



SENADO FEDERAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

*Resumo do Relatório da Comissão Federal de
Comunicação dos EUA, de 02.06.2003.*

COMISSÃO FEDERAL DE COMUNICAÇÕES

Relatório e Norma
e Texto para Divulgação sobre a Legislação Proposta

RESUMO

I. INTRODUÇÃO

Trata-se da terceira revisão regulatória bienal relativa à propriedade dos meios de comunicação, tratando de todas as seis normas de propriedade. A análise foi realizada à luz do disposto na Seção 202(h) da Lei de Telecomunicações de 1996 (Lei de 1996), que exige, por parte da Comissão, uma reavaliação e reajustamento das suas normas de propriedade da mídia a cada dois anos.¹

Na Notificação sobre a Legislação Proposta incluída neste processo (Notificação),² demos início à revisão de quatro normas de propriedade: (1) a norma da propriedade múltipla de televisão nacional; (2) a norma da propriedade múltipla de televisão local; (3) a norma da propriedade cruzada de rádio e televisão; e (4) a norma da rede dupla. Além disso, a Comissão já deu início ao processo de avaliação da norma da propriedade de rádio local e da norma de propriedade cruzada

¹ Lei de Telecomunicações de 1996, Pub. L. N. 104-104, 110 Stat. 56 (1996)

² Revisão Reguladora Bienal de 2002 – Revisão das Normas definidas pela Comissão sobre a Propriedade de Transmissões e Outras Normas adotadas conforme o disposto na Seção 202 da Lei de Telecomunicações de 1996, Propriedade Cruzada de Estações de Transmissão e de Jornais, Normas e Políticas Relativas à Propriedade Múltipla de estações de transmissão de Rádio em Mercados Locais, Definição de Mercados de Rádio, 17 FCC Rcd 18503 (2002) (Notificação)

de jornal/emissora. Os comentários recebidos sobre estes procedimentos foram incorporados ao processo, juntamente com os comentários sobre as normas recebidos em resposta à Notificação. Após termos divulgado a Notificação, publicamos 12 estudos do Grupo de Trabalho sobre a Propriedade da Mídia (MOWG) para comentários por parte do público.

Nestas *Normas*, revisamos o arcabouço legal que orienta a revisão. Identificamos e descrevemos os objetivos de política de interesse público que guiam a nossa decisão, avaliamos as mudanças no mercado da mídia ao longo do tempo, revogamos algumas normas, modificamos outras, e adotamos normas novas. Tendo em atenção o conjunto de dados registrados no procedimento e nossas atribuições regimentais, concluímos, à luz do interesse público, já não ser necessária a proibição absoluta da propriedade comum de jornais diários e pontos de transmissão no mesmo mercado (a norma da propriedade cruzada de jornal/emissão), nem a restrição de serviços cruzados de propriedade comum de pontos de rádio e televisão no mesmo mercado (a norma da propriedade cruzada rádio/televisão). No que se refere a estas duas normas, concluímos que os objetivos procurados podem ser atingidos, com mais precisão e numa melhor conformidade com os interesses da 1a. Emenda, por meio da modificação por nós feita na norma Limites da Mídia Cruzada (CML). Fizemos também uma revisão da definição de mercado, e da forma de contagem de pontos para fins da norma de rádio local; revisamos a norma da propriedade múltipla de televisão local, alteramos o teto da propriedade de televisão nacional, e mantivemos a norma da rede dupla.

Os americanos têm atualmente à sua disposição, como nunca antes havia acontecido, uma gama mais abrangente de escolha de mídia, um número maior de fontes de notícias e informações, e uma programação de entretenimento mais variada. Há uma geração apenas, só os escritores de ficção científica sonhavam com televisão via satélite; o sistema de cabo era pouco mais que um meio de transmitir sinais para localidades remotas, e as sementes da Internet tinham apenas sido plantadas num projeto do Departamento de Defesa. Atualmente, centenas de canais de programação de vídeo estão disponíveis em todos os mercados do país, e os americanos podem, via Internet, acessar virtualmente qualquer informação, em qualquer lugar, sobre qualquer assunto.

As nossas atuais normas sobre a propriedade dos meios de comunicação não passam de uma colcha de retalhos de restrições indefensáveis e impossíveis de colocar em prática e que, embora em princípio sejam dignas de louvor, não servem os interesses que se propõem servir. Não é de surpreender, portanto, que várias entre as normas existentes tenham sido questionadas, invertidas e, em alguns casos, anuladas pela Justiça.

Adotamos aqui limites à propriedade de estações de rádio e de televisão locais. As duas normas se baseiam na clássica teoria da concorrência, e a sua intenção é preservar uma concorrência saudável e sólida entre emissoras em cada um dos serviços. No entanto, tal como explicado abaixo, e porque os mercados definidos para fins de concorrência (ou seja, definidos em termos de quais entidades competem com outras em termos econômicos) são geralmente mais limitados do que os mercados definidos para fins de diversidade (ou seja, definidos em termos de quais entidades competem na disseminação de idéias), os nossos limites de propriedade sobre a propriedade de rádio e televisão servem também ao nosso objetivo de diversidade. Ao garantir a coexistência de vários concorrentes em cada um dos serviços de rádio e televisão, garantimos também a subsistência, em todos os mercados locais, de uma série de pontos de veiculação independentes em termos de opinião.

De forma semelhante e, em virtude da coleta de informações, e do volumoso conjunto de informações reunidas neste processo, conseguimos ter provas suficientes dos efeitos, no localismo, das nossas normas da propriedade de transmissão nacional. Podemos, portanto, estabelecer um limite razoável para o alcance da propriedade de estações de redes transmissoras a nível nacional. Além disso, de acordo com a nossa norma de rede dupla, mantemos a proibição de combinação de

duas entre as quatro maiores redes, sobretudo, por razões de concorrência; no entanto, os efeitos benéficos desta restrição contribuem também para a proteção do localismo. Os dois princípios juntos, o nosso limite de alcance da propriedade de transmissores nacionais, bem como a nossa proibição de “rede dupla” serão a garantia de que as estações de televisão locais continuem capazes de dar resposta às suas comunidades locais.

(II. QUADRO LEGAL)

III. OBJETIVOS DE POLÍTICA

Na Notificação divulgada ao público, buscamos comentários sobre os objetivos de política que deveriam guiar as nossas ações para regulamentar a propriedade da mídia. Identificamos a diversidade, concorrência e localismo, como sendo os objetivos duradouros, que continuariam sendo os objetivos essenciais da agência nesta área.

Iremos primeiro definir os nossos objetivos e a forma como os mensuramos. Poderemos então avaliar se as nossas normas atuais de propriedade de transmissão são realmente necessárias para se atingir essas metas.

A. Diversidade

Existem cinco tipos de diversidade pertinentes à política de propriedade da mídia: diversidade da propriedade de opinião, de ponto de veiculação, de programação, de fonte, e diversidade de propriedade de minorias e mulheres.

① Diversidade de opinião refere-se à disponibilidade do conteúdo da mídia, refletindo uma variedade de perspectivas. Um mercado de idéias diverso e sólido constitui a base da nossa democracia. Como resultado, o conceito de que é essencial ao bem estar do público a disseminação mais abrangente possível de informações de fontes diversas e antagônicas tem sido um princípio básico da política nacional de comunicações. Esta política torna-se realidade, em parte, por meio da regulamentação da propriedade da mídia.

Porque os proprietários de pontos de veiculação selecionam o conteúdo a ser disseminado, a Comissão tem assumido que existe uma correlação positiva entre as opiniões divulgadas e a propriedade de um ponto de veiculação. Por essa razão, a Comissão tem tentado distribuir a propriedade dos pontos de mídia entre diversas empresas, de forma a diversificar as opiniões à disposição do público. Decisões anteriores da Comissão, limitando a propriedade da transmissão, concluíram que um total maior de proprietários de pontos de veiculação aumentava a probabilidade de que as suas decisões independentes de seleção de conteúdo promoveriam, de forma coletiva, um conjunto de conteúdo de mídia diversificado.

Além disso, os proprietários de pontos de mídia têm claramente a capacidade de afetar o discurso público, incluindo assuntos políticos e de governo, por meio da sua cobertura de notícias e assuntos de interesse público. Mesmo se, como resultado da nossa pesquisa, concluíssemos que os pontos de mídia não exibem, de forma aparente, uma “tendência” ou ponto de vista na sua cobertura noticiosa, os pontos de veiculação de mídia possuem um poder significativo em potencial no nosso sistema de governo. Acreditamos que uma política pública sólida exige que nós assumamos que esse poder está sendo ou poderia ser exercido.

Mensurando a Diversidade de Pontos de Vista. A diversidade de pontos de vista é um objetivo fundamental desta Comissão, uma vez que o fluxo livre de idéias fortalece e dá sustentabilidade ao nosso sistema de governo. Embora todo o conteúdo na mídia, tanto de imagem quanto de som, tenha o potencial de expressar pontos de vista, achamos que a diversidade de opiniões se mede mais facilmente por meio das programações de notícias e assuntos de interesse público. Não apenas é mais fácil medir a programação de notícias do que outros tipos de conteúdo com pontos de vista, mas também esse tipo de programação se relaciona de forma mais direta com o objetivo fundamental de política da Comissão, de facilitar um discurso democrático sólido na mídia. Assim, buscamos neste processo mensurar a forma como certas estruturas de propriedade afetam a divulgação das notícias.

Apesar disso, estamos de acordo em que o conteúdo, que não o tradicional noticiário, contribui também para uma diversidade de pontos de vista. Shows de televisão e outros programas de revista noticiosa, lidam de forma rotineira com assuntos de interesse público. Além disso, alguns programas de entretenimento envolvem personagens e tramas que tratam de estereótipos raciais e sexuais. Ao fazê-lo, eles contribuem para um diálogo nacional sobre questões sociais importantes.

Embora acreditemos que os programas de entretenimento possam contribuir para o nosso objetivo de diversidade de pontos de vista, nós nos concentraremos nos noticiários como componente principal da diversidade de pontos de vista. O nosso objetivo, ao promover a diversidade de programações neste processo, inclui também a diversidade de pontos de vista contida nos programas de entretenimento.

Finalmente, concluímos que a diversidade de pontos de vista apresentada pela mídia nacional sobre questões nacionais é maior do que no caso de questões locais. Isto se deve principalmente ao vasto leque de fontes de notícias nacionais disponíveis pela Internet, televisão a cabo e DBS (sistema de transmissão direta por satélite).

A *Diversidade de Programação* é uma meta da política de regulamentação da propriedade da transmissão. A diversidade de programação diz respeito a uma variedade de formatos e conteúdos de programação. No que se refere à televisão, inclui dramas, comédias, *reality shows* e reportagens noticiosas, bem como canais de programações direcionados para temas específicos, tais como alimentação, saúde, música (jazz, rock e música clássica) e outros formatos de só-esportes ou só-notícias. Programações direcionadas a vários grupos minoritários e étnicos constituem uma componente importante da diversidade de programação, tanto na televisão quanto no rádio.

De maneira geral, achamos que a diversidade de programação se consegue melhor deixando-a nas mãos da concorrência entre sistemas de transmissão, do que por meio da regulamentação governamental. As normas adotadas neste processo assegurarão a concorrência nos mercados de transmissão de programação, tanto no formato de vídeo, quanto no de rádio. Programação é um *input* para o produto de varejo oferecido pelos sistemas de transmissão concorrentes. Enquanto os mercados de transmissão continuarem competindo entre si, acreditamos que se atingirá uma maior diversidade de programação, confiando em que as empresas de mídia reajam às preferências dos consumidores. Os sistemas de transmissão competem agressivamente pela atenção do consumidor, e têm poderosos incentivos financeiros para desenhar as suas programações de forma a servir as diversas demandas de programas por parte dos consumidores.

A *Diversidade de Pontos de Veiculação* significa simplesmente que, num dado mercado, existem múltiplas empresas independentes. A questão é se a diversificação de pontos de veiculação *per se* é um objetivo político. Descobrimos anteriormente que a diversidade de pontos de veiculação não

tem sido vista como um fim em si, mas como meio através do qual procuramos conseguir atingir o nosso objetivo de diversidade de pontos de vista. Tal como já explicamos, “quanto maior a diversidade de propriedade numa área específica, menores serão as possibilidades de que uma pessoa só ou um grupo único possam ter um efeito excessivo, no sentido de uma programação política, editorial, ou semelhante, sobre a opinião pública no nível regional”.

Achamos que a propriedade independente de pontos de veiculação num determinado mercado por múltiplas entidades contribui para a nossa meta de promover a diversidade de pontos de vista. A regulamentação da propriedade de pontos de veiculação, com o objetivo de atingir tal meta, é preferível à tentativa de conseguir resultados de forma direta, uma vez que a regulamentação da propriedade reduz a necessidade da Comissão emitir juízos subjetivos sobre conteúdos programáticos

No entanto, a diversidade de pontos de veiculação dentro do campo da transmissão radiofônica continua sendo um aspecto importante do interesse público que deveríamos promover. Comprometemo-nos a estabelecer um quadro regulatório que promova inovações no campo da transmissão. A inovação não é apenas uma questão de preservar um “número mágico” de proprietários independentes num determinado mercado. Tal esquema iria ignorar o fato de que as mais poderosas fontes de inovação surgem muitas vezes, não dos já estabelecidos, mas dos recém-chegados. Por tal razão, pretendemos estabelecer um regime regulatório que preserve as oportunidades para recém-chegados na indústria da mídia. Embora o nosso interesse em promover novas entradas se estenda a todas as formas de transmissão, esse interesse é maior no campo da radiotransmissão, que continua sendo um dos meios mais facilmente alcançáveis do ponto de vista financeiro, por onde um recém-chegado em potencial poderá entrar no negócio da mídia. Assim, o rádio é a possível base de partida por meio da qual um recém-chegado poderá ganhar a experiência necessária para operar e crescer, se transformando numa empresa de mídia de sucesso.

Finalmente, acreditamos que um benefício da diversidade de pontos de veiculação seja a promoção da segurança pública. As normas que adotamos para promover a concorrência, a diversidade e o localismo servirão também o interesse público, ao assegurar que múltiplos proprietários controlem os pontos de veiculação em qualquer mercado. Numa emergência, a separação de instalações e pessoal de emissoras, entre múltiplas emissoras independentes num determinado mercado, irá evitar qualquer possibilidade de que a falha de uma emissora em transmitir informações essenciais à segurança pública não deixará que essa área fique sem outra emissora capaz de realizar esse serviço.

A *Diversidade de Fontes* refere-se à disponibilidade de conteúdo de mídia entre uma variedade de produtores de conteúdo. A diversidade de fontes pode contribuir para os nossos objetivos de “varejo” de diversidade de opiniões e diversidade de programação. Os esforços anteriores da Comissão para regulamentar a diversidade de fonte centralizaram-se na transmissão por televisão. A lei de Acesso ao Horário Nobre e as leis relativas ao Interesse Financeiro e Agências Noticiosas estabeleceram limites à integração vertical entre produtores de programas e redes emissoras de televisão. A Comissão eliminou essas regulamentações, quando não as pôde justificar à luz das mudanças do mercado da mídia.

Em 1979, a grande maioria dos domicílios tinha 6 ou menos estações de televisão locais entre as quais escolher, três das quais eram tipicamente filiadas a redes de transmissão. Atualmente, o lar médio americano recebe 7 redes emissoras de televisão e uma média de 102 canais por domicílio. Dada a explosão de canais de programação atualmente disponíveis na grande maioria dos lares, e dada a falta de provas em contrário, não podemos concluir que a diversidade de fontes deva constituir um objetivo de política das nossas regulamentações sobre propriedade de transmissoras.

Diversidade de Propriedade por Minorias e Mulheres. Historicamente, o encorajamento da propriedade por minorias e mulheres tem sido um objetivo importante da Comissão, e reafirmamos esse objetivo aqui.

Alguns comentários propõem iniciativas corporativas e regulatórias que "contribuiriam bastante para aumentar a entrada de minorias na indústria de comunicações". As iniciativas propostas incluem: (1) equidade nas aquisições futuras, tanto específicas quanto planejadas; (2) maior disponibilidade e acesso ao financiamento das dívidas por grandes instituições financeiras; (3) investimentos nas instituições especializadas em financiamentos direcionados a minorias e pequenas empresas; (4) assistência por meio de empréstimos em dinheiro e em espécie a programas de treinamento de minorias que sejam futuros proprietários de mídia; (5) criação de um centro de planejamento de empresas que trabalharia um-a-um (one-on-one) com empresários das minorias, no desenvolvimento de planos e estratégias de negócio, na busca do financiamento e nas aquisições; (6) empréstimos executivos, e engenharia de empréstimos direcionados a empresas de propriedade de minorias e de solicitantes oriundos de minorias; (7) melhoria de acesso a transações de emissoras por meio da iniciativa dos agentes intermediários ao dar entrada com antecedência às solicitações dos recém chegados, devidamente qualificados, oriundos das minorias, e lhes oferecer as mesmas oportunidades de realizar diligências da mesma forma que os agentes oferecem a empresas já estabelecidas de propriedade de não-minorias; (8) disposições relativas a não-discriminação nos contratos de venda de publicidade; (9) incubação e orientação das futuras minorias proprietárias; (10) promulgação de legislação sobre diferimento de impostos concebidos para desenvolver a propriedade por parte de minorias; (11) análise da forma de como promover a propriedade por minorias, como parte integrante de todos os procedimentos de legislação pela FCC da mídia em geral; (12) pesquisa contínua longitudinal sobre as tendências da propriedade pelas minorias, conduzida pela FCC, NTIA, ou por ambos; (13) vendas a certas minorias ou pequenas empresas, como alternativas para a venda de empresas. Será necessária uma exploração mais detalhada destes temas, que nos permitirá estabelecer normas especificamente desenhadas, capazes de resistir a um escrutínio legal.

B. Concorrência

Nesta seção iremos definir os nossos objetivos relativamente à concorrência na mídia e iremos analisar argumentos propostos no sentido de que não deveremos buscar a concorrência como um objetivo de interesse público mas, pelo contrário, deveremos remeter todas as preocupações sobre a concorrência às autoridades antitruste, i.e. ao Departamento da Justiça ou à Comissão Federal do Comércio. Desde o início da regulamentação do governo federal sobre o espectro de transmissão, tem sido um princípio básico da política das comunicações que "deverá haver concorrência na indústria de radio transmissão". Por essa razão, a Lei de Comunicações proíbe-nos de conceder um monopólio na área de transmissões; pelo contrário, a diretiva é no sentido de que deveremos servir o "interesse público", ao "garantir oportunidades iguais de concorrência aberta no uso de instalações transmissoras". Desde a sua criação, a Comissão aderiu estritamente a esse mandato, e buscou garantir que as transferências e concessões de licenças sejam coerentes com a política da livre concorrência, adotada na Lei de Comunicações

A Lei de 1996 reforça a ligação entre a concorrência de mercado e o interesse público. Um dos objetivos mais importantes da Lei de 1996 foi a introdução da concorrência nas indústrias de comunicação, que eram tradicionalmente consideradas como "monopólios naturais". Tal como evidenciado no Preâmbulo da Lei de 1996, o Congresso acreditava que uma concorrência maior e uma regulamentação mais reduzida iriam "garantir, por parte das novas tecnologias de comunicação, preços mais baixos e serviços com mais qualidade".

Ao nos exigir uma definição sobre se as nossas normas de propriedade são “necessárias no interesse público “em termos de concorrência”, nós acreditamos que o Congresso nos encarregou de implementar políticas de criação de oportunidades para uma concorrência mais abrangente – tanto entre várias emissoras, quanto entre emissoras e pontos de veiculação – que diminuiriam a necessidade de regulamentações prescritivas de propriedade. Independentemente da nossa conclusão de que, num contexto específico, a manutenção, alteração ou revogação de uma das nossas normas de propriedade servirá melhor ao nosso interesse no que se refere à concorrência, fica claro que a concorrência é uma política intimamente ligada às nossas responsabilidades para com o interesse público, e uma que nós temos o dever estatutário de colocar em prática.

Ao restringir a propriedade de transmissão a fim de promover a concorrência econômica, também damos um passo largo no sentido de proteger e promover a nossa outra meta de política, de proteger a concorrência no mercado de idéias – diversidade de pontos de vista. Isto porque a teoria antitruste tem na sua base um objetivo semelhante ao objetivo da agência de promover a diversidade de pontos de vista: os dois objetivos de política pública partilham uma crença comum de que a agregação de uma parcela excessiva de mercado por um número pequeno de empresas tenderá a prejudicar o bem estar público; ambas se baseiam no fundamento de que a concentração de mercado desequilibra por demais a balança do poder em favor de algumas empresas e contra aquelas que lhes poderiam fazer frente.

Mensuração da Concorrência. Historicamente, temos nos baseado em avaliações da concorrência nos mercados de publicidade como forma de análise do bem estar dos consumidores nos mercados de mídia. Descobrimos que a concorrência entre os pontos de transmissão poderia muito provavelmente beneficiar os consumidores, ao disponibilizar programações de acordo com as preferências dos consumidores. No entanto, na nossa decisão de 2001, que modificou a norma da rede dupla, nós sugerimos que a natureza em constante mudança dos mercados de mídia eletrônica – especialmente a programação de vídeo por pagamento direto por parte de uma grande maioria de consumidores - poderá nos levar a reanalisar o nosso foco tradicional sobre os mercados de publicidade, como meio apropriado de mensuração da concorrência em relação aos nossos limites de propriedade de transmissão.

Embora os mercados de publicidade continuem sendo uma base razoável para avaliação da concorrência entre empresas de mídia, nestas *Normas* baseamo-nos mais em outras mensurações. Fazemo-lo porque os modelos de empresas em constante mudança afetam a natureza da concorrência nos mercados econômicos importantes. No passado, as estações de TV geralmente enfrentavam concorrência econômica de outras estações de TV, e estações de rádio, de outras estações de rádio. Os mercados de TV e rádio baseavam-se principalmente, para financiar as suas atividades, em receitas de publicidade. Hoje em dia, os modelos financeiros para a TV e rádio estão mudando. Uma grande proporção das receitas nas empresas de TV consiste agora de pagamentos diretos pelos consumidores. Atualmente, 85% dos domicílios americanos assinam programações de TV fornecidas por serviços de programação de vídeo de sistemas de entrega multicanal (MVPDs) - TV a cabo e transmissão direta via satélite - para ver televisão. Os MVPDs, por sua vez, de forma típica, pagam a redes de programação fechada, tais como ESPN, CNN, e MTV, pelo direito de oferecer esses canais a assinantes. Os pagamentos recebidos pelas redes de programas representam uma fonte da sua receita. No entanto, as redes de programação fechadas também vendem tempo de publicidade nos seus canais. Assim, ao competir com a TV aberta, as redes de programação fechadas têm tipicamente dois fluxos de renda para desenvolver ou comprar programação. A TV aberta continua se baseando basicamente na renda de publicidade.

Achamos também que o modelo de assinatura de TV a cabo e por satélite oferece uma vantagem competitiva adicional sobre as emissoras de TV só-publicidade. A TV aberta tem sido

incapaz de tirar proveito da intensidade relativa de preferência dos espectadores por certos programas. Desde que os espectadores estejam assistindo a um show transmitido, eles são "vendidos" a anunciantes a uma taxa específica, independentemente da intensidade da sua preferência por esse show.

O modelo de negócio da TV a cabo ou por satélite, pelo contrário, permite que canais fechados extraiam pagamento direto de espectadores, com base parcialmente na intensidade da preferência dos espectadores por diferentes programações. Os MVPDs (sistemas de entrega de serviços de programação de vídeo multicanal) fazem isto ao formar grupos de canais de vídeo especializados, e vendendo outros canais altamente apreciados numa base de canal a canal. A grande maioria dos espectadores dos MVPDs compra a faixa "básica" do serviço do MVPD, que inclui canais de interesse geral e canais de interesse especial. Os MVPDs oferecem também canais altamente desejados, orientados para um determinado "nicho", como parte de faixas separadas, e outros como canais "prêmio", isoladamente. Esta capacidade dos sistemas de canais fechados de cobrar dos espectadores pela sua programação, além de vender publicidade nessa programação, permite que alguns desses sistemas de entrega de canais segmentem o mercado de audiência por meio de ofertas de faixas ou canais prêmio, desta forma capturando e tirando vantagem da intensidade de preferência dos espectadores, de uma forma que as estações abertas, no seu modelo de negócio baseado na publicidade, não podem fazer.

Portanto, ao analisar os mercados integrados, tanto por emissoras livres quanto por sistemas de entrega por assinatura, olharemos a percentagem de audiência como uma medida de avaliação do estado da concorrência, que consideramos ser, nestas circunstâncias, um indicador de concorrência mais exato. Não vamos descartar, sempre que for apropriada, a análise do mercado de publicidade, mas restringimos o seu valor a mercados discretos, onde acreditamos que a outra análise não seja aplicável. Isto inclui a nossa análise da norma da rede dupla e o teto de propriedade da TV nacional, e a decisão sobre se diferentes plataformas de mídia deveriam ser consideradas como substitutos econômicos. Com esse objetivo, continuaremos a analisar o mercado de publicidade, quando se revelar um indicador de concorrência adequado, para determinar se as oportunidades de recebimento de receitas por parte da propriedade da mídia podem estar sendo postas em perigo, caso não exista uma regulamentação estrutural.

Embora os preços baixos sejam um benefício importante de mercados competitivos, temos enfatizado muitas vezes que a concorrência é também a fonte de grandes inovações e melhoramentos na qualidade dos serviços. Assim, embora o público não pague uma taxa de assinatura para receber sinais transmitidos pelo ar, continuamos tendo uma responsabilidade de interesse público, distinta das nossas metas de localismo e diversidade - de garantir que os mercados transmissores abertos continuem competitivos, para que todos os benefícios da concorrência - incluindo mais inovação e melhores serviços - sejam postos à disposição do público.

A *Inovação* deveria ser um objetivo de política das nossas regulamentações sobre a propriedade da transmissão. Os consumidores beneficiam-se de muitas formas de mercados competitivos, incluindo preços mais baixos, maior gama de escolha de fornecedores, além de produtos e serviços inovadores. A transição dos serviços analógicos para os digitais por parte das emissoras representa uma melhoria potencialmente significativa para o bem estar do consumidor.

Múltiplos fatores influenciam a velocidade da inovação, e a estrutura de mercado é apenas um deles. Por essa razão, tomaremos decisões, relativamente à propriedade, que promovam a inovação nos mercados de mídia, com base sobretudo na evidência de que determinadas estruturas de mercado ou características de empresas tendem a encorajar a inovação

C. Localismo.

Historicamente, a regulamentação federal da transmissão tem colocado uma ênfase significativa na garantia de que as estações locais de rádio e televisão correspondam às necessidades e interesses das suas comunidades locais.

Atualmente, tentamos promover o localismo tanto quanto possível, por meio de estruturas de mercado que tirem partido dos incentivos das empresas de mídia para servir as comunidades locais. Além disso, tentamos identificar características das transmissoras que mostraram prestar um serviço efetivo a comunidades locais individuais, e encorajamos a sua entrada em mercados, aos quais, pelas normas atuais, elas não teriam acesso.

Mensuração do Localismo. Para mensurar o localismo nos mercados de transmissão, iremos nos basear em duas medidas: a seleção de programação capaz de dar resposta às necessidades e interesses locais, e a qualidade e quantidade de notícias locais. A seleção de programação constitui um meio pelo qual as estações locais dão resposta aos interesses da comunidade local, e iremos usá-la como medida de localismo. A segunda medida de localismo é a quantidade e qualidade das notícias locais e a programação de temas públicos.

D. Normas Regulatórias

Após definição dos nossos objetivos de política, no que diz respeito à diversidade, concorrência e localismo, há que determinar o quadro regulatório específico que melhor realizará estes objetivos. Concluimos que, pesando todos os argumentos, a adoção de normas absolutas continua desempenhando um papel valioso na implementação dos objetivos da Comissão. Decidimos também manter o nosso quadro existente de normas de propriedade múltipla específicas, e direcionadas para pontos de transmissão que cobrem os vários tipos de mídia e áreas caracterizadas como de possível concorrência e preocupações quanto à diversidade, em vez de adotar uma única norma que abrangesse todo o mercado de mídia.

Confiamos em que as normas modificadas reduzirão as hipóteses de impossibilitar transações que estejam de acordo com o interesse público e, por outro lado, de permitir transações que não estejam de acordo com o interesse público. Além disso, temos poder discricionário para rever casos específicos, e somos obrigados a olhar com severidade solicitações de isenções, nos casos em que uma linha absoluta de limite de propriedade proíbe uma transação específica, bem como petições para negação.

IV. MERCADO DA MÍDIA MODERNA

A. A Evolução da Mídia

Atualmente, o mercado de mídia se caracteriza pela abundância. O público hoje é melhor informado, melhor conectado, e melhor entretido do que há apenas uma década. Novas formas de mídia transformaram a paisagem, oferecendo maiores escolhas, maior flexibilidade e mais controle do que em qualquer outra época da história. Atualmente, podemos acessar notícias, informações e entretenimento por meio de muitas modalidades melhoradas e não tradicionais: televisão por cabo ou via satélite, transmissão digital, dispositivos pessoais e portáteis de gravação e reprodução, dispositivos portáteis de rádio sem fio e, talvez o desenvolvimento mais extraordinários nos meios de comunicação, a Internet. Em suma, o número de pontos de veiculação de noticiários, informações e entretenimento, a nível local e nacional é grande e continua crescendo.

Os alunos mais velhos das Escolas Secundárias são hoje a primeira geração de americanos a ter crescido com este extraordinário nível de abundância no mercado da mídia atual. Em casa e na escola, a maioria dos adolescentes tem acesso a cerca de 100 a 200 canais de programação de vídeo. A atual geração de adolescentes sempre viveu com redes de notícias nacionais e regionais operando durante 24 horas, estações de televisão locais e canais de notícias por cabo e, por isso, esperam naturalmente um acesso imediato e contínuo às notícias, informações e entretenimento.

B. História do Mercado da Mídia Moderna

Na época em que a transmissão de rádio comercial foi introduzida no início da década de vinte, os jornais consistiam na fonte primária de notícias e informações, com circulação chegando a 28 milhões de leitores. O advento da rádio comercial ofereceu ao público um modo de receber informações e entretenimento bem mais acessível e imediato do que a imprensa. Também ofereceu ao público possibilidades de escolha e pontos de vista adicionais. Mas foi a mensagem do presidente Roosevelt dirigida à nação, em 9 de novembro de 1941, um dia após a declaração de guerra, que atingiu o nível mais alto de audiência na história da rádio até hoje – cerca de 90 milhões de ouvintes. Durante a segunda Grande Guerra, a rádio provou ser um ativo vital na disseminação de notícias e mensagens de serviços públicos, e contribuiu para elevar o moral da população civil.

Foi só em 1941 que a primeira estação de televisão comercial foi introduzida. Mas foi durante a década de 50 que a televisão, pela primeira vez, se integrou à vida quotidiana dos americanos.

A tecnologia da antena parabólica de uso doméstico (HSD) foi desenvolvida não muito tempo depois que as tecnologias de distribuição via satélite foram introduzidas. A tecnologia HSD baseia-se no mesmo sistema usado pelos operadores a cabo para receber sinais de rede de satélites para entrega pelos seus sistemas de cabo terrestres; A HSD é essencialmente a recepção doméstica de sinais transmitidos por satélites operando na frequência da Banda C.

O número de pontos de mídia por mercado variava em 1980 conforme o tamanho do mercado, tal como tinha acontecido em 1960. Acima de tudo, no entanto, a maioria dos mercados parecia ter pelo menos dobrado o número de estações de televisão e proprietários de estações em relação a 1960. Em média, a maioria das estações de televisão nos mercados que analisamos estava veiculando mais programações de notícias locais em 1980 do que o haviam feito em 1960. O número de programações concorrentes disponíveis por cabo continuou a crescer nos anos 80 e 90.

Vários avanços significativos na área de tecnologia nas décadas de 80 e 90 (Mídia Gravada, Compressão Digital e a Internet) deram margem a um aumento na pressão da concorrência no mercado da mídia. Dispositivos de gravação e reprodução e tecnologias digitais transformaram a mídia tradicional e a moderna em pontos de veiculação interativos, de alta qualidade e alta capacidade no acesso ao conteúdo. A Internet, com um meio inteiramente novo, resultado de uma amálgama de todas as tecnologias que a precederam, transformou completamente de formas inimagináveis a forma pela qual nos comunicamos. Estes avanços não só permitiram o fornecimento de vastas quantidades de conteúdo, como também colocaram mais controle nas mãos do público, permitindo-lhes decidir o que, quando e como receber informações.

O gravador de videocassete (VCR), introduzido pela primeira vez nos EU em meados da década de 1970, foi o primeiro exemplo dessas tecnologias de concessão de poder. O VCR deu ao público o poder e a capacidade de fugir do calendário de programas pré-estabelecidos, característico do conteúdo da televisão aberta. Os sistemas de transmissão direta por satélite (DBS) ofereciam uma transmissão totalmente digital de programação de vídeo, empregando uma pequena antena parabólica, de uso prático tanto nas zonas rurais quanto urbanas. O público adotou o serviço DBS a

uma das taxas mais rápidas na história de adoção de um bem de consumo. Em termos gerais, de 1994 até hoje, a adesão ao serviço DBS tem crescido à média de cerca de 70% a cada ano. Como resultado da introdução da tecnologia DBS totalmente digital e sua ampla aceitação pelo público, os operadores de televisão a cabo começaram a substituir grande parte da sua infra-estrutura original de cabo coaxial por redes híbridas de fibra e cabo coaxial (HFC).

Várias tecnologias digitais de gravação e reprodução foram também introduzidas na década de 1990. Os aparelhos de disco versátil digital (DVD) apareceram nos EU em 1997 e depressa se tornaram populares. O gravador de vídeo pessoal (VPR) foi introduzido em 1999. Além destes avanços tecnológicos significativos das décadas de 80 e 90, a Internet foi a semente de um modo totalmente novo de olhar a mídia.

Atualmente, a Internet afeta todos os aspectos da mídia, do vídeo ao áudio, da imprensa às comunicações pessoais. Enquanto outras formas de mídia permitem apenas um número finito de vozes e pontos de vista controlados pelo editor, a Internet oferece um fórum para um número ilimitado de vozes, administradas de forma independente.

Em suma, existe atualmente uma variedade bem maior de tipos de mídia, um número bem maior de pontos de veiculação por tipo de mídia, e bem mais opções de notícias e programações de interesse público à disposição do público do que em algum outro momento. Embora muitos destes novos pontos de veiculação sejam por assinatura (i.e., redes não transmitidas disponíveis por cabo e DBS, conteúdo da Web disponível via assinatura de conexão à Internet), a pressão competitiva sobre a mídia grátis, enviada pelo ar, levou a uma melhoria de qualidade e, em alguns casos, a um aumento na quantidade de alguns tipos de conteúdo

V. QUADRO NACIONAL E LOCAL

Adotamos aqui limites para a propriedade de estações de rádio local e de televisão local. As duas normas se baseiam na tradicional teoria da concorrência, e têm por objetivo preservar uma concorrência saudável e sólida entre emissoras em cada serviço. No entanto, tal como explicado abaixo, uma vez que os mercados definidos para fins de concorrência são geralmente mais limitados do que os mercados definidos para fins de diversidade, os nossos limites de propriedade relativos à propriedade de rádio e televisão servem também ao nosso objetivo de diversidade.

Em resultado das informações e dos dados conseguidos neste processo, temos provas substanciais quanto aos efeitos sobre o localismo das nossas normas de propriedade de emissoras nacionais. Podemos, por essa razão, estabelecer um limite razoável sobre o alcance da propriedade de estações nacionais de redes transmissoras. Mantemos a proibição de combinação entre duas das maiores redes, primeiro, por razões de concorrência, mas também porque os efeitos benéficos desta restrição servem também ao nosso interesse em preservar o localismo. Em combinação, o nosso teto de alcance da propriedade de emissora nacional e a nossa proibição de rede dupla irão garantir que as estações de televisão locais continuem capazes de dar resposta às suas comunidades locais.

VI. NORMAS DE PROPRIEDADE LOCAL

A. Norma da Propriedade Múltipla da TV Local

A norma atual da propriedade múltipla da TV local permite que uma entidade possua 2 estações de televisão na mesma DMA (Área de Mercado Definida), desde que: (1) os contornos do Grau B das estações não se sobreponham; ou (2) (a) pelo menos uma das estações não esteja classificada entre

as quatro maiores estações na DMA, e (b) que permaneçam na DMA, após a combinação proposta, pelo menos oito estações de televisão abertas *full-power*, de proprietários independentes, e operando comercial ou não comercialmente (“teste quatro grandes/oito vozes”). De acordo com a norma, apenas aquelas estações cujos contornos de sinal do Grau B se sobreponham ao contorno de Grau B de pelo menos uma das estações na combinação proposta são contadas como vozes.

Tendo analisado o impacto competitivo de outros pontos de veiculação de programação de vídeo sobre as estações de televisão aberta, concluímos, à luz de inúmeras fontes de concorrência com as estações locais de televisão aberta, que a nossa atual norma de propriedade de TV local não é necessária no interesse público, para promover a concorrência. Concluímos também, da nossa análise dos dados coligidos no processo, que outros tipos de mídia que não as estações de televisão aberta, contribuem para a diversidade de pontos de vista nos mercados locais. Porque a nossa norma atual sobre a propriedade da TV se baseia na noção de que apenas as estações de TV locais contribuem para a diversidade de pontos de vista, e não leva em consideração as contribuições de outros tipos de mídia, concluímos que a norma atual não constitui o melhor meio de promover o nosso objetivo de diversidade. Além disso, concluímos que a manutenção da norma atual não promove, e pode até dificultar, a diversidade de programas e o localismo. No entanto, somos de opinião que são necessárias algumas limitações sobre a propriedade da televisão local, de forma a promover a concorrência. Portanto, nos termos da Norma da Seção 202(h), modificamos aqui a nossa norma de propriedade de TV local.

A nossa norma modificada de propriedade de TV local permitirá que uma entidade tenha um interesse proprietário em duas estações de televisão aberta, em mercados com 17 ou menos estações de televisão; e até três estações, em mercados com 18 ou mais estações de televisão. No entanto, e para uma maior garantia de que nenhuma entidade isolada possua um poder de mercado excessivo, proibimos combinações que resultariam em uma única entidade adquirir mais de uma estação entre aquelas classificadas, com base na percentagem de audiência, como as quatro maiores estações do mercado. Como resultado, não serão permitidas combinações em mercados com menos de cinco estações de televisão. Tendo ficado determinado que as DMAs de Nielsen constituem o mercado geográfico relevante, a propriedade comum de estações no mesmo mercado estará sujeita a esta norma, independentemente de as estações afetadas terem sobreposição de contornos, e eliminamos a disposição relativa à nossa norma de propriedade de TV local, que permite combinações no mesmo mercado onde não houver sobreposição de contorno do Grau B. Modificamos também a atual norma de isenção da lei de propriedade de TV local.

Analizamos abaixo se a regra atual continua necessária no interesse público em termos de concorrência, diversidade e localismo.

Concorrência

Concluímos que a norma atual de propriedade de TV local não é necessária para proteger a concorrência. Ao limitar a propriedade comum de estações de televisão em mercados locais onde, após a fusão, permaneceriam, pelo menos, oito estações de TV de proprietários independentes, a norma atual proíbe fusões que aumentariam a eficiência em mercados médios e pequenos – fusões que iriam promover a concorrência. Além disso, ao limitar a propriedade comum a não mais de duas estações de televisão, a norma atual proíbe fusões nos grandes mercados, que iriam aumentar a eficiência. A norma atual proíbe também fusões entre as quatro principais estações. Após rever todas as provas dos dados registrados no processo, concluímos que esta restrição continua necessária para a promoção da concorrência; por tal razão, mantemos na nova norma de propriedade de TV local que estamos adotando hoje a proibição de fusões entre as quatro principais estações. Esta decisão é o resultado de numerosos estudos empíricos que nos forneceram um grande

volume de informações sobre concorrência, que antes não estavam disponíveis.

Na Notificação, também solicitamos comentários sobre a definição dos mercados geográficos e de produto em que as estações transmissoras de televisão concorrem. Com base nos dados registrados no processo, concluímos que as estações transmissoras de televisão operam em três mercados de produto: um mercado para a programação de vídeo entregue (DVP); um mercado de publicidade de vídeo; e um mercado de produção de programação de vídeo. Embora se analise abaixo cada um destes mercados, a nossa maior preocupação é a promoção da concorrência em benefício dos espectadores. Por essa razão, o nosso enfoque será a concorrência no mercado DVP. Este é o mercado que afeta diretamente os espectadores. No entanto, o que é essencial aos nossos objetivos de política de concorrência, é a garantia de um número suficiente de empresas rivais ativamente engajadas na concorrência pela audiência. Enquanto houver numerosas empresas rivais no mercado DVP, os interesses dos espectadores terão sido resguardados. Analisaremos, em primeiro lugar, o mercado DVP.

Reconhecemos que a propriedade comum de estações pode resultar em bem estar do consumidor ao melhorar as eficiências. Em primeiro lugar, a propriedade comum de estações transmissoras de televisão num mercado local pode facilitar eficiências e redução de custos. Operações conjuntas podem eliminar redundâncias de espaço de estúdios e de escritórios, equipamento e pessoal, e aumentar as oportunidades de promoção cruzada e contra-programação. A nossa norma atual dificulta a realização de eficiências ao proibir a propriedade comum de estações de televisão na maioria das DMAs.

A propriedade comum de estações transmissoras de televisão num mercado local pode também apressar a transição para a televisão digital. A transição para a TV Digital é uma tarefa que constitui um mandato do governo, concebida para alcançar uma série de objetivos importantes, incluindo: (1) a manutenção de transmissão de televisão local gratuita, universalmente disponível num mundo digital; e (2) a promoção da eficiência do espectro e a rápida recuperação do espectro para outras utilizações.

Acreditamos que a nossa norma modificada, que permite a propriedade comum de, pelo menos, duas estações de televisão na maioria dos mercados, terá um impacto benéfico na transição para a TV Digital. A propriedade comum poderia facilitar a redução de custos por meio da partilha de equipamento de TV Digital (i.e, torres, equipamento de produção) e pessoal de engenharia. A propriedade comum iria permitir também a transferência de know-how ganho na transição de uma estação para TV Digital para outras estações de propriedade comum. A evidência que temos no caso de propriedade comum de duas estações de televisão sugere que um número maior de espectadores prefere a programação pós fusão. Concluimos, portanto, que a nossa norma atual, que proíbe a propriedade comum de estações transmissoras de televisão na maioria dos mercados, é restritiva em excesso.

Concluimos também que a norma atual não é necessária para promover a concorrência no mercado de publicidade de vídeo.

De acordo com a nossa experiência, contudo, a propriedade comum de duas estações transmissoras de televisão locais tem produzido eficiências, sem com isso facilitar o exercício de poder de mercado no mercado de publicidade da televisão transmitida. Concluimos que a norma atual é excessivamente restritiva e não é necessária para a proteção da concorrência no mercado de publicidade da televisão transmitida.

Concluimos também que a norma atual não é necessária para proteger a concorrência no mercado de produção de programações de vídeo.

Concluimos, além disso, que a nossa norma atual de propriedade de TV local constitui uma ameaça em potencial à programação local, e que a modificação da norma poderá resultar em eficiências, que darão às estações de televisão local mais hipóteses de adquirir conteúdo de acordo com os desejos das suas audiências locais.

Em conclusão, as evidências apresentadas pelos comentaristas a respeito da quantidade e qualidade das notícias locais e programações de assuntos de interesse público sugerem que os proprietários/operadores de combinações no mesmo mercado têm a capacidade e o incentivo para oferecer mais programações em resposta às necessidades e aos interesses das suas comunidades e que, em muitos casos, é isso que fazem. Assim, as modificações à norma que permitam uma maior propriedade comum devem contribuir para atingir o nosso objetivo de localismo.

O declínio na remuneração da rede e custos de transição para a TV Digital deverão muito possivelmente colocar algumas emissoras sob pressão financeira, o que poderá levá-las a escolher uma opção menos onerosa do que produzir a sua própria programação local.

Conclusão

A norma atual de propriedade de TV local não é necessária no interesse público para promover o localismo. Mais provavelmente, a norma atual dificulta os nossos esforços para promover o localismo. Casos descritos e provas empíricas coletadas no processo comprovam aumentos pos-combinações no volume de noticiários locais e programações de assuntos de interesse público oferecidos por estações de propriedade comum. Além disso, os crescentes custos de produção e outros fatores podem levar as emissoras a se virar para opções de programação menos onerosas. Tendo concluído que existe uma correlação positiva entre combinações no mesmo mercado e a oferta de noticiário local, estamos de acordo com a NBA e outros, que argumentam que a modificação da norma da TV local deverá produzir eficiências que permitirão às empresas investir em noticiários locais e programações de assuntos de interesse público ou, pelo menos, manter a programação local existente.

Diversidade

A Seção 202(h) exige uma análise sobre se a norma de propriedade de TV local é necessária no interesse público, para promover o nosso objetivo de diversidade. A norma atual faz a mensuração da diversidade de pontos de vista basicamente por meio do seu teste de voz, que garante que todos os mercados de televisão tenham, pelo menos, oito vozes independentes de televisão transmitida. Também concluimos que a norma atual não é necessária para promover a diversidade de programas.

Diversidade de Pontos de Vista. Concluimos que não podemos confiar exclusivamente nos incentivos econômicos, que podem ou não ser criados pela propriedade de múltiplas estações de televisão, a fim de garantir a diversidade de pontos de vista. No entanto, tal como analisado mais abaixo, e porque nós achamos que outros tipos de mídia contribuem para a diversidade de pontos de vista em mercados locais, concluimos que a nossa atual norma de propriedade de TV local não é necessária para atingir o nosso objetivo de diversidade.

Com base nas evidências coletadas no processo, incluindo a nossa própria avaliação do mercado, concluimos que os pontos de mídia, que não as estações de televisão, contribuem significativamente para a diversidade de pontos de vista nos mercados locais, e que a nossa norma atual é falha em não levar em consideração esta diversidade.

Ao estabelecer os nossos tetos de propriedade de televisão local apenas tão altos quanto necessário para proteger a concorrência no mercado de vídeo entregue, conseguiremos também a proteção necessária para fins de diversidade, sem que a liberdade de expressão seja indevidamente limitada. Tal como definido acima, a nossa norma atual não é necessária para proteger a concorrência e, na realidade, poderá ser até prejudicial à concorrência no mercado de vídeo entregue. Também não pode ser justificada por razões de diversidade por ser excessivamente restritiva. As nossas modificações à norma, discutidas abaixo, remedeiam essa falha.

Diversidade de Programação. Concluimos que a modificação da norma atual de propriedade de TV local pode aumentar a diversidade de programas. Como explicado na nossa análise sobre objetivos de política (Seção III (A)(2), supra) a melhor forma de conseguir a diversidade de programas é confiar na concorrência entre sistemas de entrega em vez das regulamentações governamentais. A nossa norma de propriedade de TV local garante uma concorrência sólida nos mercados locais de DVP. Enquanto esses mercados forem competitivos, acreditamos que a diversidade de programas será conseguida por meio das respostas das empresas às preferências dos consumidores. Nada nos dados do processo põe seriamente em dúvida esta conclusão.

Embora as nossas modificações da norma de propriedade de TV local possam resultar num aumento da diversidade de programas, não estamos priorizando a diversidade de programas em vez da diversidade de pontos de vista. Pelo contrário, estamos revendo todo o quadro de propriedade de TV local para refletir a contribuição de outros tipos de mídia no que respeita à concorrência e diversidade de pontos de vista nos mercados de televisão locais. Como um benefício adicional, as mudanças de hoje à norma de propriedade de TV local irão permitir que as forças de mercado forcem uma maior diversidade de programações.

Modificação da Norma de Propriedade da Televisão Local

Com base na nossa determinação na Seção 202(h), segundo a qual a norma atual de televisão local já não é necessária no interesse público para promover a concorrência e a diversidade, bem como de acordo com as nossas conclusões segundo as quais a norma atual pode dificultar a consecução do nosso objetivo de política de localismo, temos de eliminar ou modificar as nossas restrições à propriedade de TV local. Como iremos explicar mais tarde, concluimos que a eliminação da norma resultaria em prejuízo para a concorrência nos mercados locais de DVP, e, por consequência, para o interesse público. A eliminação da norma também teria um efeito adverso sobre a concorrência nos mercados de produção de programas e publicidade. Portanto, modificamos a norma.

A nossa norma modificada de propriedade de TV local permitirá combinações de propriedade que satisfaçam uma prova dupla: um teto numérico de pontos de veiculação e um padrão das quatro maiores estações. O nosso teto de pontos de veiculação permitirá a propriedade comum de não mais do que duas estações de televisão, em mercados com 17 ou menos estações de TV; e até três estações, em mercados com 18 ou mais estações de TV. Na contagem de estações de televisão para fins deste teto de pontos de veiculação, incluímos todas as estações transmissoras de televisão *full-power*, comerciais ou não-comerciais atribuídas por Nielsen a uma determinada DMA. O nosso padrão das quatro maiores estações proíbe combinações que resultariam em uma única entidade possuir mais do que uma estação classificada entre as quatro maiores no mercado, com base na percentagem de audiência. Como consequência, combinações no mesmo mercado não serão permitidas em mercados com menos de cinco estações de televisão. Para fins de aplicação do nosso padrão das quatro maiores estações, a classificação da estação será determinada usando o mais recente percentual de audiência ao longo de um dia, medido por Nielsen, ou qualquer outro serviço de classificação profissional oficialmente aceite, no momento em que der entrada um pedido para transferência ou atribuição de Licença, que aliás é o mesmo método da norma atual.

A disposição sobre a sobreposição de contorno, existente na norma atual, será eliminada, e a norma modificada será aplicada independentemente da sobreposição do contorno de Grau B entre estações. Desta forma, se duas estações num determinado mercado não têm sobreposição de contorno, ainda assim não poderão ser combinadas, a não ser que existam cinco ou mais estações no mercado e, pelo menos, uma estação na combinação não esteja entre as quatro grandes. Definimos que, devido a exigências obrigatórias de veiculação, a DMA – não a área dentro de um contorno de Grau B de uma estação específica – constitui o mercado geográfico em que concorrem os provedores de DVP. Portanto, a autorização de combinações de estações apenas com base no fato de não terem sobreposição de contornos seria incoerente com a nossa definição de mercado. Como já explicado acima, a maioria dos espectadores – incluindo aqueles que residem em DMAs geograficamente amplas – têm acesso a estações de televisão abertas, a que não poderiam assistir por transmissão pelo ar, porque podem assistir via cabo. Também as estações locais começam a estar cada vez mais disponíveis via satélite. De forma a evitar impor uma situação injusta às partes que atualmente possuem combinações que não estão de acordo com a norma modificada, isentaremos essas combinações (cláusula “grandfather”). Além disso, adotamos aqui um padrão de isenção que irá permitir uma propriedade comum de estações, sempre que o solicitante de uma isenção puder mostrar que não existe uma sobreposição do Grau B, e que as estações não são veiculadas por algum MVPD (sistema de entrega de vídeo multicanal) para a mesma área geográfica.

O público é mais bem servido quando rivais numerosos concorrem por audiência. No mercado DVP, os rivais tiram partido de atrair novos espectadores e de atrair espectadores que anteriormente assistiam aos programas dos concorrentes. Os incentivos adicionais, ao enfrentar rivais competitivos, terão como resultado, muito provavelmente, uma melhoria da qualidade dos programas e a criação de programas preferidos da audiência. Analisamos abaixo a forma como a nossa análise de concorrência nos mercados locais de DVP apóia a norma modificada.

Em coerência com o objetivo da nossa política de concorrência, a nossa norma de propriedade de televisão local busca preservar um nível saudável de concorrência no mercado de DVP. O estado da concorrência neste mercado afeta a qualidade e diversidade do conteúdo das programações e, como conseqüência, o bem estar geral dos espectadores de DVP. Ao formular a nossa norma de propriedade múltipla de TV local, devemos analisar a natureza dessa concorrência e pesar os prováveis benefícios e prejuízos anticompetitivos que poderão resultar do aumento da concentração de mercado, pelo fato de uma única empresa possuir múltiplas estações transmissoras num único mercado.

B. Norma de Propriedade da Rádio Local – Regra Atual

A norma de propriedade da rádio local limita o número de estações de rádio comerciais num serviço (AM ou FM) que uma entidade pode possuir num mercado local. Até 1992, as entidades estavam proibidas de possuir duas estações de rádio do mesmo serviço (AM ou FM) com sobreposição de contornos de sinal. Embora esta norma tivesse evitado, de forma eficaz, que combinações de rádio dominassem um mercado local de rádio, também evitou o desenvolvimento de combinações eficientes de estações de rádio.

Na Lei de 1996, o Congresso ordenou que a Comissão procedesse a uma revisão desses limites para que: (1) num mercado de rádio com 45 ou mais estações de rádio comerciais, uma entidade pudesse possuir, operar, ou controlar até 8 estações de rádio comerciais, desde que não mais de cinco dessas estações estivessem no mesmo serviço (AM ou FM); (2) num mercado de rádio com uma faixa de 30 a 44 (inclusive) estações de rádio comerciais, uma entidade pudesse possuir, operar ou controlar até 7 estações de rádio comerciais, desde que não mais de 4 dessas estações estivessem no mesmo serviço (AM ou FM); (3) num mercado de rádio com uma faixa de 15 a 29 (inclusive) estações de rádio comerciais, desde que não mais de 4 dessas estações estivessem no mesmo serviço (AM ou

FM); e (4) num mercado de rádio com 14 ou menos estações de rádio comerciais, uma entidade pudesse possuir, operar, ou controlar até 5 estações de rádio comerciais, desde que não mais de 3 dessas estações estivessem no mesmo serviço (AM ou FM), excetuando que uma entidade não poderia possuir, operar ou controlar mais de 50% das estações nesse mercado. Estas revisões, juntamente com a revogação dos limites nacionais da propriedade de estações de rádio, possibilitaram uma maior consolidação de estações de rádio nos mercados local e nacional. Atualmente, existem, em média, 10 proprietários de estações de rádio nos mercados locais, e o maior operador de rádio, Clear Channel Communications, possui mais de 1200 estações de rádio no âmbito nacional, representando aproximadamente 10% das estações de rádio nos Estados Unidos. Como resultado desta consolidação, a indústria do rádio está atualmente numa situação financeira mais forte do que na década anterior. A norma da propriedade da rádio local não foi alterada desde a adoção da Lei de 1996.

