

BRASIL

Regulación y políticas públicas para la TV digital

* Este informe ha sido elaborado sobre la base de documentos redactados por Pedro Mizukami, Jhessica Reia, y Joana Varon para Open Society Fundations, en el marco del Mapping Digital Media del año 2013, y actualizado para OBSERVACOM a setiembre de 2014 por João Brant.

Marco legal para la TV digital

El país aprobó en 2006 el decreto 5.820¹, que establece las reglas de transición y 'consignación' de canal. Sin embargo, todo el proceso de otorgamiento y las reglas de funcionamiento de las licencias sigue sujeto a las reglas de la radiodifusión en Brasil:

- Ley 4.117/1962² – Código Brasileiro de Telecomunicações
- Decreto 52.795³ – Regulamento dos Serviços de Radiodifusão
- Decreto-ley 236/1967⁴ – Modifica la ley 4.117 y establece reglas complementarias de límites de concesiones.

Además de esos, fueron aprobados dos nuevos decretos relevantes:

- Norma nº 1 de 2010, establecida por la portaría 276⁵ - Norma general para ejecución de los servicios de televisión pública digital, disciplinando los procedimientos para instalación, licenciamiento y la operación de las estaciones que utilizan tecnología digital.
- Portaria nº 189⁶, de 24 de marzo de 2010, que establece las directrices para operar el canal de la ciudadanía.
- Portaria nº 489⁷, de 18 de diciembre de 2012 – que establece la norma reglamentaria para el Canal de la ciudadanía.
- Portarías nº 106⁸, de 2 de marzo de 2012, e 471, de 22 de noviembre de 2012 – establecen las condiciones de los canales de la Unión para ofrecer la multiprogramación.
- Portaria nº 14, de 6 de febrero de 2013 – que establece directrices para acelerar el acceso al Sistema Brasileiro de Televisión Digital y para el uso de la franja de 700 MHz.
- Decreto 8.061⁹, de 29 de julio de 2013 – que modificó el decreto 5.820, en especial sobre las fechas de transición

¹ <http://observacom.org/brasil-regulacion-transicion-tv-digital-decreto-no-5820-2006/>

² <http://observacom.org/brasil-codigo-brasileiro-de-telecomunicaciones-ley-n4-117-de-1962/>

³ <http://observacom.org/brasil-norma-tecnica-servicios-tvd-portaria-n276-2010/>

⁴ <http://observacom.org/brasil-reglamento-de-servicios-de-radiodifusion-decreto-ley-no236-de-1967/>

⁵ <http://observacom.org/brasil-norma-tecnica-servicios-tvd-portaria-n276-2010/>

⁶ <http://observacom.org/brasil-directrices-canal-ciudadania-portaria-n189-2010/>

⁷ <http://observacom.org/brasil-norma-reglamentaria-para-canal-de-la-ciudadania-portaria-n489-de-2012/>

⁸ <http://observacom.org/brasil-multiprogramacion-y-comparticion-canales-publicos-portaria-n106-de-2012/>

⁹ <http://observacom.org/brasil-modifica-decreto-n5-820-sobre-fechas-de-transicion-decreto-n8-061-de-2013/>

- Portarías 477 y 481, con el cronograma detallado de switchoff

Objetivos de la transición digital

El proceso de transición de la TV analógica a digital en Brasil empezó en el inicio de los años 2000. En 2003, fue publicado un decreto¹⁰ estableciendo objetivos para la transición.

El decreto previa la construcción del Sistema Brasileño de Televisión Digital. Para eso, fueron formados 22 consorcios involucrando 106 universidades para desarrollar estudios sobre los componentes de la televisión digital (modulación, compresión, interactividad etc.). Sin embargo, con el cambio de ministro en el 2004 (salió Miro Teixeira para entrar Eunício de Oliveira) y, especialmente, en 2005 (salió Eunício de Oliveira para entrar Hélio Costa), los objetivos establecidos en el decreto fueron abandonados. En el momento en que se decidieron las reglas de transición y el sistema de modulación de televisión digital (por el decreto 5.820), los objetivos ya eran solamente tecnológicos y comerciales, sin ninguna mención a pluralismo y diversidad, sino de forma retórica. La exposición de motivos del decreto explicita ello (ver al final).

En el decreto mismo, no hay objetivos mencionados, solamente directrices generales como en el artículo 4.

