016.

PESSOTTO, Ana Heloiza Vita. **De coadjuvante a protagonista? Os desafios da diversidade cultural, da produção audiovisual independente e regional na TV paga**. 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru.