

Prêmio IBRAC-TIM 2016

ANÁLISE ANTITRUSTE PARA ALÉM DO MARKET SHARE: A POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA COMO PROTAGONISTA DA EXPERIMENTAÇÃO REGULATÓRIA NO MERCADO DE MÍDIA BRASILEIRO

Giovana Felix Teodoro

Resumo: O presente artigo tem como objetivo demonstrar que, embora o direito concorrencial não seja a única ferramenta necessária para promover a democratização dos meios de comunicação social, é possível que a defesa da concorrência pondere a função democrática do mercado de mídia na condução da análise antitruste. O texto identifica as dificuldades de produzir evidências empíricas sobre a relação entre concentração econômica e pluralismo na mídia, a viabilidade de inserir esse tema no debate sobre os objetivos do antitruste e os possíveis caminhos para o Cade redesenhar sua atuação no setor.

Palavras-chave: mercado de mídia; defesa da concorrência; democracia; diversidade; objetivos do antitruste; estudos empíricos; formulação de políticas públicas.

Key words: media market; competition law; democracy; diversity; antitrust goals; empirical studies; policymaking.

Introdução

Em artigo publicado em dezembro de 2002,¹ o Professor norte-americano C. Edwin Baker apresentou diagnóstico preocupante sobre os rumos da política antitruste dos EUA no contexto do mercado de mídia do país. Ao longo de sua análise sobre as transformações até então observadas no tratamento regulatório e concorrencial da questão da concentração da propriedade sobre os meios de comunicação social, Baker afirma que o ordenamento jurídico norte-americano está desistindo de zelar pela democracia quando se trata de aplicar políticas concorrenciais (e regulatórias, em geral) quando se trata do mercado de mídia. Segundo o autor, observa-se um distanciamento da noção de que o objetivo da administração pública seria o de

¹ BAKER, C. Edwin. Media Concentration: Giving Up on Democracy. *Florida Law Review*, vol. 54, n.5, 2002, pp. 839-919.

promover uma ordem democrática das comunicações. A nova postura consiste em reivindicar que o único objetivo da regulação deveria ser assegurar a produção eficiente de produtos midiáticos enquanto commodities dentro de mercados competitivos.²

No Brasil, embora o cenário do mercado de mídia seja drasticamente distinto daquele observado nos Estados Unidos, essa preocupação com uma possível “desistência” de se buscar a concretização de valores democráticos no âmbito da regulação econômica do mercado midiático também é pertinente. Por um lado, é possível afirmar que pressupostos democráticos fundamentam o veto ao monopólio ou oligopólio sobre os meios de comunicação social previsto no parágrafo quinto do artigo 220 da Constituição Federal.³ Por outro lado, a elevada e histórica concentração econômica no mercado de mídia brasileiro,⁴ sem qualquer intervenção regulatória significativa,⁵ revela que a busca pela “ordem democrática” nos meios de comunicação social tem se esvaído do nosso ordenamento jurídico.

Essa aparente inércia do direito concorrencial e das políticas regulatórias como um todo em face da necessidade de construir um mercado midiático que promova e fortaleça valores democráticos contrasta, contudo, com uma espécie de senso comum sobre a relação entre concentração da

² BAKER, *supra* nota 1, p. 842. Tradução livre do trecho em inglês: “there has been a fundamental shift away from the notion that the government aim should be to promote a democratic communications order. The new attitude is that the only goal of regulation should be to assure efficient production of commodified media products within competitive markets”.

³ “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...) § 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”.

⁴ Ver, nesse sentido, o trabalho de André de Godoy Fernandes em FERNANDES, André de Godoy. Tese de doutorado: Meios de comunicação social no Brasil: promoção do pluralismo, direito concorrencial e regulação. Orientador: Calixto Salomão Filho. São Paulo, 2009, pp. 90-95.

⁵ Destacando que a única iniciativa nesse sentido na legislação brasileira é encontrada na Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), referente à regulação do mercado de TV por assinatura, Veridiana Alimonti aponta a ausência de limites expressos à concentração de propriedade no mercado de mídia brasileiro: “Importa registrar que essa legislação recente é a única e primeira a prever limites à propriedade cruzada na comunicação social brasileira”. Em ALIMONTI, Veridiana. Tese de Mestrado: “Entre mercadoria e democracia nas políticas públicas para televisão no Brasil: lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente”. Orientador: Gilberto Bercovici, 2014, p. 144.

propriedade dos meios de comunicação de massa e democracia. Embora a organização atual do mercado midiático brasileiro não seja alvo de intervenções contundentes do direito antitruste, é provável que, diante de operações concentracionistas mais drásticas, a postura dos órgãos regulatórios seria outra.

Ilustrativamente, se o Grupo Globo, o Grupo Folha e o Grupo Estado, detentores dos jornais de maior circulação no Brasil,⁶ anunciassem que pretendem unificar seus jornais sob o controle de uma só empresa, qual seria o impacto dessa operação? Suponhamos ainda que os três grupos declarassem que não haveria qualquer aumento de preço em decorrência da fusão – o preço dos jornais, o preço cobrado pelas assinaturas e até o preço do espaço publicitário comercializado seria mantido. Mesmo com o compromisso dessa manutenção de preços, a fusão proposta seria um problema?

Esse cenário hipotético de fusão entre grandes companhias do mercado de mídia foi utilizado pelos professores Thomas J. Horton e Robert H. Lande para questionar, essencialmente, se o advento das novas mídias na Internet, enquanto fonte ilimitada de informação, poderia afastar a aplicação do direito antitruste ao mercado midiático.⁷ Embora a análise do papel das novas mídias não seja objeto do presente trabalho, a hipótese suscitada pelos professores norte-americanos,⁸ tal como a tese de Baker sobre “desistir da democracia”, dialoga diretamente com o problema da concentração econômica nos meios de comunicação social no Brasil.

A ideia de reunir os principais meios de comunicação social de um país sob a propriedade de um único ente (privado ou estatal) tende a ser rechaçada pela sociedade. Mais ainda, haveria consenso praticamente universal quanto à relação direta entre democracia e diversidade nas fontes e na propriedade dos meios de comunicação.⁹

⁶ De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pela Associação Nacional de Jornais, disponíveis em: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>.

⁷ HORTON, Thomas Jeffrey e LANDE, Robert H. “Should the Internet Exempt the Media Sector from the Antitrust Laws?”, *Florida Law Review*, v. 65, 2013, pp. 1521-1527.

⁸ Idem, p. 1521. No exemplo utilizado pelos autores, sugere-se um cenário hipotético em que as 20 maiores empresas de mídia dos Estados Unidos anunciassem a fusão de suas operações.

⁹ Cf. Robert Horwitz: “The perception of a direct relationship between democracy and a vibrant communications system of diverse sources and owners is near universal (or, at least, is given universal lip service), as is, for the most part, the converse fear that a communications system that rests in just a few hands will corrupt the freedom of speech, impair the practice of democracy and impress an ideological pall on society”.

Esse “senso comum” não encontra, contudo, dados empíricos robustos que atestem a relação entre concentração econômica no mercado de mídia e diversidade de conteúdo. Uma das evidências dessa carência de dados empíricos é a dificuldade de justificar, a partir da observação da realidade do mercado de mídia, medidas regulatórias que restrinjam rigorosamente a concentração da propriedade sobre os meios de comunicação social.¹⁰

A aplicação do direito antitruste ao mercado midiático enfrenta dificuldades para definir seus fins com objetividade e previsibilidade¹¹ – afinal, a política de defesa de concorrência para o mercado de mídia pode ter como finalidade promover a democracia?

A partir dessas ponderações, identifica-se a dificuldade em dimensionar o problema da concentração no mercado de mídia e suas reais consequências para os consumidores. A análise quanto à concentração econômica no mercado midiático brasileiro implica dois desafios: verificar se os meios de comunicação social estão cumprindo seu papel de oferecer diversidade e qualidade de conteúdo aos cidadãos, que têm na mídia um dos principais instrumentos para exercício democrático de seus direitos; e avaliar em que medida eventuais falhas nesse processo são resultantes de falhas na regulação econômica desse setor que, não obstante sua relevância democrática, opera em lógica de mercado.

Para discutir essas questões e identificar como a política de defesa da concorrência no mercado de mídia brasileiro deve ser repensada, este artigo

Ver HORWITZ, Robert B. “On media concentration and the diversity question.” *The information society*, vol. 21, n. 3, 2005, p. 181.

¹⁰ Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho em que a Federal Communications Commission, ao analisar estudos empíricos sobre a relação entre concentração de propriedade e diversidade de conteúdo, verificou que não havia evidências suficientes para atestar que a propriedade cruzada de alguns veículos midiáticos leva, necessariamente, a uma redução qualitativa e quantitativa na produção de notícias. Em: Federal Communications Commission (FCC), *2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, publicado em 2 de julho de 2003 (“FCC 2002 Biennial Review”), §385.

¹¹ Assim afirma o professor Robert Lande: “Antitrust cannot consider adopting a goal unless it can be implemented in a relatively objective, predictable manner”. Em LANDE, Robert H. “A Traditional and Textualist Analysis of the Goals of Antitrust: Efficiency, Preventing Theft from Consumers, and Consumer Choice”. *Fordham Law Review*, vol. 81, issue 5, 2012, p. 2397.

está dividido em três partes. Na Parte I, será abordada a chamada “hipótese da convergência”, segundo a qual quanto mais concentrada a propriedade no mercado de mídia, menor a diversidade de vozes que os meios de comunicação oferecem. O objetivo é esclarecer as dificuldades de testar essa hipótese e utiliza-la como fundamento para políticas antitruste e outras medidas regulatórias no mercado de mídia, considerando a difícil tarefa de mensurar diversidade de conteúdo e de relacionar esse fator com a concentração econômica.

A Parte II, por sua vez, aponta para a viabilidade de se incluir a diversidade de conteúdo entre os objetivos da defesa da concorrência no mercado de mídia, reforçando seu caráter de política pública. Busca-se contextualizar a relevância de inserir no direito concorrencial a preocupação com a função democrática das comunicações: apesar das dificuldades de se atribuir esse tipo de finalidade ao antitruste, os ganhos para a sociedade são significativos.

Na Parte III, por fim, para situar o debate no cenário brasileiro atual, discute-se a operação envolvendo a aquisição, pelo Grupo Globo, dos 50% de participação que o Grupo Folha detinha na empresa Valor Econômico S.A., responsável pela edição do jornal Valor Econômico. Considerando que, se aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a operação resultará no controle integral do Grupo Globo – já dominante no setor midiático brasileiro – sobre o maior jornal de economia e negócios do país, a autoridade antitruste brasileira tem a sua frente uma importante oportunidade para repensar o papel da defesa de concorrência no mercado de mídia nacional.

1. Os desafios para demonstrar empiricamente os efeitos da concentração econômica no mercado midiático

Hipóteses anedóticas¹² como aquela citada na Introdução, envolvendo a suposta concentração entre os principais grupos midiáticos do Brasil,

¹² A utilização do termo “anedótica” refere-se ao artigo dos professores norte-americanos Daniel E. Ho e Kevin M. Quinn, no qual defendem a produção de evidências empíricas no campo da pesquisa jurídica e apontam para o que denominaram de “perigos do anedotalismo” quando se discute a diversidade de pontos de vista no contexto de políticas regulatórias para o mercado midiático. Segundo os autores, em resposta às críticas formuladas por Edwin C. Baker à produção de estudos empíricos nesse campo do direito: “Anecdotalism is unlikely to take us far. Systematic measurement is crucial”. Ver HO, Daniel E. e QUINN, Kevin M. “The Role of Theory and Evidence in Media Regulation and Law: A Response to Baker and a Defense of

colaboram para um apelo quase populista da hipótese da convergência. A maioria dos indivíduos seria contra a possibilidade de restringir o número de veículos de notícia a seu alcance. Isso porque, a partir de um raciocínio razoavelmente lógico, parece mais difícil que uma única empresa possa expressar a mesma diversidade de pontos de vista que é encontrada quando se tem uma pluralidade de meios independentes.¹³

Em contrapartida, há críticas fundamentadas à ideia de que a diversidade de agentes econômicos concorrendo no mercado de mídia conduziria à diversidade de conteúdo: não seria possível inferir (também a partir de um “raciocínio razoavelmente lógico”) que, ao competirem por uma mesma massa de audiência, esses agentes passem a oferecer o mesmo tipo de conteúdo?¹⁴ Entre as duas ponderações, encontram-se os esforços para identificar, na observação empírica da realidade, evidências que atestem (ou contestem) a veracidade da hipótese da convergência.

Nos EUA, onde a preocupação da *Federal Communications Commission* (FCC) com a concentração de propriedade no mercado midiático pode ser verificada desde os anos 40,¹⁵ já ficou claro que a tarefa de produzir esses dados empíricos não é trivial.

Empirical Legal Studies”, *Federal Communications Law Journal*, vol. 61, 2008-2009, pp. 690-698.

¹³ Como exemplo do que seria esse raciocínio razoavelmente lógico e convincente, Robert Lande compara, de maneira ilustrativa, o mercado de mídia ao mercado de produção de biscoitos. Para Lande, enquanto seria possível esperar que uma única empresa de fabricação de biscoitos seria capaz de produzir 20 ou 200 tipos diferentes de seu produto, o mesmo não ocorre no setor de mídia – tendo em vista aspectos como políticas de editorial ou viés jornalístico, ainda que a empresa de mídia tenha “boas intenções”, dificilmente será capaz de oferecer todas as perspectivas possíveis em seus veículos de notícias. Em poucas palavras, Lande aponta: “While companies easily can make all different types of cookies, it is much more difficult to hold all sorts of different worldviews”. Ver LANDE, *supra* nota 11, p. 2396.

¹⁴ Ver CUILEMBURG, Jan Van. “On Competition, Access and Diversity in Media, Old and New: Some Remarks for Communications Policy in the Information Age”. *New Media & Society*, vol. 1, n. 2, Londres: Sage publications, 1999, pp. 193-194. Ao abordar a relação entre diversidade e concorrência em seu artigo, Cuilemburg observa que se aplicarmos a teoria de Harold Hotelling ao mercado midiático, aumentar a competitividade entre os agentes poderia gerar maior homogeneidade na oferta de conteúdo, em razão do comportamento conservador que os concorrentes tendem a adotar em mercados altamente competitivos, culminando no que Hotelling chamou de “excessive sameness” (ou “similaridade excessiva”).

¹⁵ Um estudo encomendado pela FCC indica que as primeiras discussões envolvendo concentração de poder econômico no mercado de mídia e diversidade datam de 1944:

Na década de 70, a FCC entendeu que o controle de uma única empresa sobre veículos de mídia impressa e televisiva seria contrário à proteção do interesse público de acesso à informação. Ao sugerir que a política regulatória adequada seria promover medidas de desinvestimento, a autoridade iniciou um processo de consulta pública que contou com cerca de 200 manifestações de terceiros e aproximadamente 25 estudos sobre o tema.¹⁶ De acordo com os relatórios da FCC à época, entretanto, os estudos submetidos foram considerados amplamente inconclusivos¹⁷ e sugeriam conclusões que seriam “mera especulação”.¹⁸

Na contramão do que poderia ter sido uma tendência à rejeição da utilização de dados empíricos para fundamentar a regulação do setor, a Revisão Bienal¹⁹ das normas regulatórias dos meios de comunicação de massa conduzida em 2002 revelou o empenho da FCC para continuar fomentando estudos empíricos. Além de patrocinar 12 estudos sobre concentração de propriedade na mídia,²⁰ a Comissão ainda se dedicou a elaborar um Índice de

“While diversification of control was never an officially stated objective prior to 1965, the FCC mentioned it in the Federal Register in 1944.”, novembro/2000, p. 5.

¹⁶ Ver *National Citizens Committee For Broadcasting v. FCC*, 555 F. 2d 938, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, julgado em 1º de março de 1977, §945: “In 1970 the Commission broadened the scope of ongoing rulemaking proceedings, Docket 18110, to consider whether newspaper-broadcasting affiliation was in the public interest. (...) Not surprisingly, the proposed rules generated considerable interest. Nearly 200 parties filed comments. In addition, roughly 25 major studies were lodged (...)”.

¹⁷ *Idem*, §957: “(...)roughly twenty-five major studies were submitted. However, as the Commission brief points out, the studies were largely inconclusive”.

¹⁸ *Idem*, §961, nota 86: “No studies dealt with whether the public would be injured by the economic consequences of divestiture. Various comments, however, predict divestiture will produce harmful side-effects such as reductions in local ownership or the demise of marginally profitable newspapers contrary to the intent of the Newspaper Preservation Act. Such suggestions are little more than speculations”.

¹⁹ Conforme previa a Seção 202(h) do Telecommunications Act de 1996. Em 2004, o requisito de periodicidade de dois anos foi revogado pelo Congresso norte-americano, que então estabeleceu que as revisões regulatórias passariam a ocorrer a cada quatro anos.

²⁰ FCC 2002 Biennial Review, *supra* nota 10, nota de rodapé n. 11: “FCC Seeks Comment on Ownership Studies Released by Media Ownership Working Group and Establishes Comment Deadlines for 2002 Biennial Regulatory Review of Commission’s Ownership Rules, 17 FCC Rcd 19140 (2002). See www.fcc.gov/ownership for the public notice, a summary of the studies, and the studies themselves”.

Diversidade com o objetivo manifesto de oferecer base empírica para o modelo regulatório a ser adotado.²¹

O Índice de Diversidade elaborado pela FCC foi amplamente criticado²² e o mesmo tem acontecido com tentativas metodologicamente sólidas de mensurar empiricamente a relação entre diversidade de conteúdo e concentração no mercado de mídia.²³ No Brasil, embora o debate quanto à necessidade de regulação econômica da mídia tenha crescido nos últimos anos,²⁴ pesquisas empíricas sobre o tema ainda são esparsas.²⁵

²¹ Idem, §391: “In order to provide our media ownership framework with an empirical footing, we have developed a method for analyzing and measuring the availability of outlets that contribute to viewpoint diversity in local media markets. (...) The Diversity Index or DI, accounts for certain, but not all media outlets (...) the relative importance of these media as a source of local news, and ownership concentration across these media”.

²² Notadamente, as críticas apresentadas no contexto do caso *Prometheus Radio Project v. FCC*, 373 F. 3d 372, United States Court of Appeals, Third Circuit, julgado em 24 de junho de 2004.

²³ Em dura crítica ao estudo empírico elaborado por Daniel E. Ho e Kevin M. Quinn, Edwin Baker chegou a afirmar que a pesquisa empírica conduzida pelos professores norte-americanos é “completamente irrelevante” (p. 652), mas reconheceu a qualidade metodológica do trabalho: “In any event, Ho and Quinn’s article is far superior methodologically to most empirical studies that I have seen” (p. 666). Ver em BAKER, C. Edwin. “Viewpoint Diversity and Media Ownership”. *Federal Communications Law Journal*, n. 61, 2008-2009.

²⁴ Algumas evidências dessa intensificação do debate: (i) “Falta diversidade e sobra concentração na mídia brasileira”, por Cristiano Aguiar Lopes, Observatório da Imprensa, edição 772, 12 de novembro de 2013; (ii) Declaração da então presidenta Dilma Roussef sobre a necessidade de regulação econômica do mercado de mídia: “Em entrevista a blogueiros, Dilma defende regulação da mídia”, por Ricardo Della Coletta, Tânia Monteiro e Daiene Cardoso, O Estado de S. Paulo, 26 de setembro de 2014; e (iii) a iniciativa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC): “A campanha ‘Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo’ é uma iniciativa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e nasceu da mobilização de dezenas de entidades do movimento social brasileiro reunidas em São Paulo, no dia 4 de maio de 2012, durante o Seminário Desafios da Liberdade de Expressão”.

²⁵ O principal exemplo de trabalho acadêmico nesse sentido encontra-se na Tese de Doutorado em Ciência Política do Professor Juliano Mendonça Domingues da Silva (UFPE). Em seu trabalho, o Professor analisa a fundo os mercados de TV aberta no Brasil e na Argentina, investigando empiricamente a diversidade de mídia enquanto “*media market competition*”, ou seja, a diversidade sobre a propriedade dos meios. Ao aplicar índices como o Noam Index, Juliano busca identificar em que medida os

A contraposição entre os desafios na condução de estudos empíricos que atestem a veracidade da hipótese da convergência e, do outro lado, a manutenção da ideia de que mercados midiáticos mais concentrados tendem a apresentar menos diversidade de conteúdo revela uma opção geralmente aceita de tratar a hipótese da convergência como pressuposto. Isso decorre do fato de que, embora haja instrumentos suficientemente objetivos para medir a concentração econômica em determinado mercado relevante,²⁶ não há como elaborar uma medida de “diversidade de conteúdo” com a mesma objetividade.²⁷ Mais complexa ainda é a tarefa de estabelecer, empírica e objetivamente, a relação entre concentração econômica e diversidade de conteúdo.

Não obstante, como destacou a FCC em sua Revisão Regulatória de 2002, mesmo na ausência de evidências empíricas conclusivas, mantém-se sólida a concepção de que quanto mais proprietários, provavelmente maior a variedade de pontos de vista na mídia.²⁸

Assim, seja no âmbito acadêmico ou na elaboração de políticas públicas, a ausência de evidências empíricas pode até ter alçado a hipótese da convergência a um status de premissa que, por vezes, pode ser questionado como uma oposição ideológica a qualquer medida de flexibilização das restrições regulatórias sobre a concentração de propriedade, ainda que

mercados de TV aberta do Brasil e da Argentina são oligopolizados e, assim, não possuem diversidade de vozes (sendo que esta análise está restrita à perspectiva da estrutura de mercado e não há, portanto, análise de conteúdo). Ver em DA SILVA, Juliano Mendonça Domingues. Tese de Doutorado: “Fragil Democracia e Políticas de Comunicação: Processos Regulatórios, Diversidade e Concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina”. Orientador: Jorge Zaverucha. Recife, 2015, pp. 190-240.

²⁶ O amplo uso do HHI (Índice Herfindahl-Hirschman) para avaliar o grau de concentração econômica em determinado mercado relevante é exemplo disso.

²⁷ Como descrevem os professores Daniel E. Ho e Kevin M. Quinn em sua pesquisa empírica que analisou a relação entre diversidade de pontos de vista e concentração econômica no mercado de mídia, “The key insight is that because ‘viewpoints’ can be complex and elusive, we cannot capture them deterministically with any single measure. Instead, the resounding consensus in empirical measurement is to treat such a concept as an unobserved variable measured with error”. Ver HO, Daniel E. e QUINN, Kevin M. “Viewpoint Diversity and Media Consolidation: An Empirical Study”. *Stanford Law Review*, v. 61, issue 4, 2009, p. 811.

²⁸ FCC 2002 Biennial Review, *supra* nota 10, §27: “A larger number of independent owners will tend to generate a wider array of viewpoints in the media than would a comparatively smaller number of owners. We believe this proposition, even without the benefit of conclusive empirical evidence, remains sound”.

estritamente necessária ou de pequena proporção.²⁹ Contudo, tampouco há evidências quanto aos benefícios de um mercado de mídia altamente concentrado – autoridades reguladoras e acadêmicos não estão prontos para abdicar completamente de medidas que regulem a propriedade dos meios de comunicação social. Aliás, é justamente por isso que os esforços de construir estudos empíricos nesse sentido ainda persistem.

2. Harmonização entre o papel democrático da mídia e os objetivos da política de defesa da concorrência

Além de buscar dados empíricos para informar a hipótese da convergência, discutir qual o papel a ser desempenhado pela política de defesa da concorrência no mercado de mídia exige, também, enfrentar o desafio de identificar quais devem ser os objetivos da defesa da concorrência.

Esse debate tem como marco inicial a constatação de Bork,³⁰ encampada pela Suprema Corte dos EUA,³¹ no sentido de que o antitruste teria

²⁹ Nesse sentido, o voto divergente do Comissário Ajit Pai no contexto da 2014 Quadriennial Regulatory Review conduzida pela Federal Communications Commission (FCC): “Here too, it appears the Commission’s handling of media ownership is impervious to the law and impervious to the facts. An incubator program would increase minority ownership. But that’s no match for the fervent ideological commitment to opposing at all costs any relaxation of a single media ownership regulation, no matter how slight or necessary that relaxation might be”. (p. 4602 do Federal Communications Commission Records, 2014).

³⁰ Ao se referir às origens da lei antitruste norte-americana, Bork assim afirma: “The Sherman Act was clearly presented and debated as a consumer welfare prescription”. Em BORK, Robert H. *The Antitrust Paradox: A Policy At War With Itself*. Basic Books, 1978, p. 66. Cabe ressaltar, contudo, que essa colocação de Bork tem um sentido específico, embasado nos fundamentos teóricos da Escola de Chicago. Como muitos acadêmicos já apontaram, a ideia de “bem-estar do consumidor” de Bork se aproxima mais ao conceito de “bem-estar total” defendido pela Escola de Chicago, alinhando-se perfeitamente com a ideia de priorizar a eficiência econômica e a partir dela atingir o bem-estar dos consumidores.

³¹ De acordo com o texto da decisão da Suprema Corte, “Congress designed the Sherman Act as a ‘consumer welfare prescription.’ (...) a means of protecting consumers from overcharges resulting from price fixing”. Em *Reiter v. Sonotone Corp*, 442 US 330, United States Supreme Court, julgado em 11 de junho de 1979, §343. Sobre a utilização do termo “consumer welfare” pela Suprema Corte dos EUA, cabe destacar a crítica de Daniel Zimmer sobre a dificuldade do Tribunal de definir com precisão o significado desse conceito em ZIMMER, Daniel. “The Basic Goal of Competition Law: To Protect the Opposite Side of the Market”. In: Daniel Zimmer (ed.), *The Goals of Competition Law*, Edward Elgar Publishing, 2012, p. 490.

como fim último o bem-estar do consumidor. As conclusões sobre esse debate, contudo, permanecem indefinidas, alimentando discussões que persistem até hoje acerca de qual seria a delimitação ideal dos fins a serem perseguidos pela política concorrencial.

A grande vantagem de se ter esse debate ainda em aberto é a possibilidade de redefinir permanentemente esses objetivos e atentar para o caráter notadamente dinâmico da política de defesa da concorrência enquanto política pública. Assim, mesmo que não se tenha certeza se o antitruste, ao intervir no mercado de mídia, deve se ocupar de garantir o papel democrático dos meios de comunicação social, tampouco é possível afirmar que esse objetivo é completamente incompatível com a política antitruste.

Alguns autores afirmam que essa abertura quase irrestrita do debate sobre os objetivos da política concorrencial é improdutiva, ao desvirtuar o antitruste da sua função precípua de efetivamente defender a concorrência³² ou ao ofuscar um debate mais pragmático sobre quais os pressupostos e perspectivas que devem informar a política antitruste.³³ Por outro lado, a persistência das discussões envolvendo a relação entre antitruste e bem-estar do consumidor revela que há uma demanda perene pela incorporação na política concorrencial de valores e objetivos para além da manutenção de estruturas de mercado economicamente eficientes.