El ministro cambió en 2011 (entró Paulo Bernardo), pero no hubo cambios significativos en la política. El sitio web del Ministerio de las Comunicaciones dice que: *“Trata-se de nova plataforma para a operação da televisão brasileira, possibilitando melhoria na qualidade dos sinais e o oferecimento de serviços interativos. Com a TV Digital, o sinal da TV é recebido sem interferências, ou seja, sem chuviscos, chiados, cores borradas, muito comuns nos canais analógicos”*.

No hay, por lo tanto, ninguna mención a objetivos relacionados a libertad de expresión, pluralismo o diversidad. Además de los mencionados, hay un objetivo comercial claro por las inúmeras misiones que hizo el Gobierno Brasileño para que otros países de la región adopten el ISDB-Tb. El interés principal es la venta de equipos de recepción (televisores y set-top boxes). De hecho, ya adoptaron lo mismo sistema: Perú, Argentina, Chile, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Nicaragua y Uruguay, además de Japón.

Estándares técnicos

The standardization process for digital television in Brazil can be traced back to the early 1990s. In 1991, a working group within the Ministry of Communications, COM-TV, began to study technical standards for HD television. In 1994, through ABERT, the

¹⁰ <http://www.mc.gov.br/component/content/article/173-lex/22056-decreto-no-4901-de-26-de-novembro-de-2003>

broadcasting sector struck a partnership with the Brazilian Society of Television and Telecommunications Engineering (Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações, SET), to analyze the standards for digital television available at the time (ATSC and DVB-T).

Anatel entered the digital television debate in 1998, taking over from COM-TV, and authorized ABERT/SET to test the systems, which included, by 1999, the more recent ISDB-T. Tests would run from 1998 to 2000, and Mackenzie University was brought in by ABERT/SET to measure and evaluate the systems, with support from NEC Brasil, the Ministry of Science and Technology, and the Center for Research and Development in Telecommunications (CPqD).

The Mackenzie report concluded in favor of ISDB-T, but this did not lead to a public commitment to the standard. Broadcasters were not able to push for the digital switch-over at the beginning of the last decade, since the sector was struggling through a period of economic turbulence. It was only during Miro Teixeira's months as Minister of Communications (2003–2004), at the beginning of Luiz Inácio Lula da Silva's first mandate as president, that the SBTVD (Brazilian System of Digital Television) began to be designed. President Lula signed Decree 4.901, formally creating the SBTVD, on 26 November 2003. The decree listed a series of public interest goals for digital television in Brazil, such as "promoting social inclusion," creating a "universal network for distance learning," and fostering "the expansion of Brazilian technologies" and "the national information and communications industry."

Decisions on technology were to be taken only after a period of research, supervised by the SBTVD Development Committee. Twenty-two consortia between universities and industry were set up, involving 105 institutions, backed by a government grant of BRL 50 million (US\$ 25 million), with an output of 147 reports. An additional BRL 15 million (US\$7.5 million) were awarded to CPqD. The idea of developing a new Brazilian standard floated around for a while, but the technical debate became entirely political by 2005, when Hélio Costa, a former journalist and executive at Globo, was named Minister of Communications.

From the beginning, Mr Costa openly campaigned for the adoption of ISDB-T. Initially only supported by Globo, ISDB-T soon garnered the support of the entire broadcasting sector. The technical debate on standardization did involve a number of public events and the participation of civil society through SBTVD's governance bodies, but the broadcasters' lobbying influence took complete control of the standardization process in 2006. A memorandum of understanding with the Japanese government was signed in April, and on 29 June 2006, President Lula signed Decree 5820, officially adopting ISDB-T with a few modifications. The modified system, ISDB-Tb, adopts the MPEG-4 codec over MPEG-2 for video compression, and open source middleware Ginga—the only legitimate Brazilian innovation in the specifications—as a platform for interactive applications. ISDB-Tb was subsequently adopted by Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Peru, and Venezuela.

A period of seven years was determined for the digital switch-over, ending in 2013. Complete analog switchoff was scheduled for 2016—now 2018—and an additional 6 MHz channel was secured for each broadcaster to ensure simultaneous analog and digital transmissions for 10 years. Four channels were reserved for public service television. One advantage of ISDB-Tb for broadcasters is in the mobile space, since reception is good on mobile devices, and entirely independent of telecoms infrastructure. Another advantage, from the point of view of incumbent actors, is that the adoption of HD (in ISDB-Tb) means that almost the entire 6 MHz band is needed to broadcast one channel. Broadcasters were able, as a consequence, to obtain additional 6 MHz bands for simulcasting during the switch-over.

Multicasting, which would allow for the simultaneous transmission of four channels in the same band, multiplying the potential number of broadcasting actors, is done in standard definition (SD), while the public debates on digital television were all about hyping the quality of HD transmissions. Since broadcast licensing in Brazil presents several issues of concern, the entrance of new broadcasters into the digital television market would be a welcome, democratizing change. By steering the standards process toward ISDB-Tb, broadcasters ultimately conquered a 10-year moratorium on their business models, effectively protecting the current structures of the broadcasting market against the threat of new entrants. Broadcasters can now occupy two 6 MHz channels and make the case that HD transmissions serve the public interest better than multicasting in SD.

Two of the public interest arguments advanced by the Brazilian government for the adoption of ISDB-T proved to be misleading. The first centered on the benefits to be gained with interactivity, and the second on the potential transfer of technology from Japanese companies as a consequence, including the much publicized construction of a semiconductor plant in Brazil—which no party involved in the negotiations was in a position to guarantee. Both remain a promise, and to this date, little support has been provided for the implementation of Ginga in STBs and the development of interactive applications.

Access to functional return paths, moreover, remains a problem for most of the population. Standardization for digital radio is still in its infancy. Discussions date back to 2005, when the first tests were carried out. In 2010, the Ministry of Communications formally instituted the Brazilian Digital Radio System (Sistema Brasileiro de Rádio Digital, SBRD). It is unclear what standard is going to be adopted. Both IBOC (In Band On Channel) and DRM (Digital Radio Mondiale) broadcasting systems are included in the debate.

Plazos y etapas de la transición digital

El decreto inicial estableció que la transición duraría diez años y que las transmisiones analógicas serían mantenidas simultáneas a las digitales hasta el 28 de junio de 2016. Después de las modificaciones aprobadas en julio de 2013, se determinó que la transición sea de 1 de enero de 2015 hasta 31 de diciembre de 2018. A partir de 31 de

agosto de 2013, no más se otorgaron licencias analógicas para emisoras, solamente digitales.

Transición de los operadores de TV analógica

A las emisoras que ya tienen licencias analógicas es garantizada la consignación, para cada canal, de otro canal de 6 MHz, con el objetivo de permitir la transición sin interrupción de la transmisión analógica. Ellas solamente precisaron manifestar interés hasta el 31 de diciembre de 2011.

Además de los requisitos técnicos, no hay requisitos específicos sino que el canal solamente es consignado a las concesionarias y autorizadas cuya exploración del servicio esté en regularidad con la otorga;

El cronograma de transición respetó la siguiente orden de preferencia:

- estaciones generadoras en las capitales de los estados y en el Distrito Federal;
- estaciones generadoras en los otros municipios;
- servicios de retransmisión en las capitales de los estados y en el Distrito Federal; y
- servicios de retransmisión en los otros municipios.

La concesión ocurre con la firma de un contrato entre el Ministerio de las Comunicaciones y las otorgadas, estableciendo plazo para utilización plena del canal, so pena de revocación de la consignación prevista y condiciones técnicas mínimas para utilización del canal consignado.

Una vez que se firme el contrato, la otorgada debe presentar en hasta seis meses el proyecto de instalación de la estación retransmisora.

El inicio de transmisión debe darse en no más que 18 meses a partir de la aprobación del proyecto, so pena de revocación de la consignación.

Hasta 2016, la transmisión incluirá la transmisión simultánea de la programación en tecnología analógica.

Terminado el plazo de transición, los canales de transmisión analógica deben ser retornados a la Unión (Gobierno Federal).

Los canales públicos de la Unión pueden acceder al espectro para explotación directa, a partir de la asignación de canales, con las mismas reglas del sistema comercial. El decreto 5.820 establece que estarán reservados por lo menos cuatro canales para la Unión: 'canal do Poder Executivo', 'Canal de Educação', 'Canal de Cultura' y uno de ellos para el Canal de la Ciudadanía, "para transmisión de programaciones de las comunidades locales, así como para divulgación de actos, trabajos, proyectos, sesiones y eventos de los poderes públicos federal, estadual y municipal". El canal de la ciudadanía tiene reserva de dos señales comunitarias, con reglas específicas para garantizar su uso democrático (ver más abajo). Además de esas dos señales ingeridas

en el canal de la ciudadanía, no hay espacio previsto en la televisión abierta para canales propiamente comunitarios de televisión.