A fim de determinar a necessidade de alteração da regra, fizemos uma análise em termos de concorrência, localismo e diversidade. Concluímos que os limites numéricos na norma de propriedade de rádio local são “necessários no interesse público” para proteger a concorrência em mercados de rádio locais. No entanto, concluímos também que a norma, na sua forma atual, não promove o interesse público, no que se refere à concorrência porque: (1) a nossa metodologia atual de sobreposição de contorno para definir mercados de rádio e contar as estações no mercado é falha como forma de proteger a concorrência nos mercados de rádio locais; e (2) a norma atual ignora erradamente a concorrência vinda das estações de rádio não comerciais nos mercados de rádio locais. A fim de resolver estas questões, modificamos a norma, substituindo a definição de mercado feita pela metodologia da sobreposição de contorno pela classificação de mercado *Arbitron Metro*, e incluindo a contagem de rádios não comerciais no mercado de rádio; demos início também a uma novo processo legislativo como parte deste item para definir mercados para áreas do país em que os *Arbitron Metros* não são definidos. Embora nos baseemos em primeiro lugar na concorrência para justificar a norma, reconhecemos que o localismo e a diversidade também são implementados quando existem múltiplas estações de rádio, de proprietários independentes, concorrendo no mesmo mercado; a nossa norma com base na concorrência, portanto, irá também promover esses objetivos de interesse público.

A grande barreira para se entrar nos mercados de rádio é o fato de que quase todo o espectro de rádio disponível já foi licenciado, restando apenas a possibilidade de negociação com emissoras existentes, fato importante na determinação se o poder de mercado se pode desenvolver na área de transmissões radiofônicas.

C. Propriedade Cruzada

Tratamos aqui (1) da regra da propriedade cruzada de jornal/rádio; e (2) da regra de propriedade cruzada de rádio/televisão, a fim de determinar se continuam necessárias no interesse público. Com base nos dados coletados no processo, concluímos que, nem a nossa proibição atual, a nível nacional, de propriedade conjunta de jornais diários e emissoras no mesmo mercado, nem a nossa restrição cruzada de propriedade conjunta de pontos de veiculação de rádio e televisão no mesmo mercado, são necessárias no interesse público. Concluímos que os objetivos pretendidos podem ser conseguidos com maior precisão e mais conformidade com os interesses da 1ª. Emenda pela modificação das regras para um único conjunto de limites de mídia cruzada, conforme descrito abaixo.

1. Regra de Propriedade Cruzada Jornal/Rádio

Adotada em 1975, esta regra proíbe, em termos absolutos, a propriedade conjunta de uma estação emissora de serviço completo e um jornal diário, sempre que o contorno do serviço da estação emissora abranger a cidade de publicação do jornal. Pretendia-se promover a concorrência e a diversidade na mídia, mas a regra não leva em consideração a dimensão do mercado, o número de pontos de emissão ou de jornais nesse mercado, ou a variedade de outras formas de mídia que servem esse mercado. Quando a regra foi aprovada, a Comissão isentou da regra (cláusula “grandfather”) uma série de combinações em muitos mercados (desde que a propriedade da combinação não fosse alterada), mas exigiu a venda de propriedades em mercados altamente concentrados. Esses assim chamados mercados altamente concentrados eram aqueles em que se pensava que uma combinação de pontos de jornal/emissoras de rádio seriam mais prejudiciais à diversidade da mídia. Essa regra foi mantida na revisão de 1998 por razões de diversidade. Concluimos agora que (1) a regra não se pode manter por razões de concorrência; (2) a regra não é necessária para promover o localismo (e até pode ser prejudicial neste aspecto); e (3) a maioria dos mercados de mídia são diversificados.

Concorrência

Iremos definir primeiro os mercados de produto e mercados geográficos em que concorrem as emissoras e jornais, e depois avaliar se a regra é necessária para promover a concorrência nesses mercados. Concentramo-nos basicamente no mercado econômico básico em que jornais e emissoras competem: a venda de anúncios. Se quisermos que a emissão grátis “pelo ar” se mantenha forte, as emissoras terão de se organizar de forma eficiente e competir pelas receitas de publicidade. Desta forma nos concentramos na única fonte de receitas destas estações – a publicidade – para definir o mercado de produto.

Com base nos dados do processo, concluimos que a maioria dos anunciantes não considera jornais, estações de TV e de rádio como substitutos próximos. Os próprios tribunais concluíram que o mercado de jornais local é distinto do mercado de emissoras local.

Por outro lado, os consumidores consideram a mídia impressa e a mídia eletrônica de formas muito diferentes. A mídia eletrônica pode oferecer informações em tempo real sobre acontecimentos atuais, competições esportivas ou sobre outros assuntos sensíveis. A mídia eletrônica pode também ser usada de forma mais passiva, uma vez que os usuários poderão se dedicar a outras atividades de forma simultânea, enquanto assistem a programas de televisão ou rádio. Por outro lado, a mídia impressa requer um grau mais alto de engajamento por parte do consumidor, mas também é capaz de oferecer uma maior profundidade de cobertura. Estas diferenças são significativas do ponto de vista da concorrência, tanto para os consumidores como para os anunciantes. Para os consumidores, isto significa que a programação ou conteúdo são diferentes entre jornais e emissão de TV. Os anunciantes consideram os jornais e TV como substitutos imperfeitos. Portanto, uma combinação jornal/emissora não poderá afetar de forma adversa a concorrência em qualquer mercado de produto importante. Assim, não podemos concluir que a regra atual de propriedade cruzada de jornal/emissora seja necessária para promover a concorrência.

Localismo

Os dados coletados no processo indicam que a proibição de propriedade cruzada jornal/emissora não é necessária para promover a oferta pelas emissoras de noticiários e programas de informações de caráter local. Pelo contrário, as evidências sugerem que a regra atual inibe tais programações. Uma das forças dos jornais diários é a sua capacidade de oferecer coberturas com maior profundidade de notícias e acontecimentos locais que ultrapassam em muito o conteúdo oferecido pelas emissoras locais. Os jornais e estações emissoras – especialmente estações de TV – continuam sendo as fontes dominantes, em termos de uso pelo consumidor, de notícias e informações para as

comunidades locais. As nossas regras deverão promover a capacidade dos jornais, estações de televisão e outras fontes de notícias e informações de servir as suas comunidades.

De forma específica, de acordo com o estudo MOWG n. 7, enquanto as estações, não propriedade de rede, mas afiliadas a uma rede, oferecem, em média, 14,9 horas/semana de noticiários locais e programações de assuntos de interesse público local, as estações afiliadas a proprietários de jornais oferecem quase 50% mais programações desse tipo, em média cerca de 21,9 horas por semana. Além disso, o estudo concluiu que o número médio de horas de noticiários locais e programações de assuntos de interesse público oferecidos pelas combinações no mesmo mercado de propriedade cruzada TV/jornal era de 25,6 horas por semana, comparado com 16,3 horas por semana no caso de estações de televisão de propriedade de um jornal que não está localizado no mesmo mercado da estação. Não apenas as estações de propriedade de jornais oferecem mais notícias e programações de interesse público, como também parecem oferecer, na média, uma maior qualidade de programações, de acordo com as classificações por entidades de pesquisa e prêmios recebidos.

Muitos comentários mostram como a combinação de recursos de coleta de notícias locais de um jornal com uma plataforma emissora contribui para a produção de programações de notícias locais a serviço da comunidade.

Existem também evidências mostrando como as eficiências resultantes da propriedade cruzada se traduzem em melhores serviços locais. Também se poderão conseguir eficiências que não envolvem a partilha de pessoal da área de noticiários através da propriedade cruzada. Por exemplo, se a restrição sobre a propriedade cruzada jornal/emissora fosse eliminada, as combinações poderiam partilhar despesas de escritório, tais como contabilidade, marketing e recursos humanos. Baixaria também o custo de distribuição e aumentariam os ganhos resultantes de distribuição adicional.

Embora as nossas conclusões se refiram a mercados de todos os tamanhos, as combinações jornal/emissora poderão produzir benefícios públicos tangíveis nos mercados menores, pela produção de eficiências e sinergias.

Por outro lado, os comentários de que a propriedade cruzada se engajará em maximizar os lucros ou que oferecerá opiniões que refletem os seus interesses são meros truísmos que não justificam a interferência governamental em territórios protegidos pela 1ª. Emenda. O nosso objetivo é encorajar a divulgação de opiniões diversas e antagônicas. À luz da evidência esmagadora de que as combinações podem promover o interesse público ao produzir mais e melhores coberturas de noticiários locais, concluímos que a regra atual não é necessária para promover o nosso objetivo de localismo e que, pelo contrário, poderá dificultar a consecução desse objetivo.

Diversidade

A Comissão aprovou a regra da propriedade cruzada jornal/emissora por acreditar que a diversificação da propriedade iria promover a diversificação de opiniões. Entretanto, e em face das evidências, concluímos que uma proibição absoluta da propriedade comum de estações emissoras e jornais diários em todas as comunidades e em todas as circunstâncias já não se justifica como necessária para conseguir e proteger a diversidade. Embora seja nossa opinião que a diversidade de propriedade contribui para a diversidade de perspectivas, as regras locais que adotamos aqui serão suficientes para proteger a diversidade de opiniões e permitir, ao mesmo tempo, eficiências que poderão aumentar a qualidade e quantidade de noticiários e programações de informações. Assim, eliminamos a proibição de propriedade cruzada de jornal/emissora, e analisaremos qualquer proposta de fusão à luz das novas regras.

2. Regra da Propriedade Cruzada Rádio/Televisão

Esta regra limita o número de estações comerciais de rádio e televisão que uma entidade pode possuir num mercado local. Atualmente, a regra permite que uma entidade possua até 2 estações de TV (desde que permitido pela regra de duopólio de TV) e até 6 estações de rádio (até ao limite permitido nos termos da regra de propriedade da rádio local) num mercado onde, após a fusão, se mantenham pelo menos vinte vezes de mídia de propriedade independente. Nos mercados onde as entidades possam possuir uma combinação de 2 estações de TV e 6 estações de rádio, a regra permite que uma entidade possua, alternativamente, 1 estação de TV e 7 estações de rádio. Uma entidade pode possuir até 2 estações de TV (permitido nos termos da atual regra de duopólio de TV) e até 4 estações de rádio (permitido nos termos da regra de propriedade de rádio local) em mercados onde, após a fusão, permaneçam pelo menos 10 vezes de mídia de propriedade independente. É permitida uma combinação de 1 estação de TV e 1 estação de rádio, independentemente do número de vezes que permaneçam no mercado.

Com base nos dados coletados neste procedimento, não acreditamos que a regra de propriedade cruzada de rádio/TV seja ainda necessária no interesse público, para promover a concorrência, diversidade ou o localismo. A nossa decisão reflete o crescimento e a disponibilidade substanciais de pontos de veiculação de mídia locais em mercados locais, bem como o potencial de eficiências significativas e benefícios para o interesse público a serem conseguidos pela propriedade conjunta. Achemos que os nossos objetivos de diversidade e concorrência serão protegidos de forma adequada pelas regras de propriedade local aqui adotadas.

O propósito original desta regra era duplo: (1) desenvolver a máxima concorrência na mídia de transmissão e (2) promover a diversificação de fontes de programação e pontos de vista. Entretanto, a partir de 1999, decidimos monitorar o impacto da regra, então já afrouxada, sobre a diversidade e a concorrência. Reexaminamos agora o impacto da regra na concorrência, localismo e diversidade.

Concorrência

Mercado de Produto. Com o objetivo de avaliar o impacto da regra de propriedade cruzada rádio/TV, é necessário determinar se as estações de rádio e TV competem por fontes de geração de receitas - neste caso, anúncios. Se a conclusão for de que um número significativo de anunciantes considera a rádio e a TV como substitutos entre si, então a preocupação seria que a eliminação ou abrandamento das restrições da propriedade cruzada poderiam permitir que uma única empresa adquirisse suficiente poder de mercado a ponto de dificultar os esforços de pequenas emissoras independentes para gerar receitas, pondo em risco, desta forma, a sua viabilidade. Mas se rádio e a TV não estiverem no mesmo mercado de produto, então pouca preocupação haveria com a possibilidade da eliminação ou abrandamento da regra provocar efeitos negativos na concorrência. As emissoras competem entre elas por parcelas de audiência por meio da oferta de programações de qualidade, de interesse para as comunidades locais. Maiores percentuais de audiência, por sua vez, atraem os anunciantes, e assim permitem que as estações de rádio e TV gerem receitas. O nosso objetivo permanente é garantir que as nossas regras e políticas impulsionem, em vez de dificultar, os incentivos das emissoras e sua capacidade para concorrer por receitas de publicidade, ao oferecer aos consumidores programações, notícias e informações inovadoras e de qualidade.

Concluimos que a maioria dos anunciantes não consideram as estações de rádio e TV como bons substitutos para os seus anúncios e, por essa razão, as combinações desses dois tipos de veiculação de mídia não deverão resultar em prejuízos de concorrência.

Além da evidência empírica, as diferenças entre os formatos de programações de rádio e TV sugerem que elas não competem no mesmo mercado. Em primeiro lugar, num dado mercado, as estações de rádio podem fazer o seu marketing e se distinguir relativamente a ouvintes em potencial, por meio da sua identificação com um formato específico. Estes formatos permitem aos anunciantes do rádio dirigir-se a grupos demográficos específicos de forma mais precisa do que quando anunciam na TV. Além disso, os espectadores e ouvintes têm experiências diferentes destes dois meios de comunicação. A TV usa som e imagem para permitir que os anunciantes atinjam a sua audiência de forma bastante abrangente. Como meio de áudio, o rádio é mais limitada. Como resultado, o rádio e a TV transmitem programações distintas. O vídeo não é adequado ao rádio e vice versa. A diferença é importante, tanto para os espectadores, quanto para os anunciantes.