Note-se que esse comprometimento com objetivos para além da eficiência econômica não implica, necessariamente, sacrificar o fim último de defesa da concorrência que deve guiar a atuação das autoridades antitruste. Os termos do *Sherman Act*, por exemplo, indicam que todas as dimensões da concorrência que são relevantes para os consumidores devem ser perseguidas pelo antitruste.³⁴ Isso inclui não só a busca pelos melhores preços, mas também a garantia de qualidade, variedade e outros benefícios para o consumidor. O mesmo pode ser observado em relação à Lei de Defesa da Concorrência

³² Nesse sentido, ver ORBACH, Barak. “How Antitrust Lost Its Goal”. *Fordham Law Review*, vol. 81, issue 5, 2012, pp. 2275-2276: “(...) the introduction of the ‘consumer welfare’ standard as the goal of U.S. competition laws established the greatest antitrust paradox yet. Being vague and ambiguous, the standard accommodates inconsistent premises and interpretations. (...) It is a debate about a meaning of a phrase that should have never been part of antitrust discourse. The regulation of competition cannot be expected to be simplistic and static”.

³³ Cf. FOX, Eleanor M. “Against Goals”. *Fordham Law Review*, vol. 81, issue 5, 2012, pp. 2160-2161.

³⁴ Ver LANDE, *supra* nota 11, p. 2391: “a fair reading of the Sherman Act suggests that every aspect of competition important to consumers (...) was meant to be the concern of antitrust statutes”.

brasileira (Lei n. 12.529/11) que, em seu artigo 1º, explicita que a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica será pautada não só pela garantia da livre concorrência, mas também pela “liberdade de iniciativa”, “função social da propriedade”, “defesa dos consumidores” e pela “repressão ao abuso do poder econômico”.³⁵ No mercado de mídia, a demanda por políticas antitruste que zelem por todas essas dimensões da concorrência que são relevantes para o consumidor fica ainda mais evidente. Os veículos midiáticos servem não só aos interesses dos consumidores enquanto destinatários de um bem ou serviço qualquer, mas, sobretudo, aos interesses dos consumidores enquanto cidadãos. Conseqüentemente, se é possível identificar, em geral, certa coincidência entre democracia e mercados regulados pela defesa da concorrência,³⁶ esse alinhamento é ainda mais intenso no mercado midiático.

Contudo, a intervenção do direito concorrencial para restringir a concentração da propriedade sobre os meios de comunicação social permanece sem uma base jurídica sólida e objetiva como aquela que tem fundamentado a incidência mais consistente do antitruste em outros mercados tão complexos quanto o mercado midiático.³⁷

No contexto brasileiro, dentre as diversas condicionantes desse cenário,³⁸ destacam-se dois fatores relevantes: (i) a mencionada carência de

³⁵ Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011: “Art. 1º. Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”.

³⁶ Ver, nesse sentido, a associação identificada por Pitofsky entre as características da democracia e do que ele chama de um “sistema econômico desconcentrado” em PITOFSKY, Robert. “The political content of antitrust”. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 127, n. 4, 1979, p. 1055.

³⁷ Note-se, por exemplo, as discussões concorrenciais no mercado das ferramentas de busca e as complexas discussões sobre a interação entre defesa da concorrência e garantias do direito de propriedade intelectual.

³⁸ São pertinentes, por exemplo, as ponderações sobre características específicas da América Latina apresentadas por Manuel Alejandro Guerrero em GUERRERO, Manuel Alejandro. “Latin American Media: The Challenges to Pluralism”. In: *Media Pluralism and Diversity*, Palgrave Macmillan UK, 2015, pp. 211-225. Também nesse sentido, a crítica do Professor Calixto Salomão Filho é pertinente: “O desenvolvimento de uma teoria jurídica própria, que se ocupe dessas estruturas, não apenas levaria à criação de um pensamento jurídico regional e original, mas também – e mais importante que tudo – permitiria tratamento econômico e jurídico mais coerente da realidade específica desses Países”. Em SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 19.

dados empíricos que atestem a relação entre concentração econômica e diversidade na mídia; e (ii) a ideia de que a inclusão explícita da democratização da mídia entre os objetivos da política concorrencial implica reconhecer que a defesa da concorrência é suficiente para atingir os ideais de pluralismo e qualidade nos meios de comunicação social.

Quanto ao primeiro fator, ainda que evidências empíricas comprovando de forma contundente a hipótese da convergência não conduzam, necessariamente, a uma política concorrencial mais eficaz, é razoável admitir que esses dados ao menos incentivariam a busca por ferramentas de defesa da concorrência capazes de lidar diretamente com o problema.

Em uma metáfora simples, porém esclarecedora, no mercado de mídia brasileiro, é necessário *trocar os pneus com o carro em movimento*. Aliás, considerando as contribuições que a aplicação de algumas medidas podem oferecer à análise empírica do mercado midiático, trocar os pneus com o carro em movimento talvez seja mais eficiente. Isso porque, ao intervir na regulação econômica dos meios de comunicação social, a autoridade de defesa da concorrência passa a ter parâmetros para avaliar os efeitos dessa intervenção e, assumindo um compromisso de ajustes periódicos e devidamente informados pela verificação empírica, pode construir uma política concorrencial mais eficaz, ainda que resultante de uma estratégia de erros e acertos. Daí a importância de garantir um sistema jurídico que permita a revisão constante e atenta de suas normas,³⁹ contando não só com a análise das respostas do mercado, mas também com contribuições dos agentes econômicos e da sociedade civil.

Em relação ao segundo fator que tem inibido a elaboração de políticas concorrenciais para o mercado de mídia brasileiro, retomo as conclusões do estudo empírico conduzido por Ho e Quinn. Após analisarem os dados de seu extenso estudo, os Professores norte-americanos reconheceram que “nem a convergência nem a divergência [de conteúdo] decorre inexoravelmente da concorrência [entre os veículos midiáticos]”.⁴⁰

Essa conclusão é importante para identificar o que *não* se espera da política antitruste no mercado de mídia – resolver, somente pela via

³⁹ Um bom exemplo é o modelo de revisão regulatória bienal praticada pela Federal Communications Commission dos EUA, como previa a Seção 202(h) do Telecommunications Act de 1996. Aliás, com o amadurecimento das discussões regulatórias para o setor, o próprio prazo para a realização das revisões regulatórias foi alterado. Em 2004, o requisito de periodicidade de dois anos foi revogado pelo Congresso norte-americano, que então estabeleceu que as revisões regulatórias passariam a ocorrer a cada quatro anos.

⁴⁰ HO e QUINN, *supra* nota 27, p. 860.

concorrencial, todas as questões relativas à garantia de diversidade de vozes, pluralismo e qualidade nos meios de comunicação social. Incluir a democratização do mercado de mídia entre os objetivos e valores da política concorrencial não significa atribuir ao direito antitruste essa responsabilidade. Debates sobre o tema já têm demonstrado que é inviável contar apenas com os instrumentos do antitruste para atingir objetivos de democratização no mercado midiático,⁴¹ de modo que seria ingênuo e irresponsável esperar por esse tipo de solução.