Acceso para nuevos operadores de TV digital

La legislación de la radiodifusión diferencia modalidades de prestación de servicio en ámbito nacional, regional o local. También diferencia la radiodifusión comercial (aún que no definida de esa forma), educativa y comunitaria (para radios). Esa diferenciación acontece cuanto al procedimiento de otorga, cobertura y alcance del servicio, actores que pueden solicitar otorga y modalidades de financiamiento. Según el dispuesto en el reglamento de los servicios de radiodifusión, modificado en 2012, compete al Presidente de la República otorgar, por concesión, la explotación de los servicios de televisión.

La Constitución Federal de 1988 atribuyó también responsabilidades al Congreso Nacional, al establecer que las otorgas o renovaciones de las licencias solamente tienen validez jurídica después de apreciadas por el Congreso Nacional. Aún que el artículo 223 de la Constitución Federal de 1988 tenga establecido el principio de la complementariedad de los sistemas privado, público y estatal, nunca hubo una reglamentación de ese principio. Hay solamente dos modalidades de reservas de espectro: una es que capitales de estados y municipios con más de 100 mil habitantes deben reservar una frecuencia para una televisión educativa. La otra es la que establece el decreto 5.820¹¹ cuando reserva cuatro canales digitales para el sector público.

A partir de la década de 1980, el Ministerio de las Comunicaciones estableció que las otorgas para ejecución de los servicios so consideración, por parte de las personas jurídicas de derecho público interno (estados y municipios), serían hechas mediante autorización. Las concesiones y permisiones de licencias, con excepción de las educativas, son definidas por subasta, con base en la ley 8.666/93 (ley de las subastas).

Pueden ejecutar servicios de radiodifusión comercial: a) la Unión Federal; b) los estados y municipios; c) las universidades brasileiras; d) las fundaciones constituidas en el país cuyos estatutos no contraríen el Código Brasileiro de Telecomunicaciones; e) Las sociedades nacionales por acciones nominativas o por cotas de responsabilidad limitada, desde que suscritas, las acciones o cotas, por brasileiros natos, observadas las disposiciones de la ley 10.610, de 2002. En cuanto a los criterios para la licitación en el sector privado, desde 1997, el proceso de concesión se produce por una subasta, pero desde 1985, cuando se instituyó edicto público, los criterios de concesión se han modificado con regularidad. La última actualización se hizo en enero de 2012.

Las propuestas técnicas deben presentarse con los siguientes elementos, de conformidad con el artículo 221 de la Constitución Federal, cada uno calificado de acuerdo con un techo: a) tiempo dedicado a programas educativos - máximo de veinte

¹¹ <http://observacom.org/brasil-regulacion-transicion-tv-digital-decreto-no-5820-2006/>

puntos, b) el tiempo de servicio para el periodismo y noticias - máximo de veinte puntos, c) el tiempo dedicado a programas culturales, artísticos, educativos y periodísticos que se produjo en el municipio de la licencia - máximo de treinta puntos, d) tiempo dedicado a programas culturales, artísticos, educativos y periodísticos que se producirá por una entidad que no tiene ninguna asociación o relación, directa o indirecta, con las empresas u organismos ejecutivos de los servicios de radiodifusión - máximo de treinta puntos, y e) otras cuestiones, que pueden variar de un concurso de licitación, teniendo en cuenta las características específicas del servicio (veinte puntos). Este es el segundo paso, después de que el proceso de calificación.

Son aprobados para el tercer paso, que es el análisis y la evaluación de las propuestas de precios, todas las entidades que cumplan los requisitos mínimos establecidos para cada elemento. El peso de los factores técnicos y de los precios varía según el tipo de emisor. En las estaciones de alta potencia, el factor técnico es sólo el 10% de impacto en la calificación final. En estaciones de baja potencia, la carga se invierte: el 90% para el factor técnico, 10% para el factor económico. En las estaciones de potencia media, el valor de equilibrio es de 50%.

Un estudio realizado en 2008 por Cristiano Aguiar Lopes, asesor legislativo de la Cámara de los Diputados, concluye, sin embargo, que hay una preponderancia del criterio financiero para la obtención de concesiones, que prevalecieron en el 92% de los casos con más de un competidor entre los años 1997 y 2008. Para el servicio educativo, no existe una legislación específica, y la solicitud de la subvención se considera el orden de su inscripción en el Protocolo del Ministerio de Comunicaciones. Se puede ejecutar el servicio educativo: a) la Unión Federal, b) Los estados y municipios, c) las universidades brasileñas y d) las fundaciones constituidas en Brasil cuyos estatutos no estén en contradicción con el Código Brasileño de Telecomunicaciones. El servicio de radiodifusión educativa, de acuerdo con el párrafo único del art. 13 del Decreto-Ley No. 236 de 1967¹², "no tiene carácter comercial, quedando prohibida la difusión de cualquier publicidad, directa o indirecta, así como el patrocinio de programas de radiodifusión, incluso si no se hace publicidad a través de ellos".