Em suma, as estações de rádio e TV não competem no mesmo mercado de produto nem têm qualquer relação vertical entre elas. Portanto, uma combinação de rádio/TV não poderá ter efeitos adversos sobre a concorrência num determinado mercado. Assim, não podemos concluir que a regra de propriedade cruzada TV/rádio seja necessária para promover a concorrência.

Localismo

Solicitamos comentários sobre a forma como as limitações da propriedade cruzada afetam o localismo, mensurado pela quantidade e qualidade de notícias e programações de assuntos de interesse público que as estações oferecem às comunidades locais.

Não há evidências substanciais, nos dados coletados no processo, de que a regra seja necessária para proteger o localismo. De fato, as evidências existem no sentido contrário - que as eficiências e reduções de custo conseguidas pela propriedade conjunta permitem que estações de rádio e TV ofereçam mais noticiários genéricos e mais noticiários locais do que seria possível de outra forma. Os dados coletados neste processo sugerem que os proprietários de estações usarão a receita adicional e a poupança resultante da redução de custos das combinações de rádio e televisão, para oferecer programações novas e inovadoras, mais programação de interesse local, e uma oferta de melhor serviço ao público, incluindo serviços direcionados para a comunidade local. Os consumidores confiam no rádio e TV para terem cobertura de notícias e de assuntos de interesse público. Portanto, os consumidores se beneficiarão de uma política que permita aos proprietários de rádio e TV maximizar essas ofertas.

Diversidade

Solicitamos comentários sobre se a regra da propriedade cruzada é necessária para promover a diversidade de opiniões e sobre a forma como essa regra afeta a diversidade de opiniões. Há que notar que a regra atual conta com vozes de mídia estações de rádio e TV comerciais e não comerciais, certos jornais diários e sistemas a cabo. Quisemos saber se alguns outros tipos de mídia deveriam ser também incluídos como contribuindo para a diversidade de pontos de vista, tais como a Internet, DBS, redes a cabo individuais, revistas e semanários.

No mercado de mídia atual existem mais pontos de veiculação de mídia do que alguma vez existiram. A Comissão já tinha concluído que "o mercado de informações pertinente à diversidade inclui, não apenas os pontos de veiculação de rádio e TV, mas também sistemas a cabo, outras mídias de vídeo e várias mídias impressas". Não só aumentaram os tipos de pontos de veiculação disponíveis, como também os mercados locais experimentaram um enorme crescimento dos pontos de veiculação. Os dados no processo mostram que em mercados de transmissão local de todas as dimensões, os números de estações de rádio e TV aumentaram no decorrer dos anos.

Concluimos que a atual regra de propriedade cruzada TV/rádio não é necessária para garantir

diversidade de opiniões. Devemos considerar que os domicílios recebem informações de inúmeras fontes. Assim, concordamos que uma regra de propriedade cruzada aplicada exclusivamente à rádio e TV é "injusta e obsoleta".

No entanto, mantemos a convicção de que a promoção da disponibilidade de opiniões diferentes continua sendo um objetivo importante da nossa política, e que a diversidade de propriedade promove a diversidade de opiniões. Estamos adotando regras modificadas de propriedade local, especificamente dirigidas para serviços que irão proteger e promover a concorrência nos mercados locais de rádio e TV e, como resultado, preservarão a diversidade de opiniões dentro desses serviços. Além disso, estamos adotando uma nova regra de limites de mídia cruzada, descrita abaixo, especificamente concebida para proteger a diversidade de opiniões nos mercados em que acreditamos que a consolidação da propriedade da mídia pode prejudicar tal diversidade. As regras locais que estamos adotando nesta *Norma* são concebidas para refletir o crescimento e a disponibilidade substanciais dos pontos de veiculação de mídia nos mercados locais, e levar em consideração a concentração entre todos os pontos de veiculação de mídia que contribuam de forma substancial para a disseminação de opiniões diversas e antagônicas nos mercados locais. Essas regras tornam uma regra dirigida exclusivamente para a rádio e TV desnecessária e anacrônica.

Conclusão

Não temos evidências suficientes que justifiquem a manutenção da regra atual de propriedade cruzada rádio/TV.

Iremos agora para uma análise do Índice de Diversidade, cujo objetivo é nos ajudar a analisar os pontos de veiculação que contribuem para a diversidade de opiniões nos mercados locais.

O Índice de Diversidade

Desenvolvemos um método de análise e mensuração da disponibilidade de pontos de veiculação que contribuem para a diversidade de opiniões nos mercados de mídia local. Esta medida, o Índice de Diversidade (DI), leva em consideração alguns, mas não todos, os pontos de veiculação (jornais, emissoras, televisão, rádio e a Internet) nos mercados locais à disposição dos consumidores, a importância relativa destas formas de comunicação como fontes de notícias locais, e a concentração da propriedade relativamente a esses meios. O DI está de acordo com o nosso objetivo da diversidade: mantemos o princípio de que a regulamentação estrutural constitui uma alternativa adequada e eficaz à regulamentação direta do conteúdo; mantemos o princípio de que se promove a diversidade de opiniões quando existem, num dado mercado, múltiplos pontos de veiculação de mídia de propriedade independente; mantemos o foco no cidadão/espectador/ouvinte, e na garantia de que haja oportunidade de opiniões diversificadas alcançarem o cidadão/espectador/ouvinte. Apenas acrescentamos um método, baseado no comportamento do cidadão/espectador/ouvinte, de caracterizar a estrutura do "mercado", no que se refere à diversidade de opiniões. Usamos o DI como ferramenta para formar os nossos juízos e decisões sobre a necessidade de limites de propriedade. É uma ferramenta útil para dados agregados e identificação de tendências, não podendo ser aplicado para mensurar a diversidade em mercados específicos.

Fundamentos do DI. A mensuração da concentração de mercado tem uma longa história na área da economia, e foram propostas muitas formas de mensuração ao longo de tempo. Por exemplo, a simples contagem do número de empresas numa dada indústria, o percentual de concentração das quatro empresas (percentagem de mercado detida pelas quatro maiores empresas) e o índice HHI (índice Herfindahl-Hirschman) têm sido formas de mensuração adotadas ao longo de tempo. No entanto, o HHI é mais atraente por duas razões. Em primeiro lugar, as suas propriedades matemáticas correspondem às nossas convicções sobre os efeitos de uma fusão. Cada possível

medida de concentração de mercado tem benefícios e pontos fracos, que podem ser identificados pela lista de propriedades ou axiomas matemáticos que essa medida específica satisfaz. Ao medir a concentração de mercado, uma lista de requisitos ou axiomas razoáveis limita a nossa escolha a um pequeno número de fórmulas matemáticas. O HHI pode ser considerado uma fórmula conservadora no seguinte sentido: se perguntarmos "qual é a perda de concorrência resultante de uma fusão", definida como "delta" na área anti-truste, a medida HHI reflete a suposição de que: (1) uma aquisição de uma empresa de determinado tamanho resultará num prejuízo tão maior quanto maior for a empresa adquirente, e (2) este prejuízo é proporcional ao tamanho das duas empresas que se fundem. Aplicando-se uma análise semelhante ao DI, o Índice reflete a suposição de que, se os jornais tiverem 2 vezes mais importância, em termos de diversidade, relativamente à televisão, a aquisição por um jornal de uma estação transmissora de televisão causará duas vezes mais perda de diversidade do que uma fusão de duas estações de TV. Por outro lado, se o rádio tiver menos peso em termos de diversidade do que a TV, então uma fusão de uma estação de TV e uma estação de rádio causará menos perda de diversidade do que uma fusão de duas estações de TV. Pelo contrário, se a Comissão se limitasse a adotar um simples "teste de voz", por exemplo, estaria assumindo que a perda de voz devida a uma fusão independe da importância de cada empresa em termos de diversidade. Se a Comissão adotasse a alternativa de medir o percentual de concentração, estaria assumindo implicitamente que a perda da diversidade independe do tamanho da empresa maior nessa fusão. É neste sentido - que a perda de diversidade aumenta de forma proporcional à importância, em termos de diversidade, das partes da fusão - que o DI constitui uma medida conservadora e que o adotamos no interesse da prudência.

Escolha das Formas de Mídia. As formas de mídia escolhidas para integrar o Índice de Diversidade (DI) se basearam na pesquisa do "Consumer Survey on Media Usage" feita pela empresa Nielsen Media Research (FCC MOWG Study n. 8). Os dados neste estudo indicam que a televisão, jornais, rádio, Internet e revistas constituem as fontes principais de notícias e programações de assuntos atuais.

Peso das Diferentes Formas de Mídia. Concluímos que várias formas de mídia são substitutos entre si na oferta de diversidade de opiniões, mas não que todas têm igual importância, o que sugere a atribuição de pesos relativos às várias formas de mídia. Conforme o estudo, têm mais peso na seguinte ordem: televisão, jornais, rádio e Internet. A televisão constitui a fonte primeira das notícias; os jornais desempenham um papel mais vasto no acompanhamento da notícia; e os *talk shows* constituem um elemento novo e significativo do papel do rádio na disseminação de opiniões.

Peso dos Diversos pontos na mesma mídia. Há que definir agora se e como pesar os diferentes pontos de veiculação de mídia dentro de cada categoria. A decisão sobre o "se" advém da decisão sobre se o nosso enfoque está na disponibilidade dos pontos de veiculação como medida de vozes em potencial, ou no seu uso (que pontos de veiculação estão sendo utilizados pelos consumidores para notícias e informações). Escolhemos a medida da disponibilidade, implementada pela contagem do número de pontos de veiculação independentes disponíveis para uma mídia específica, assumindo que todos os pontos de veiculação numa dada mídia têm parcelas iguais (Embora atribuindo o mesmo peso a cada ponto de veiculação de uma forma de mídia específica, reiteramos a importância de atribuir pesos diferentes a mídias diferentes). O nosso objetivo não é definir que conteúdo os cidadãos deverão acessar, mas garantir que uma vasta gama de opiniões tenha a oportunidade de alcançar o público. Este objetivo, as limitações do uso da utilização atual como forma de projeção da utilização futura, e as exigências de classificação de conteúdo para implementar uma medida de utilização levaram-nos a adotar uma abordagem de "parcela igual" na definição de pesos de pontos de veiculação na mesma mídia, exceto no caso da Internet (usamos parcelas de assinatura para dividir a categoria da Internet entre as duas fontes significativas atuais de acesso à Internet - empresas de telefone e cabo).

Método de Cálculo. O Índice de Diversidade, estruturado nos moldes do HHI, é simplesmente a soma do quadrado das parcelas de mercado. O quadrado das parcelas de mercado, ao contrário das medidas baseadas nas "simples" parcelas de mercado, permite a construção de um índice que leva em consideração a parcela de mercado de todos os provedores no mercado para diversidade de pontos de vista. O mercado geográfico que usamos é local. Atualmente, definimos os mercados de televisão em termos das DMAs de Nielsen. As DMAs constituem classificações exaustivas que cobrem todo o país. Incluímos no cálculo estações públicas e comerciais. Assumimos que todas as estações de TV aberta numa DMA estão disponíveis em toda a DMA. Cada estação de TV recebe uma parcela igual do peso da televisão aberta.

Combinamos as estações de TV em cada DMA com as estações de rádio segundo a classificação *Arbitron radio metro* correspondente a essa DMA. Esta classificação não cobre o país inteiro; quase metade das estações de rádio estão fora do mercado *Arbitron*. Como já mencionado, usamos o Índice de Diversidade para nos ajudar a identificar os mercados "em risco" de concentração excessiva no "mercado de diversidade de opiniões". Depois de identificados e impostos os limites de mídia cruzada, a implementação dos limites de diversidade de mídia cruzada não terá necessidade de informações sobre o mercado de rádio local, mas apenas sobre o mercado de televisão (DMA) onde se localizam as estações de rádio que integram uma possível fusão. A análise que usamos para identificar *mercados-em-risco* está baseada na análise de uma amostragem substancial dos 287 mercados de rádio *Arbitron*.

Os dados sobre a publicação e circulação de jornais diários não são coletados com base na classificação de rádio *Arbitron metro*, mas num conceito de mercado diferente, o MSA (Área Estatística Metropolitana). Para fins de cálculo do DI, fazemos corresponder estas áreas às áreas de classificação de rádio *Arbitron metros*. Cada jornal diário publicado localmente na área metropolitana é incluído no mercado. A parcela de jornal diário do Índice de Diversidade é dividida igualmente entre todos os jornais diários integrantes do mercado. Por falta de informações sobre semanários, assumimos a existência de um semanário em cada mercado local e lhe atribuímos a parcela de semanário.

Para calcular o Índice de cada forma de mídia, combinamos pontos de veiculação de propriedade conjunta e calculamos, para cada titular, a parcela do total dessa forma de mídia. Depois, multiplicamos essa parcela pela parcela do tipo de mídia em questão no universo de todos os tipos de mídia (televisão+jornais+rádio+Internet). Após calcular estas parcelas no conjunto do "mercado de diversidade", somamos as parcelas das propriedades conjuntas (i.e., um jornal e uma estação de TV), elevamos ao quadrado as parcelas resultantes, e as somamos para atingir o Índice de Diversidade base para o mercado em questão.