Por outro lado, é plenamente viável esperar que a política antitruste ao menos considere esses objetivos e valores democráticos ao enfrentar problemas concorrenciais no mercado de mídia.⁴² Como afirma Baker, quando se trata do chamado “mercado de ideias”, a definição de objetivos específicos para o direito concorrencial é de extrema relevância. Trata-se de uma redefinição de foco que permite reavaliar, com base nas especificidades do papel democrático da mídia, quais os níveis e efeitos mais preocupantes da concentração econômica quando estamos lidando com o mercado midiático.⁴³

⁴¹ Como apontam Picard e Dal Zotto, regular *apenas* a concentração sobre a propriedade dos meios não é suficiente para garantir pluralismo na mídia: “If society is to effectively address the real concerns about plurality, better mechanisms for influencing media owners’ behaviour and achieving pluralistic content outcomes will be required”. PICARD, Robert G., e DAL ZOTTO, Cinzia. “The Dimension of Ownership and Control of Media.” *Media Pluralism and Diversity*. Palgrave Macmillan UK, 2015, p. 64

⁴² Como observa Mónica Ariño, “The fact that competition and pluralism are at times in contradiction with each other does not necessarily imply that competition law cannot accommodate (and therefore should be blind) to pluralism concerns (...) If competition law is to be a major instrument of public intervention in communications markets, then the general limitations in the efforts to make economic theory an operational tool to resolve major competition issues need to be acknowledged, and coupled with the peculiarities of communications markets”. ARIÑO, Mónica. Competition law and pluralism in European digital broadcasting: addressing the gaps. *Communications & Strategies*, n.54, 2004. Pp. 102-103.

⁴³ Nos termos do professor Baker: “Some recent antitrust scholarship argues that the primary or, at least, a prominent policy concern in the media arena should be power within the so called marketplace of ideas. *The identification of goals makes a huge difference*. A marketplace of ideas focus could lead antitrust analyses to different formulations of both the relevant product markets and the level at which concentration becomes problematic”. Ver BAKER, *supra* nota 1, p. 857. (grifei).

Enquanto a concentração econômica for ao menos uma *proxy* importante para outros problemas no mercado de mídia,⁴⁴ o esforço de incluir esses objetivos não-econômicos na política antitruste é válido e pode até ser contestado pelas elites “donas da mídia”,⁴⁵ mas não será contestado pelos consumidores enquanto cidadãos.⁴⁶

3. Uma oportunidade para a mudança de paradigma na atuação do Cade no mercado de mídia brasileiro – O caso do jornal Valor Econômico

No dia 13 de setembro de 2016, em comunicado conjunto divulgado na imprensa,⁴⁷ duas das principais companhias do mercado brasileiro anunciaram a seguinte operação:

Os Grupos Folha e Globo, sócios na empresa Valor Econômico S.A., responsável pela edição do jornal Valor Econômico, informam que negociaram a venda integral da participação do Grupo Folha na referida empresa ao Grupo Globo. O fechamento da negociação está sujeito à aprovação do Cade, na forma da legislação pertinente.

⁴⁴ “The fundamental failure of ownership controls to address pluralism is that ownership really isn’t the problem, but is a proxy for other concerns”. PICARD e DAL ZOTTO, *supra* nota 41, p. 55.

⁴⁵ Nesse sentido, Robert McChesney aponta para a necessidade de analisar com cautela o argumento frequentemente evocado pelos grandes conglomerados midiáticos alegando que a concentração econômica favorece a eficiência do mercado de mídia e permite a oferta de um produto midiático de mais qualidade: “The media giants claim that their market power and conglomeration make them more efficient and therefore able to provide a better product at lower prices to the consumer. There is not much evidence for these claims, though it is clear that market power and conglomeration make these firms vastly more profitable. (...) perhaps we should pay that price to establish a more open and competitive marketplace. In view of media’s importance for democratic politics and culture, they should not be judged by purely commercial criteria”. MCCHESENEY, Robert W. *Rich media, poor democracy: Communication politics in dubious times*. The New Press, 2015, p. 177.

⁴⁶ Importante retomar, nessa concepção de consumidor, o argumento do Professor Calixto Salomão Filho no sentido de qual seria a “correta compreensão do significado de *interesses da ordem concorrencial*”, indicando que “Não se pode, nem se deve, em Direito, tratar o consumidor como um ‘homem unidimensional’, cujo único interesse é o preço do produto”. Em SALOMÃO FILHO, *supra* nota 38, p. 120.

⁴⁷ Comunicado disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4708203/comunicado-sobre-o-valor-economico-sa>.

Conforme destacado na própria nota, a operação que visa atribuir ao Grupo Globo controle integral sobre a empresa Valor Econômico S.A., ainda depende de aprovação da autoridade de defesa da concorrência brasileira para que seja consumada. Os detalhes da operação não foram divulgados, mas isso não prejudica a constatação de que, ao analisar esse ato de concentração, o Cade tem uma notável oportunidade para redefinir seu paradigma de atuação no mercado de mídia brasileiro.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, independentemente do mercado relevante que venha a ser definido pelo Cade para pautar sua análise econômica na operação em tela, um dado não pode ser esquecido: os Grupos Globo e Folha já detêm os maiores jornais de circulação paga no Brasil. Segundo dados da Associação Nacional de Jornais,⁴⁸ em 2015, os jornais O Globo e Folha de S. Paulo ocuparam, respectivamente, a segunda e terceira posição no ranking de média de circulação impressa e, na média de circulação digital, a Folha de S. Paulo assumiu a primeira posição e O Globo ficou em segundo lugar. A posição do jornal Valor Econômico nesses rankings também é relevante, sobretudo no tocante à circulação digital: com um aumento de 41,88%, em relação ao ano de 2014, o Valor Econômico ocupou a nona posição entre todos os jornais brasileiros, mesmo sendo considerado uma publicação predominantemente de “economia e negócios”.⁴⁹

Esses dados de market share são fundamentais, mas o Cade pode, ainda, identificar outros dados relevantes para compor sua análise e ao menos considerar o peso que uma operação desse porte pode ter sobre a diversidade de vozes na mídia brasileira.