El 7 de julio de 2011, el Ministerio de las Comunicaciones publicó ordenanza con nuevas reglas para las licencias de radiodifusión educativa, establecidas sobre la base de una consulta pública llevada a cabo por el Ministerio en abril y mayo de ese año. Según la ordenanza, el proceso de selección de los interesados en la explotación del servicio comienza a ocurrir a través de las convocatorias de calificación (avisos de habilitação, en portugués), como ya ocurre con el servicio de radiodifusión comunitaria.

Además, el Ministerio ha establecido criterios para orientar el análisis de las propuestas: tendrán preferencia en la concesión de las universidades federales, estados, universidades estatales, municipalidades y universidades municipales, en ese orden, las universidades tienen una preferencia sobre las fundaciones públicas y las

¹² <http://observacom.org/brasil-reglamento-de-servicios-de-radiodifusion-decreto-ley-no236-de-1967/>

instituciones públicas tendrán prioridad sobre las instituciones privadas, entre otros criterios de puntuación.

Políticas públicas para cobertura universal

Ya hay obligación de que todos los televisores de LCD y plasma producidos en Brasil a partir de 2013 tengan el conversor digital embarcado. Para el proceso de transición, la Anatel distribuirá set-top boxes para los beneficiarios de los programas sociales del gobierno. En el *switchoff*, por lo menos 93% de los hogares de municipalidades que reciban la señal digital deben estar aptos a recibirlo. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social tiene un programa específico para apoyar el financiamiento a la comercialización de conversores de la señal digital. Presta recursos a interés subsidiados para empresas de venta al por menor compraren conversores digitales. La condición es que ellos sean comercializados con interés máximo de 3% al año.

Políticas públicas de acceso a receptores de Tv digital

Digitization has had little impact on the number of services provided by public service media. Most new services relate to the online streaming of radio and television content, since penetration of digital terrestrial television is still low, particularly where it concerns public service broadcasters. The EBC maintains a web presence for its outlets, through which it streams real time content to the public. Live streaming of content is also provided by the National Congress channels (TV Câmara and TV Senado), the Ministry of Education's TV Escola, TV Cultura, and Univesp TV, an educational channel curated by TV Cultura and the government of São Paulo. On-demand streaming is also available, usually through YouTube. TV Brasil, TV Cultura, STF's TV Justiça, and the Ceará State Legislative TV all have considerable video libraries hosted on their official YouTube channels. TV Cultura's partnership with Google— all content produced in high definition (HD) by Cultura is available on YouTube — provided modest revenues of US\$ 52,733 in 2011. TV Cultura is the only public service broadcaster experimenting with simulcasting on digital terrestrial television. Cultura uses its digital channel to simulcast its main channel, TV Cultura, plus Univesp TV, and Multicultura to viewers located in the city of São Paulo.

In 2009, the federal government made official a plan to build a common infrastructure that would be used to broadcast all of its channels, the “common network operator” (Operador comum de rede). The operator would be built through partnerships between the public and private sectors, and has an estimated cost of 2.8 billion reais (BRL) or US\$1.4 billion, to be spent within a time frame of 20 years. The infrastructure would primarily be used by the National Congress channels (TV Câmara and TV Senado), the federal administration's channel (NBR), the Supreme Federal Court's channel (TV Justiça), TV Brasil, and three other channels established by the decree that set the rules for the Brazilian Digital Terrestrial Television System, but have yet to be created (the Education, Culture, and Citizenship channels, to be maintained by the

Ministries of Education, Culture, and Communications, respectively). Broadcasters at the state level would be permitted to share the infrastructure once it is operational.

The law that created the EBC authorizes partnerships between the company and other broadcasters, in order to build a National Network of Public Communications. The common network operator would dramatically expand the reach of these outlets, but nothing concrete has come out of the plans yet. As far as content production is concerned, the federal government funds most of the EBC's activities—either by direct budget allocation or through contracts for the production of programming for NBR—and has been gradually increasing its support since the company's foundation in 2007.

Políticas públicas para diversidad de contenidos

El Ministerio de las Comunicaciones recién anunció un programa de producción nacional de contenidos digitales, para invertir cerca de R\$ 7 millones (US\$ 3,5 millones) en un centro dedicado a la producción y pos-producción de obras audiovisuales, juegos electrónicos y aplicativos. La inversión será hecha en Pernambuco, en virtud de la existencia de un arreglo productivo local ya establecido. El recurso será utilizado para equipos y *softwares* para laboratorios que serán accesibles por varias empresas.