Limites de Mídia Cruzada

Adotamos um novo conjunto de Limites de Mídia Cruzada ("CML") em substituição das nossas regras anteriores sobre a propriedade cruzada de jornal/emissora e TV/rádio. Os CML foram especificamente criados para controlar a aquisição por qualquer entidade de uma posição de dominância nos mercados de mídia local - não em termos econômicos, mas no sentido de ser capaz de dominar o debate público - por meio de combinações de propriedades de mídia cruzada. Esta mudança é a nossa primeira tentativa abrangente para identificar que tipos de mercados correm mais risco de perder a diversidade de opiniões e que tipos de transações são mais problemáticas neste contexto.

Os CML resultam dos dados registrados no processo sobre a confiança relativa por parte dos consumidores nos vários tipos de pontos de veiculação de mídia, no que respeita a notícias e informações. Para analisar esses dados, usamos uma ferramenta metodológica - um índice de

diversidade (DI) - que nos permite mensurar o grau em que cada mercado local poderia ser considerado concentrado para fins de diversidade. Com base numa análise de uma grande amostragem de mercados de vários tamanhos, o índice de diversidade sugere que a vasta maioria dos mercados de mídia local são saudáveis, diversificados, e funcionam bem.

Além disso, porque adotamos aqui tetos de concorrência intra-serviço para a propriedade de rádio e televisão, esses tetos garantirão que os mercados locais continuarão sendo servidos por uma diversidade de vozes dentro de cada um dos serviços. Assumimos que os mercados definidos para fins de concorrência não serão maiores (na realidade são menores) do que os mercados definidos para fins de diversidade. Assim, os nossos tetos, no que se refere à concorrência rádio/televisão, servirão para promover e proteger a concorrência nos serviços de rádio e TV, e também para proteger a diversidade nos casos de transações de só-televisão ou só-rádio. Por exemplo, num mercado com 12 estações de TV, os nossos tetos intra-serviço garantem pelo menos 6 proprietários diferentes de estações de TV. Se houver no mercado 40 estações de rádio, o nosso teto de rádio garante pelo menos 6 titulares diferentes de propriedades de rádio.

Reconhecemos que os tetos intra-serviço não resolvem os problemas resultantes de combinações de mídia cruzada que, em mercados muito pequenos poderão resultar em níveis de concentração problemáticos em termos de diversidade de opiniões. Assim, complementamos as nossas regras locais intra-serviço com um conjunto estrito de limites de mídia cruzada a fim de atingir essas combinações que não tenham sido proibidas pelos tetos de televisão e rádio, e causariam sérios problemas de diversidade. Esses limites se baseiam em premissas resultantes dos dados registrados no processo e coerentes com a política e prática da Comissão. Consideramos a diversidade como algo subjetivo e, apesar da utilização de dados empíricos, no final acabamos nos baseando bastante no nosso juízo independente sobre os tipos de mercado mais *em-risco* em termos de concentração de opiniões, e os tipos de transação que mais ameaçam a diversidade.

Identificação dos Mercados Em-Risco Locais. Começamos por identificar os mercados mais susceptíveis a altos níveis de concentração de opiniões. Concentramo-nos nos mercados de opiniões locais e não nacionais (para estes últimos a regulamentação é desnecessária).

Fizemos um estudo de 10 cidades, e usamos o Índice de Diversidade para examinar a concentração dos pontos de veiculação de mídia nos 10 mercados objeto do estudo. Por segurança, calculamos o DI médio de uma série de mercados selecionados de forma aleatória fora do universo desses 10, tanto grandes, como pequenos.

Acreditamos que a analogia com o HHI é válida. O HHI é um indicador de concentração econômica. O nosso DI é também um indicador de concentração de opinião. Usando o DI como uma ferramenta analítica, podemos atribuir pesos aproximados a tipos diferentes de pontos de veiculação de mídia, levar em conta os efeitos de diversidade de propriedades conjuntas, e medir a concentração relativa entre dois ou mais mercados. Ajuda-nos a identificar o ponto em que uma entidade ou grupo de entidades poderá começar a exercer poder excessivo no mercado de idéias.

Embora a teoria de concorrência não forneça uma regra precisa sobre o número de concorrentes necessários para garantir os benefícios da concorrência, um mercado com 10 ou mais empresas de tamanho similar pode ser considerado totalmente competitivo. Um Índice de Diversidade de 1800 corresponde a um mercado com aproximadamente 6 vozes semelhantes. Usando a nossa análise de DI na amostragem de mercados, observamos que só ao atingir mercados com 3 ou menos estações de TV licenciadas é que o DI médio ultrapassa 1000, ponto em que o mercado seria normalmente caracterizado como moderadamente concentrado para fins de concorrência.

Entretanto, não nos limitamos à análise do DI dos mercados da amostragem; usamos também um "teste de voz", concentrando-nos em alguns dos pontos de veiculação, para medir a diversidade.

Finalmente, estamos preocupados não apenas com o nível absoluto de diversidade que possa já existir em qualquer mercado ou tipo de mercado, mas também com o grau em que a diversidade pode ser sacrificada como resultado de prováveis transações. Assim, ao definir os mercados-em-risco, usamos o DI e fizemos simulações do efeito de transações, em mercados grandes e pequenos, envolvendo fontes de uso pesado de notícias e informações locais. Com base na nossa análise, combinações de mídia cruzada envolvendo jornal e TV, jornal e rádio ou rádio e TV não resultam numa alteração do DI de grande magnitude, a não ser no caso de mercados com 3 ou menos estações de TV. Por exemplo, uma combinação jornal/rádio em mercados com apenas 2 estações de TV licenciadas produz uma alteração do DI de mais de 300 pontos, uma combinação de rádio/TV em mercados dessa dimensão produz uma alteração do DI de 301 pontos e uma combinação de jornal/TV nesses mesmos mercados produz uma alteração do DI de 731 pontos. Uma combinação de jornal/TV num mercado com 3 estações de TV licenciadas produz uma mudança do DI de 331 pontos.

Estas alterações apenas ilustram a perda de diversidade que pode ocorrer com combinações de mídia cruzada em mercados pequenos. Concluimos que mercados com 10 ou mais empresas de dimensão semelhante não podem ser considerados, para fins de diversidade, nem como moderadamente concentrados. Concluimos que mercados com 3 ou menos estações de TV licenciadas devem ser consideradas como *mercados-em-risco*, para fins de concentração de diversidade. Mercados desta dimensão estarão moderadamente concentrados e sujeitos a rápida concentração, se forem criadas combinações de mídia cruzada envolvendo rádio, TV e/ou jornais. Assim, proibiremos certas combinações de mídia cruzada envolvendo essas empresas em mercados com 3 ou menos estações de TV.

Limites de Mídia Cruzada Local em Mercados-em-Risco

No que respeita aos limites, a nossa intenção é de criar regras que enfoquem aquelas transações que deverão ter um impacto substancial na diversidade de vozes disponíveis no mercado. A televisão aberta, jornais diários e emissoras de rádio constituem o foco das nossas preocupações com a diversidade, e não impomos qualquer limite de mídia cruzada a transações envolvendo propriedades de mídia diferentes destas três.

As regras que estabelecemos são para aplicação a nível nacional. Por isso, queremos dar à indústria e ao público regras claras e fáceis de administrar, que reflitam as tendências e características do mercado.

As combinações de propriedades de jornais diários e emissoras num *mercado-em-risco* constituem uma grave ameaça à diversidade local de opiniões. Portanto, adotamos uma regra que proíbe a propriedade conjunta de estações emissoras e jornais diários, e combinações TV/rádio, em mercados com 3 ou menos estações de TV. Para determinar que mercados têm 3 ou menos estações de televisão aberta incluímos as estações de TV comerciais e não comerciais atribuídas à DMA (DMA-Designated Market Areas - áreas de mercado definidas).

Televisão/Jornal. A pesquisa de Nielsen revela que os jornais diários e a TV aberta continuam sendo as duas fontes mais importantes de notícias e informações. Nos *mercados-em-risco*, uma única combinação de um jornal diário e uma estação de TV colocaria imediatamente em perigo a gama de opiniões à disposição dos consumidores nesse mercado. Portanto, adotamos uma regra que proíbe a combinação de um jornal diário e uma estação de televisão aberta em qualquer mercado com 3 ou menos propriedades de TV. Para acionar o gatilho, contamos todas as estações de TV

atribuídas à DMA que engloba a comunidade de publicação do jornal. Mas as nossas regras não proibirão uma estação de TV aberta, localizada nesse tipo de mercado, de inaugurar um novo jornal, uma vez que essa iniciativa iria expandir a diversidade e não reduzi-la.

Radio/Jornal. Embora as emissoras de radio tenham menos impacto na diversidade local do que a TV aberta, de acordo com Nielsen, nos *mercados-em-risco*, a combinação de um jornal diário e uma ou mais emissoras de radio pode ter implicações negativas importantes relativamente à diversidade de opiniões. Segundo a pesquisa, mercados com 3 ou menos estações de TV têm, em média apenas 21 estações de rádio. De acordo com o nosso teto de radio, um único proprietário num mercado com 21 estações poderia ser titular de 6 estações, ou 29% de todos os veículos de radio nesse mercado. A combinação desse grupo de estações com, talvez o único jornal diário, poderia provocar um sério dano à gama de opiniões diferentes no mercado. Portanto, adotamos uma regra que proíba a combinação de um jornal diário e de uma estação de radio em qualquer mercado com 3 ou menos empresas de TV. Para acionar o gatilho no caso das combinações jornal/radio, manteremos o padrão atual, que exige completa abrangência da comunidade de publicação do jornal pelo contorno de força de sinal exigido das estações de radio de propriedade conjunta.

Televisão/Radio. Adotamos neste caso uma regra que proíbe a combinação de estações de radio e de TV aberta em qualquer mercado com 3 ou menos estações de televisão. Nestes casos, o gatilho é acionado sempre que a comunidade da licença da estação de radio se localiza na mesma DMA da estação de TV de propriedade conjunta. Da mesma forma que acontece com a regra de propriedade cruzada jornal/emissora, as empresas poderão solicitar isenção da regra, se provarem que os sinais das estações não se sobrepõem e que a estação de TV não é transportada via sistemas a cabo no mercado da estação de rádio.

Limites Adicionais de Mídia Cruzada em Mercados Pequenos e Médios

Embora mercados com 4 ou mais estações de TV licenciadas não se qualifiquem como *mercados-em-risco*, uma combinação de um jornal diário com um duopólio de TV e uma presença de radio significativa poderá, em mercados pequenos e médios, resultar em alterações substanciais do nível de diversidade. De acordo com a análise feita na amostragem de mercados, concluímos que, num mercado com 5 estações de TV, a combinação de um jornal, um duopólio de TV e tantas estações de radio quantas forem permitidas pelo teto de radio local aplicável resulta numa alteração de DI, em média, de 846 pontos. Mesmo num mercado com 8 estações de TV, o DI médio resultante de tal combinação é de 734 pontos. Dado que os mercados de 8 estações de TV começam, em média, com um DI de quase 900 pontos, alterações desta magnitude podem levar depressa a um mercado altamente concentrado. No entanto, há uma diferença dramática no DI básico e nas alterações de DI resultantes de uma combinação jornal/duopólio de TV/grupo de estação de radio, entre mercados com 4-8 estações de TV e aqueles com 9 ou mais estações de TV. Também observamos diferenças significativas entre as alterações de DI resultantes de combinações jornal/TV em mercados com 4-8 estações de TV e aqueles com 9 ou mais estações. A possibilidade de uma rápida concentração resultante de uma combinação jornal/duopólio de TV em mercados com 4-8 estações de TV licenciadas (pequenos mercados) leva-nos a concluir que seria prudente, nesses mercados, impor restrições adicionais de propriedade local, como parte dos nossos Limites à Propriedade Cruzada (CML).

Sabemos, por outro lado, que combinações radio/jornal podem resultar em benefícios substanciais para o interesse público. Estações de TV de propriedade conjunta com jornais diários tendem a produzir mais, se não melhores, noticiários locais e programações de interesse público do que estações não afiliadas a jornais. Por essa razão, não queremos proibir em absoluto combinações jornal/emissora em mercados com 4-8 estações de TV (mercados pequenos e médios). Assim, concluímos, no caso de mercados pequenos e médios (4-8 estações de TV) que serão permitidas as

seguintes combinações: 1) uma entidade pode possuir uma combinação englobando propriedades de rádio, televisão e jornal, mas essa entidade não poderá exceder 50% dos tetos aplicáveis relativos à rádio local ou TV local nesse mercado; 2) um titular de um grupo de estações de rádio que também possui um jornal nesse mercado, mas que não é titular de nenhuma estação de TV nesse mesmo mercado, poderá adquirir estações de rádio até 100% do teto de rádio aplicável. Portanto, nos mercados pequenos e médios estabelecemos os seguintes limites: estações de TV aberta que também possuam jornal diário nesse mercado não poderão ter um duopólio de TV nesse mercado; uma emissora com um duopólio não terá acesso à compra de um jornal diário na mesma DMA; um titular de jornal não poderá adquirir mais do que uma única estação de TV na DMA; e um proprietário de uma estação de rádio, que também seja titular de um jornal diário e uma estação de TV no mercado, não poderá exceder 50% do teto de rádio aplicável a esse mercado. Acreditamos que estes limites de mídia cruzada conseguem um equilíbrio adequado nos mercados pequenos e médios, promovendo a produção de programas locais de alta qualidade e protegendo a diversidade.

Em mercados com 9 ou mais estações (mercados grandes), autorizamos quaisquer combinações de mídia cruzada, desde que cumpram com a regra de propriedade de TV local e de rádio local. Estas três categorias resultam da nossa análise de DI e da nossa decisão sobre quais os mercados que são suficientemente diversificados para que a propriedade conjunta jornal/emissora não prejudique a diversidade.