Ilustrativamente, analisando os dados do projeto Manchetômetro⁵⁰, temos a seguinte situação no tocante ao número de textos positivos, negativos

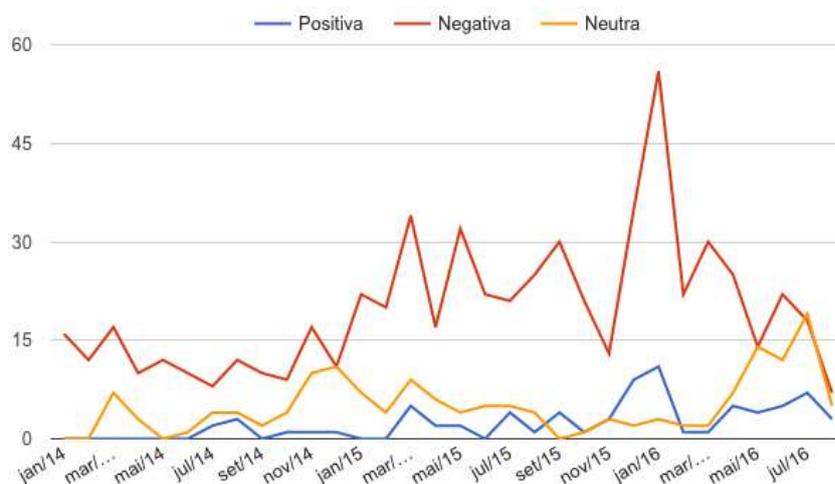
⁴⁸ Os dados têm como fonte o Instituto Verificador de Circulação, que considera a circulação média diária no período de janeiro a dezembro de cada ano correspondente. Resultados disponíveis em: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>

⁴⁹ Em sua página na Internet, <http://www.valor.com.br/valor15anos>, o jornal Valor Econômico se auto-define como “maior veículo impresso de informação econômica, política, financeira e de negócios do país”.

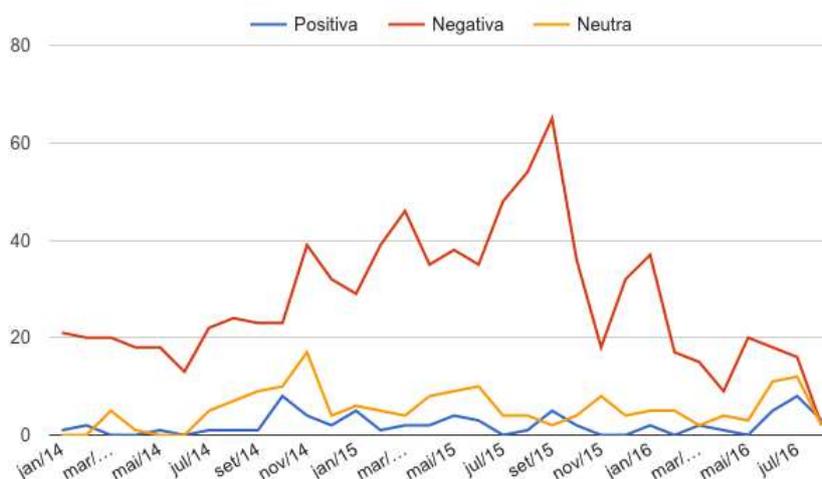
⁵⁰ “O Manchetômetro é um website de acompanhamento diário da cobertura da política e da economia na grande mídia, especificamente nos jornais Folha de S. Paulo, O Globo e Estado de S. Paulo, e no Jornal Nacional, da TV Globo. O Manchetômetro é produzido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP), grupo de pesquisas com registro no CNPq, sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)”. Mais informações em: <http://www.manchetometro.com.br/>

e neutros em relação à economia nas capas dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, agrupados por mês, desde o início de 2014 até julho de 2016:

Folha de S. Paulo



O Globo



A análise comparativa dos gráficos mostra, *prima facie*, tendências de cobertura semelhantes entre os jornais dos Grupos Folha e Globo. Contudo, ainda há alguma diferença entre os jornais, de modo que as curvas não são totalmente coincidentes e algumas questões se apresentam. Quais as tendências na cobertura da economia no jornal Valor Econômico? Não seria pertinente questionar se essa tendência se alinharia ainda mais à tendência do jornal O Globo após a operação? Há mecanismos de política editorial⁵¹ para evitar esse

⁵¹ Nesse sentido, é importante retomar as conclusões de Daniel Ho e Kevin Quinn: “our research points to the potentially critical role of editorial-independence policies (...)”

alinhamento caso o Grupo Globo assuma o controle integral da Valor Econômico S.A.?

Mesmo sem dispor de uma fórmula objetiva e exata para mensurar o impacto da concentração econômica sobre o pluralismo nos meios de comunicação social, a autoridade antitruste pode, baseada em dados já disponíveis e utilizando as ferramentas de controle de estruturas ao seu alcance, rever sua forma de atuação. Na realidade, é justamente em função dos desafios para identificar a incidência da hipótese da convergência no caso concreto que a política antitruste deve permanecer atenta aos movimentos do mercado midiático. Isso inclui aplicar algumas medidas restritivas à concentração econômica de prazo determinado e observar progressivamente seus resultados sobre os meios midiáticos, forçando a autoridade antitruste a revisitar suas intervenções, a exemplo do que foi recentemente aplicado pelo Cade em caso envolvendo o licenciamento de canais de TV aberta às operadoras de TV paga.⁵²

O Cade tem elementos, portanto, para *experimentar* um novo modelo de intervenção do direito concorrencial no mercado midiático. O termo “*experimentar*” é chave, e deve evocar a ideia de experimentação que já há algum tempo vem sendo debatida no campo da regulação econômica.⁵³ Como já exposto na Parte II, vale assumir o risco de *trocar o pneu com o carro em movimento* para que os resultados empiricamente verificados a partir da experimentação possam informar políticas públicas mais efetivas no futuro – o que inclui, necessariamente, reconhecer que erros são inevitáveis nesse

Consolidation may be significantly less likely to lead to convergence if critical features of editorial independence exist”. Em HO e QUINN, *supra* nota 27, p. 863.

⁵² Caso julgado pelo Tribunal do CADE, envolvendo a proposta de uma joint venture entre as emissoras SBT, RedeTV e Record para comercializar seus canais de TV aberta para as operadoras de TV por assinatura (Ato de Concentração nº 08700.006723/2015-21). No Acordo em Controle de Concentrações (ACC) celebrado entre as requerentes e o CADE, para evitar eventuais problemas anticompetitivos decorrentes da operação, ficou estabelecido que a joint venture proposta operaria pelo prazo de 6 anos a partir da data de celebração do primeiro contrato de licenciamento com uma grande operadora de TV por assinatura. Caso as emissoras optarem por prorrogar esse prazo, a proposta de prorrogação deve ser submetida à autoridade antitruste.

⁵³ Sobre o tema, destaca-se a abordagem do filósofo norte-americano John Dewey, que, mesmo já tratando do tema nos anos 20, permanece extremamente atual no debate da experimentação enquanto estratégia regulatória: “Policies should be experimental in the sense that they will be entertained subject to constant and well-equipped observation of the consequences they entail when acted upon, and subject to a ready and flexible revision in the light of observed consequences”. Em DEWEY, John. *The Public and Its Problems*. New York: H. Holt and Company, 1927, pp. 202-203.

percurso, mas poderão (e deverão) ser corrigidos. Ainda que os resultados sejam incertos e reconhecendo que é fundamental complementar a intervenção antitruste com outras medidas regulatórias específicas para mercado de mídia,⁵⁴ a experimentação condiz mais com a relevância democrática da mídia do que a passividade do direito antitruste em relação a esse aspecto.