El BNDES tiene un programa específico para estimular la producción digital de obras audiovisuales para televisión por emisoras y productoras independientes, con el objetivo de que crezca la participación del contenido digital en la programación de las emisoras. El programa es dedicado a las emisoras, para producción propia o contratación de producción independiente. Es ofrecido interés subsidiado y plazos de hasta 30 meses para pagamento. La ley 12.485¹³, que establece las reglas para TV por suscripción, incluye una nueva fuente de recursos que es estimada en cerca de R\$ 500 millones (US\$ 250 millones) para el fomento a la producción independiente. Las reglas para acceso al financiamiento son establecidas por el Fondo Sectorial del Audiovisual, que tiene criterios transparentes y abiertos. 10% de los recursos son garantizados para obras que sean vehiculadas, como primera ventana, en canales comunitarios, universitarios o programadoras brasileñas independientes.

TV digital pública

La norma técnica reserva la franja de 60 a 68 UHF para el sistema público de comunicaciones. Cuatro de los canales ya son previstos en el decreto 5.820:

- Canal del Poder Ejecutivo: para transmisión de los actos de transmisión, obras, proyectos, eventos y reuniones del Poder Ejecutivo;
- Canal de Educación: para transmisión diseñada para el desarrollo y perfeccionamiento, entre otros, a los estudiantes de educación a distancia y capacitación docente;

¹³ <http://observacom.org/brasil-ley-seac-de-tv-abonados-ley-n12-485-de-2011/>

- Canal Cultura: para la transmisión de las producciones culturales previstas y los programas regionales y
- Canal Ciudadanía: para transmisión para las comunidades locales, así como la divulgación de obras, trabajos, proyectos, reuniones y eventos para federal, estatal y municipal. Además de las dos franjas destinadas a asociaciones comunitarias, son previstas una para el poder público estadual y otra para el poder público municipal. La licencia del canal debe ser solicitada por el Estado, Municipio o por autarquías y fundaciones a ellos vinculados. La preferencia es que el otorgamiento sea para el municipio, y si él no la solicita, el estado puede solicitar. También se establece que el Canal de ciudadanía podrá ofrecer aplicaciones de servicios públicos de gobierno electrónico en el ámbito federal, estadual y municipal. No hay previsión de presupuesto especial para realizar la inversión necesaria para la transición.

Los medios públicos previstos tienen distintas características. La TV Brasil, emisora de la Empresa Brasil de Comunicación, mantiene características de medio público, aunque su mecanismo de gobernanza no sea totalmente independiente del Gobierno y que su alcance sea bastante limitado, sin alcanzar todo el territorio. Las dos franjas del Canal de la Ciudadanía reservadas a los municipios y estados no tienen características de medios públicos, aunque haya la previsión de un consejo del Canal. Los otros canales previstos no tuvieron todavía su modo de funcionamiento definido.

TV digital comunitaria

El otorgamiento de licencias de TV digital para el sector comunitario está previsto apenas por la participación en el Canal de la Ciudadanía. En términos generales, las organizaciones sociales sin fines de lucro deben competir en lo mismo proceso de las comerciales, con subasta económica. El Canal de la Ciudadanía fue reglamentado para tener cuatro franjas de programación, siendo dos con transmisión de programas producidos por la comunidad del municipio o que aborden cuestiones relativas a la realidad local, por los cuales son responsables asociaciones comunitarias. La selección de las asociaciones será hecha por convocatorias de calificación (avisos de habilitação, en portugués) publicados por el Ministerio de las Comunicaciones, pero la autorización del canal (las cuatro franjas) es dada para el poder público local, no para las asociaciones. En caso de más de un interesado, se intenta un acuerdo. Si no hay acuerdos, la franja será mantenida por aquella asociación con más firmas de apoyo, según criterios previstos en la norma. Las asociaciones responsables deben ser abiertas para ingreso de cualquier ciudadano, y el Canal debe mantener un consejo local con composición plural. A cada 15 años, se hace un nuevo proceso de selección.

Regulación de la concentración y TV digital

La Constitución Federal de 1988, en su Capítulo V, artículo 220, apartado 5, establece que "los medios no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio u oligopolio". Este artículo, sin embargo, nunca ha sido debidamente regulado. Sin

embargo, las regulaciones anteriores, de la década de 1960, impone algunos límites a la concentración horizontal.