As classificações aqui adotadas - "*mercados-em-risco*", "*mercados pequenos e médios*", e "*grandes mercados*" - resultam da nossa análise de DI e da nossa decisão quanto à operação de mercado e o efeito de várias combinações sobre a diversidade. As nossas maiores preocupações sobre diversidade concentram-se nos mercados-em-risco e, por essa razão, proibimos todas as formas de combinações de mídia cruzada nesses mercados. Em mercados pequenos e médios, impusemos limitações específicas sobre formas específicas de combinações que, acreditamos, resultarão muito provavelmente em prejuízo para a diversidade de opiniões. Nos grandes mercados, a nossa análise mostra não serem necessários, nem justificáveis, quaisquer limites de mídia cruzada.

Conclusão

Embora se proíba, de forma geral, em *mercados-em-risco*, a propriedade cruzada de TV/rádio, e jornal/emissora, e se restrinjam as combinações jornal/emissora em mercados pequenos e médios, reconhecemos que circunstâncias específicas em mercados específicos podem tornar estes limites cruzados desnecessários ou contraproducentes. Assim, são permitidos requerimentos de isenções destes limites cruzados, e analisaremos com cuidado especial pedidos de isenção que provem que uma combinação, proibida pelas regras, poderia, de fato, melhorar a qualidade e quantidade da oferta de notícias nesse mercado.

D. Isenções (cláusula "*grandfather*") e Procedimentos de Transição

Poderá haver combinações existentes de estações transmissoras que excedam os novos limites de propriedade, devido à modificação das regras de propriedade, tanto da TV local, quanto da rádio local.

A decisão da Comissão, com base nos dados registrados no processo, é de conceder isenção de acordo com a cláusula "*grandfather*" a combinações atualmente existentes de estações de rádio, de estações de TV e de estações de rádio/TV, não exigindo que as empresas vendam suas participações de forma a se adequar às novas regras.

De modo geral, ficarão proibidas as vendas de combinações existentes em violação da nova regra de propriedade de rádio local, a regra de propriedade de TV local, ou dos limites de mídia cruzada. As

entidades deverão se adequar às novas regras no momento do requerimento de transferência de controle ou de cessão. No entanto, para ajudar a promover a diversidade de propriedade, permitiremos, em circunstâncias específicas, vendas/transferências de combinações detentoras de isenção "grandfather" a, e por "entidades qualificadas".

Adotamos também uma metodologia e procedimentos específicos de transição para os processos pendentes e novos requerimentos a partir da data de publicação da nova legislação.

VII. REGRAS DE PROPRIEDADE NACIONAL

Analisaremos aqui as normas relativas à propriedade de TV nacional e a regra da rede dupla. Concluimos pela alteração da primeira regra, aumentando o teto para 45%, e mantivemos a segunda.

A Regra de Propriedade de TV Nacional

A norma atual proíbe a propriedade, por parte de uma entidade, de estações de TV que, agregadas, ultrapassem 35% dos domicílios com televisão no país. Analisamos se a regra atual é necessária no interesse público, como resultado de concorrência, e se promove os objetivos de concorrência, diversidade e localismo. Também buscamos comentários sobre se às estações de TV por UHF deveriam continuar sendo atribuídos apenas 50% dos domicílios com televisão no seu mercado DMA, ou se a entrega de sinais UHF por cabo ou sinais UHF elimina a necessidade deste "desconto UHF". Concluimos que a regra atual não tem justificativa e subimos o teto para 45%. Retivemos o desconto UHF. Concluimos que a restrição à propriedade de estações a nível nacional não é necessária para promover a concorrência ou a diversidade. Acreditamos que a manutenção de um equilíbrio de poder entre as redes e suas afiliadas serve os interesses e as necessidades locais, ao garantir às afiliadas um papel significativo na seleção de programação adequada às suas comunidades. Como consequência, acreditamos ser necessário um teto nacional para limitar a porcentagem de domicílios com televisão que uma rede transmissora pode alcançar por meio da estação que possui. Entretanto, o teto atual de 35% não é necessário para manter o equilíbrio do poder de negociação entre redes e afiliadas, além de impedir alguns dos maiores proprietários de grupos – redes transmissoras – de servir comunidades adicionais com noticiários locais e programações de interesse público em maior quantidade e, se não superior, pelo menos de qualidade igual aos das afiliadas. Além disso, acreditamos que um afrouxamento modesto do teto irá ajudar as redes a competir de forma mais eficaz com operadores a cabo e via satélite, e irá promover uma televisão livre, pelo ar, ao impedir a migração de programações caras para as redes a cabo. Colocando na balança estes interesses conflitantes, subimos o teto nacional de 35% para 45%.

A fim de determinar se a norma de propriedade de TV nacional continua sendo "necessária no interesse público como resultado da concorrência", analisamos se a norma serve o interesse público, promovendo os objetivos de concorrência, diversidade e localismo. As evidências demonstram que é necessário um limite à propriedade de TV nacional relativamente ao localismo, a fim de preservar o poder de barganha das afiliadas e garantir a sua escolha de programações de acordo com os gostos e necessidades das suas comunidades locais. Contudo, as evidências também demonstraram que o teto de 35% não é necessário para manter o equilíbrio.

Concorrência

Ao analisar os mercados pertinentes, concluimos que o mercado de mídia está num processo de transformação sem precedentes. As estações transmissoras enfrentam a concorrência de cabo e DBS e a concorrência de audiências, receitas de publicidade, afiliações de redes de estações e de

programações. Assim, o teto atual restringe desnecessariamente os investimentos na televisão livre, transmitida pelo ar (i.e., sem assinatura).

Diversidade

Concluimos que a norma da propriedade de TV nacional não parece ser importante relativamente ao objetivo de promoção de diversidade, porque as pessoas buscam notícias e informações de fontes disponíveis no seu mercado local, e o mercado geográfico pertinente para fontes de opinião é local e não nacional. Concluimos também que as opiniões transmitidas pelas estações de televisão numa cidade não parecem ter impactos significativos em outras cidades. Portanto, concluimos que a regra de propriedade de TV nacional não é necessária para promover a diversidade.

Localismo

Com base nos dados registrados no processo, concluimos que é necessário um limite de propriedade de televisão nacional para promover o localismo na televisão transmitida. No entanto, as evidências sugerem que o teto de 35%, além de desnecessário, pode até impedir maiores benefícios públicos, e que um teto nacional de 45% equilibra os valores de interesse público afetados por esta regra. O teto é necessário para proteger o localismo ao manter um equilíbrio de poder entre redes e afiliadas. Os incentivos das afiliadas estão mais sintonizados com as suas comunidades locais do que os das redes, que buscam garantir as maiores audiências possíveis a um mesmo tempo.

Alteração da Norma de Propriedade de Televisão Nacional

Decidimos subir o teto em 10 pontos percentuais por três razões básicas: Em primeiro lugar, embora as afiliadas argumentem que é necessário preservar o equilíbrio do poder entre redes e afiliadas, para que estas mantenham direitos adequados de preempção, é evidente que as redes podem ultrapassar o teto de 35% sem com isso afetar esses direitos. Infelizmente, não podemos identificar exatamente o ponto em que o alcance de audiência por uma determinada rede começa a minar o poder de barganha das afiliadas; acreditamos, contudo, que um teto de alcance de audiência nacional de cerca de metade dos domicílios no país estará correto. Em segundo lugar, e embora o teto de 45% não conceda o mesmo grau de alcance nacional por parte das redes e suas afiliadas, esse limite de 45% garante que as redes não atingirão uma audiência nacional maior do que o conjunto das suas afiliadas. Finalmente, acreditamos também que esse teto abrangerá todas as atuais combinações de transmissoras, e irá oferecer um espaço adicional para crescimento. Uma vez que as redes transmissoras têm vindo a perder mercado nos últimos anos para os operadores a cabo e DBS, o fato de lhes permitir maiores economias de escala e um alcance maior poderá contribuir para que se mantenham competitivas no mercado. Além disso, dado o aumento de custos de programação e crescente competição por parte da mídia nacional não transmitida, essas economias de escala e maior alcance, tornados possíveis pela expansão da propriedade de estações pelas redes, irão contribuir para a preservação da “televisão pelo ar”, ao deter a migração de programações caras, tais como a programação esportiva, para as redes a cabo.

B. Regra da Rede Dupla

A regra da rede dupla dispõe: “Uma estação transmissora de televisão pode se afiliar a uma pessoa física ou jurídica que detenha 2 ou mais redes de estações transmissoras de televisão, a não ser que essas redes duplas ou múltiplas sejam compostas de 2 ou mais pessoas ou entidades que, em 8 de fevereiro de 1996, eram definidas como “redes”, nos termos do parágrafo 73.3613 (a)(1) das regulamentações da Comissão (i.e., ABC, CBS, Fox e NBC). Assim, a regra permite a propriedade conjunta de múltiplas redes transmissoras, mas proíbe uma fusão entre duas ou mais das “quatro grandes” redes, i.e., ABC, CBS, Fox e NBC. Nestas *Normas*, concluimos que esta regra é

necessária no interesse público, a fim de promover a concorrência e o localismo.

Concorrência

Começamos por um breve resumo dos complexos papéis desempenhados pelas redes transmissoras. As redes transmissoras adquirem uma coleção de programas de produtores de programas. Esses programas são selecionados com base na sua capacidade de atrair audiências que podem ser vendidas aos anunciantes. Estes programas – juntamente com os anúncios – são então apresentados às audiências de televisão por meio das estações transmissoras de propriedade da rede e estações de transmissão de televisão por elas operadas. Assim, uma rede transmissora é uma intermediária entre as estações transmissoras locais, anunciantes e produtores de programas. Uma vez que as “quatro maiores” redes transmissoras participam do mercado de aquisição de programas e do mercado de publicidade nacional, as fusões entre elas podem afetar a concorrência em cada um destes mercados.

Dado o nível de integração vertical de cada uma das quatro grandes redes, bem como a sua atuação constante como “grupo estratégico” no mercado de publicidade nacional, uma fusão entre as “quatro grandes” traria problemas sob o ponto de vista de concorrência, uma vez que a empresa resultante da fusão poderia reduzir as suas aquisições de programações e/ou o preço que paga por elas. Por sua vez, estes prejuízos resultariam em prejuízos também para os espectadores, pelas reduções de programações, escolha das programações, qualidade das mesmas e inovação. Como resultado, concluímos que a regra de rede dupla continua necessária no interesse público para promover a concorrência.

Localismo

Já afirmamos antes que as afiliadas desempenham um papel importante ao garantir o atendimento das necessidades e preferências das comunidades locais. A eliminação da regra de rede dupla iria prejudicar o localismo, ao conceder às quatro grandes redes um aumento na alavancagem econômica em relação às afiliadas, diminuindo assim a capacidade destas de servir as suas comunidades.

As quatro grandes redes têm um incentivo econômico para promover a mais ampla distribuição, a nível nacional, das programações por elas produzidas, e garantir a sua entrega simultânea em todo o país. A fim de alcançar o maior número de espectadores, as quatro grandes adquirem as suas próprias estações (“O&Os”), geralmente nos maiores mercados de televisão, e assinam acordos de afiliação com proprietários de estações no resto do país. Por meio da afiliação, as redes se beneficiam duma distribuição mais vasta da sua programação. As afiliadas da rede se beneficiam, por sua vez, ao ganhar acesso a programação de alta qualidade.

As afiliadas têm um incentivo econômico para adequar a sua programação à suas audiências locais. As afiliadas podem influenciar as decisões de programação da rede ao unir forças com outras afiliadas da rede em negociações coletivas, a fim de garantir que a programação oferecida pela rede sirva as necessidades e interesses locais. A força da influência de uma afiliada em relação à sua rede está no seu poder como parte de uma “massa crítica” para juntar forças com outras afiliadas nas negociações coletivas. Numa base individual, as afiliadas podem também decidir reclamar o direito de preempção e substituir a programação da rede por outras programações disponíveis mais sintonizadas com as suas necessidades locais.

Embora uma fusão entre as quatro grandes redes possa não resultar em menos redes, resultaria certamente em *menos* proprietários. Caindo o número de proprietários, as afiliadas perdem a capacidade de usar a disponibilidade de outras redes de propriedade independente como ferramenta

de barganha no relacionamento com suas redes. Da mesma forma, uma maior alavancagem das quatro grandes combinadas poderia ser usada para esmagar o poder de barganha das afiliadas em relação a programações. Fusões entre as quatro grandes diminuiriam as alternativas das afiliadas e reduziriam seu poder de barganha relativamente à escolha de programações.

Diversidade

Como observado na seção sobre a regra de propriedade de TV nacional, o mercado para a diversidade é local e não nacional. Concluímos também nessa seção que a diversidade de pontos de vista constitui o aspecto mais pertinente da diversidade para fins das nossas regras de propriedade.

Foram feitos comentários no sentido de que a eliminação da regra da rede dupla resultaria em menor diversidade de programação e na redução de pontos de vista na reportagem de notícias, uma vez que as redes resultantes dão mais importância a meios mais eficazes em termos de custos para distribuição do conteúdo.

Na *Norma da Rede Dupla*, a Comissão concluiu que a diversidade de programação a nível nacional não seria afetada pela fusão de uma rede emergente (i.e., UPN ou WB) com uma das quatro grandes. Possivelmente, um proprietário comum teria incentivos mais fortes para produzir um conjunto de programações diversas para cada conjunto de veículos de TV locais no mesmo mercado. Neste procedimento, tratamos apenas das possíveis combinações entre uma das quatro grandes e uma rede emergente. Também concluímos aqui que o mercado para diversidade é local e não nacional. Além disso, achamos que se consegue diversidade de forma mais adequada ao garantir a concorrência entre sistemas de entrega em vez de estabelecer regras sobre ela.

Conclusão

Por falta de evidências, não nos foi possível justificar a necessidade da regra de rede dupla por razões de diversidade de programações ou de opiniões. No entanto, concluímos que a regra continua sendo necessária no interesse público, para promover a concorrência e o localismo.