NB: Alguns dias após a redação deste artigo, no dia 28 de setembro de 2016, a operação envolvendo a aquisição integral do jornal Valor Econômico pelo Grupo Globo (Ato de Concentração nº 08700.006426/2016-67) foi aprovada pelo Cade, sem restrições (Parecer nº 268/2016/CGAA5/SGA1/SG e Despacho SG nº 1184/2016).

Conclusão

A eficácia e viabilidade da política de defesa da concorrência para o mercado de mídia independem da utilização de parâmetros exclusivamente econômicos na análise antitruste. Na realidade, se há alguma preocupação do direito antitruste com os interesses do consumidor, seria difícil sustentar uma política concorrencial exclusivamente fundamentada em argumentos de eficiência econômica.⁵⁵ Dada a relevância democrática do mercado de mídia, essa abdicação de valores e objetivos não-econômicos seria ainda mais insustentável.

Mesmo que as incertezas empíricas quanto à relação entre concentração econômica e diversidade de conteúdo na mídia persistam, repensar as ferramentas do antitruste e aplica-las de forma efetiva ao mercado de mídia pode ser a melhor solução para chegar mais perto de uma resposta. Se

⁵⁴ O próprio texto do Professor Baker, ao mesmo tempo em que aponta para a “desistência da democracia” na aplicação do direito antitruste ao mercado de mídia, destaca que a defesa da concorrência não é suficiente para resolver o problema: “(...) even antitrust law informed by non-economic, media-specific concerns will be insufficient. Media specific regulation would be required”. BAKER, *supra* nota 1, p. 860.

⁵⁵ Para Lande, uma abordagem do antitruste baseada exclusivamente no argumento de eficiência econômica seria pouco provável: “To those who would implement an efficiency-only approach, I urge you to be proudly clear about what you are doing (...) If, however, you would not proudly and clearly say these things, I submit that you should not embrace the efficiency approach to antitrust”. LANDE, *supra* nota 11, pp. 2402-2403.

o preço desse tipo de intervenção do direito antitruste no mercado de mídia é mais caro,⁵⁶ o valor pago por se “desistir da democracia” tende a ser maior.

Considerando que a política concorrencial já representa, em geral, uma política pública relevante para garantir que a sociedade tenha voz no direcionamento de seu bem-estar econômico e, conseqüentemente, nos processos de tomada de decisão política,⁵⁷ esse papel atribuído ao antitruste fica mais evidente no mercado midiático. A solução para promover diversidade, qualidade e pluralismo no mercado de mídia não cabe somente à defesa da concorrência; mas uma política concorrencial eficaz e adequada para os meios de comunicação social é certamente peça fundamental para a construção dessa solução.

Bibliografia

ALIMONTI, Veridiana. Tese de Mestrado: “Entre mercadoria e democracia nas políticas públicas para televisão no Brasil: lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente”. Orientador: Gilberto Bercovici, 2014.

BAKER, C. Edwin. Media Concentration: Giving Up on Democracy. *Florida Law Review*, vol. 54, n.5, 2002, pp. 839-919

_____. “Viewpoint Diversity and Media Ownership”. *Federal Communications Law Journal*, n. 61, 2008-2009.

BORK, Robert H. *The Antitrust Paradox: A Policy At War With Itself*. Basic Books, 1978.

CUILEMBURG, Jan Van. “On Competition, Access and Diversity in Media, Old and New: Some Remarks for Communications Policy in the Information Age”. *New Media & Society*, vol. 1, n. 2, Londres: Sage publications, 1999.

DUNCAN, Jane, e REID, Julie. “Toward a measurement tool for the monitoring of media diversity and pluralism in South Africa: A public-centred

⁵⁶ Para Pitofsky, “pay an economic price to serve noneconomic goals”. Em PITOFSKY, *supra* nota 36, p. 1075.

⁵⁷ Nas palavras do Senador Kefauver, um dos corresponsáveis pela emenda legislativa que incluiu a sessão 7 no Sherman Act, considerada uma das mais substantivas revisões da Lei Antitruste dos EUA: “Through monopolistic mergers the people are losing power to direct their own economic welfare. When they lose the power to direct their economic welfare they also lose the means to direct their political future”. Trecho citado em PITOFSKY, *supra* nota 36, p. 1063.

approach." *Communicatio: South African Journal for Communication Theory and Research*, 39, n. 4, 2013.

EINSTEIN, Mara. *Media diversity: Economics, ownership, and the FCC*. New York: Routledge, 2003. Capítulos 1 ("Diversity and the FCC"), 6 ("The Program Selection Process") e 7 ("The Reality of Diversity").

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (FCC), *2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, publicado em 2 de julho de 2003.

FOX, Eleanor M. "Economic development, poverty and antitrust: the other path". *New York University Law and Economics Working Papers*, 2007.

_____. "Against Goals". *Fordham Law Review*, vol. 81, issue 5, 2012

HO, Daniel E. e QUINN, Kevin M. "The Role of Theory and Evidence in Media Regulation and Law: A Response to Baker and a Defense of Empirical Legal Studies", *Federal Communications Law Journal*, vol. 61, 2008-2009.

_____. "Viewpoint Diversity and Media Consolidation: An Empirical Study". *Stanford Law Review*, v. 61, issue 4, 2009.

HORTON, Thomas Jeffrey e LANDE, Robert H. "Should the Internet Exempt the Media Sector from the Antitrust Laws?", *Florida Law Review*, v. 65, 2013.

HORWITZ, Robert B. "On media concentration and the diversity question." *The information society*, vol. 21, n. 3, 2005.

KARPPINEN, Kari. "Media Diversity and the Politics of Criteria." *Nordicom Review*, vol. 27, n. 2, 2006.

LANDE, Robert H. "A Traditional and Textualist Analysis of the Goals of Antitrust: Efficiency, Preventing Theft from Consumers, and Consumer Choice", *Fordham Law Review*, vol. 81, 2012

MCCHESENEY, Robert W. *Rich media, poor democracy: Communication politics in dubious times*. New York: The New Press, 2015.

ORBACH, Barak. "How Antitrust Lost Its Goal". *Fordham Law Review*, vol. 81, issue 5, 2012.

PITOFISKY, Robert. "The political content of antitrust". *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 127, n. 4, 1979.

SALOMÃO FILHO, Calixto. "Regulação, desenvolvimento e meio ambiente". In: Calixto Salomão Filho (coord.), *Regulação e Desenvolvimento – Novos Temas*. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Direito Concorrencial*. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Juliano Mendonça Domingues da. Tese de Doutorado: “Frágil Democracia e Políticas de Comunicação: Processos Regulatórios, Diversidade e Concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina”. Orientador: Jorge Zaverucha. Recife, 2015.

VALCKE, Peggy et al. (eds). *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2015.

ZIMMER, Daniel. “The Basic Goal of Competition Law: To Protect the Opposite Side of the Market”. In: Daniel Zimmer (ed.), *The Goals of Competition Law*, Edward Elgar Publishing, 2012.