El decreto 52.795/1963¹⁴ establece que la misma entidad o las personas que integran su estructura corporativa y los directores no pueden ser cubiertos con más de una concesión de la misma clase de servicio de radiodifusión en la misma localidad. El artículo 12 del Decreto-Ley 236 de 1967¹⁵, que complementa y modifica la Ley 4.117/1962, también impone límites a la concesión de licencias. Según este artículo, cada entidad sólo puede tener licencias para ejecutar el servicio de radiodifusión, a nivel nacional, dentro del límite de 10 en todo territorio nacional, siendo el máximo de 5 en VHF y 2 por estado. Como la televisión digital utiliza la franja de UHF, a partir de que se apague el sistema analógico se va pasar de 5 a 10 el límite de licencias nacionales de una persona. Sin embargo, en la práctica, la ley brasileña no impide que la licencia sea dada en nombre de socios o familiares de los dueños de las entidades. También no hay límites a la formación de redes, lo que significa que una emisora puede transmitir, a partir de un contrato de afiliación, 100% de la programación de la otra.

Gestión del espectro y acceso a infraestructura

Aún que el artículo 223 de la Constitución Federal de 1988¹⁶ tenga establecido el principio de la complementariedad de los sistemas privado, público y estatal, nunca hubo una reglamentación de ese principio. Hay solamente dos modalidades de reservas de espectro: una es que capitales de estados y municipios con más de 100 mil habitantes deben reservar una frecuencia para una televisión educativa. La otra es la que establece el decreto 5.820 cuando reserva cuatro canales digitales para el sector público. No hay ningún otro tipo de reserva de espectro por sector. Según datos del Fórum SBTVD, la TV digital está en funcionamiento en 436 de los 5.565 municipios brasileños, con 46,2% de la población cubierta por lo menos por una señal digital.

De las 513 emisoras en operación digital, la mayoría es de consignaciones para empresas comerciales que ya operan en la televisión analógica. Las televisiones públicas que buscaron migración para el digital también obtuvieron frecuencias. Hay aun algunos canales, como la TV Senado, que no operaban nacionalmente en la televisión analógica abierta (solamente en la TV por suscripción) y lograron obtener licencias para canales de TV digital. En 2008, el país inició un debate sobre la implantación de un operador de red digital para la televisión pública brasileña. El proyecto, denominado Red Nacional de Televisión Digital Pública (RNTPD), tiene por objeto facilitar una infraestructura compartida para que los organismos de radiodifusión en el ámbito público (canales de EBC, legislativo, ejecutivo, comunitarios y educativos) puedan digitalizar sus transmisiones.

¹⁴ <http://observacom.org/brasil-reglamento-de-radiodifusion-sonora-decreto-n52795-de-1963/>

¹⁵ <http://observacom.org/brasil-reglamento-de-servicios-de-radiodifusion-decreto-ley-no236-de-1967/>

¹⁶ <http://observacom.org/brasil-constitucion-federal-brasil-arts-220-a-224/>

El proyecto fue examinado por el Consejo de Administración de EBC, en su 28ª reunión celebrada en junio de 2011, como fundamental para que el campo de la televisión pública participe del proceso de migración de la tecnología analógica a la digital en condiciones de isonomía en relación a las emisoras comerciales. El Consejo también pidió agilidad en la ejecución del proyecto a fin de que los organismos de radiodifusión públicos puedan hacer la migración digital dentro del plazo estipulado en la Ley (2016). No hay *must carry* digital, sino por el 'casi *mustcarry*' del Canal de la Ciudadanía, conforme descrito arriba. Sin embargo, la ley 12.485¹⁷, que establece las reglas para TV por suscripción, establece el *must-carry* en el servicio para los canales digitales públicos previstos en el decreto 5.820. Los canales comerciales abiertos también son de cargamento obligatorio, pero mientras no termina la transición, los operadores de TV por suscripción pueden optar entre cargar el analógico o el digital.

Destino del dividendo digital

El Ministerio de las Comunicaciones destinó la banda de 698 a 806 MHz (canales 52-69) para los servicios 4G.

- Ver resolución 640 de Anatel – regulamento de convivência da tv digital com 4g-
<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalRedireciona.do?caminhoRel=&codigoDocumento=314701>
- Consulta pública 29 de plano de canais para SBTVD
- Regras leilão 700 mhz

Participación ciudadana en políticas de TV digital

El decreto 4.901 creó un consejo consultivo de TV digital, con participación de la sociedad civil, que en teoría debería evaluar las decisiones del Comité de Desarrollo. Sin embargo, después de dos reuniones, el comité no fue más invitado a reunirse, y se reunió una vez por auto convocación. El informe final ni fue presentado al Consejo. El decreto 5.820¹⁸, cuando aprobó los estándares, creó también el Fórum SBTVD, que reúne 84 asociados del poder público, empresas y la comunidad científica. Sin embargo, no hay asiento para las organizaciones sin fines de lucro y otros sectores de la sociedad civil. Después de la aprobación del decreto, la participación de las organizaciones tuvo que se limitar al monitoreo externo.

En cuanto a los procesos de licencias (analógicas y digitales), la distribución de las subvenciones se hace por el Ministerio de Comunicaciones, con posterior consideración por el Congreso. Los procesos son tradicionalmente cerrados y sin la participación de la sociedad. Sin embargo, por iniciativa del Ministerio de Comunicaciones, recientemente se inició el proceso de escuchar a la opinión pública

¹⁷ <http://observacom.org/brasil-ley-seac-de-tv-abonados-ley-n12-485-de-2011/>

¹⁸ <http://observacom.org/brasil-regulacion-transicion-tv-digital-decreto-no-5820-2006/>

sobre la instalación o no una estación en la ciudad. La primera audiencia pública de este tipo tuvo lugar en Campinas, en el estado de São Paulo. Las renovaciones de licencias (cada diez años para la radio y para la televisión quince) se hacen sin ningún tipo de consulta pública. El Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados asegura que sus comisiones - incluida la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI), responsable de la concesión y renovación de las licencias - pueden, de oficio o a solicitud de persona interesada, realizar audiencia pública para instruir los asuntos legislativos pendientes.

Por otra parte, la Disposición Normativa N^o 1 - en vigor desde 2007 - también prevé audiencias para evaluar servicios de radio y la televisión para hacer más transparente el proceso de evaluación de las licencias. Sin embargo, en general, el proceso de toma de decisiones sobre la distribución de frecuencia y renovación de licencias por lo general ocurre sin que los servicios públicos sean evaluados. La posibilidad de la participación ciudadana en estos procesos encuentra aún más resistencia por parte del Congreso. Solicitudes de audiencia formuladas por los parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil fueron varias veces denegadas por la Cámara de los Diputados.

Exposición de motivos decreto n^o 5.820¹⁹

¹⁹ Brasília, 28 de junho de 2006. Excelentíssimo Senhor Presidente da República, 1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que estabelece diretrizes para implementação do sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens, e dá outras providências. 2. A proposta é pertinente uma vez que a radiodifusão de sons e imagens, de recepção direta e livre pelo público em geral, é verdadeiro instrumento de promoção da inclusão social, de democratização da informação, valorização da cultura brasileira e do idioma pátrio. 3. Neste sentido, vale lembrar que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CRFB/88), que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215 da CRFB/88) além de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica (art. 218 da CRFB/88), tornando imperioso o acesso à tecnologia digital, inovação que trará benefícios significativos a toda a sociedade. 4. Por outro lado, o projeto de implementação da televisão digital, no Brasil, importa em fomento ao crescimento nacional através do estímulo à pesquisa e o desenvolvimento, propiciando a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação, bem como a otimização do uso do espectro de radiofrequências. Busca-se, portanto, dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3o da CRFB/88. 5. Assim, considerando os estudos coordenados pelo Comitê de Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, bem como as consultas feitas aos setores interessados e órgãos representativos da sociedade, pretende-se concretizar as diretrizes traçadas pelo Decreto no 4.901, de 26 de novembro de 2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital. 6. Para assegurar o acesso a todos os benefícios decorrentes das tecnologias digitais e o adequado cumprimento das condições de exploração objeto das respectivas outorgas, o sistema de transmissão digital possibilitará a transmissão digital em definição padrão (SDTV) e em alta definição (HDTV); transmissão digital simultânea para recepção fixa, móvel e portátil e a interatividade. 7. Vale lembrar que a proposta teve o mérito de prever um processo de transição da tecnologia analógica para a digital, que será estabelecido em cronograma, garantindo, portanto, que a população continue tendo pleno acesso à informação. 8. Por fim, a concretização do sistema de transmissão digital de sinais de televisão (nova tecnologia) obedece ao princípio da atualidade, corolário do princípio da eficiência, que requer todo o empenho no aperfeiçoamento das técnicas de prestação de serviços públicos para melhor atendimento da coletividade. 9. Estas são, em síntese, as razões que justificam a apresentação da proposta de Decreto à elevada consideração de Vossa Excelência. Hélio Costa Ministro de Estado das Comunicações