



CATEGORIA: ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO

3º LUGAR - REGULAÇÃO ECONÔMICA

AUTOR: ALEXANDRE RANGEL DE OLIVEIRA

RIO DE JANEIRO - RJ

**ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCORRENCIAIS NA INDÚSTRIA
DE MÍDIA: UMA ANÁLISE DO MERCADO DE TV POR ASSINATURA
NO BRASIL**

IV Prêmio SEAE - 2009

TEMA: REGULAÇÃO ECONÔMICA

**Aspectos Regulatórios e Concorrências na Indústria de
Mídia: uma análise do mercado de TV por assinatura no
Brasil**

SETEMBRO 2009

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo analisar a estrutura organizacional e a dinâmica do mercado de TV por assinatura no Brasil, assim como seu arcabouço institucional. Esta preocupação justifica-se tendo em vista os desafios decorrentes do atual processo de convergência tecnológica nos meios de comunicação.

A estrutura deste estudo é composta por três capítulos. No primeiro, são discutidos os principais conceitos e características da Economia da Mídia, balizando teoricamente o setor em análise, o de TV paga. Posteriormente, a partir de uma série de dados atuais e históricos, procurou-se mapear o atual cenário desta mídia no Brasil, identificando as principais características e limitações do mesmo. O capítulo final é destinado ao exame detalhado dos instrumentos institucionais que regulam o mercado de TV por Assinatura, e as discussões acerca do novo Projeto de Lei que procura atualizar o marco regulatório deste mercado.

Por fim, constata-se a hipótese inicial de que o atual arcabouço institucional não é eficiente para garantir condições de competição entre os agentes econômicos envolvidos e, ainda, promover as inovações tecnológicas em curso nessa indústria. Logo, conclui-se que uma nova regulação deve ser adotada a fim de que o serviço de TV por assinatura no país se desenvolva, atingindo níveis de cobertura e qualidade adequados.

ÍNDICE

RESUMO	3
ÍNDICE	4
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO À ECONOMIA DA MÍDIA	8
1.1 - <i>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</i>	9
1.2 - <i>ECONOMIAS DE ESCALA E ESCOPO</i>	17
1.3 - <i>POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA E A ECONOMIA DA MÍDIA</i>	20
CAPÍTULO 2 - O MERCADO DE TV POR ASSINATURA.	22
2.1 - <i>EVOLUÇÃO HISTÓRICA</i>	22
2.2 - <i>A CADEIA PRODUTIVA</i>	31
2.3 - <i>AS TECNOLOGIAS DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO</i>	36
2.4 - <i>O CENÁRIO NACIONAL</i>	42
2.5 - <i>CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA E SEUS IMPACTOS</i>	51
CAPÍTULO 3 - A REGULAÇÃO E O SISTEMA JURÍDICO NO MERCADO DE TV POR ASSINATURA NO BRASIL	55
3.1 - <i>A REGULAÇÃO ECONÔMICA</i>	55
3.2 - <i>O PAPEL DA ANATEL</i>	57
3.3 - <i>A LEI DO CABO: PRINCÍPIOS E LIMITAÇÕES</i>	59
3.4 - <i>PL 29: NOVAS PROPOSTAS PARA REGULAR O MERCADO</i>	65
3.5 - <i>O DEBATE ACERCA DO PL 29</i>	72
CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

A convergência tecnológica nos meios de comunicação é um processo que vem modificando o comportamento e as estratégias das empresas atuantes neste setor. Este quadro implica também que os órgãos antitrustes e as agências reguladoras fiquem atentos a esse fenômeno, para que haja um acompanhamento adequado da regulação nesse mercado, a fim de que isto não seja um obstáculo para a inovação e melhoria dos serviços prestados, não afete de forma negativa o bem-estar do consumidor, e que se promova cada vez mais à competição entre as firmas ali estabelecidas. Neste contexto insere-se o mercado de TV paga, segmento estratégico para as empresas de comunicação em geral, tendo em vista o processo de convergência citado.

O atual cenário do mercado de TV por assinatura no Brasil evidencia alguns pontos críticos para nossa reflexão: a baixa cobertura dos serviços no território nacional, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), apenas 467 municípios em todo país tem acesso à TV paga (8,4% do total), cerca de 28,5 milhões de domicílios (53,7% do total) e 90,1 milhões de pessoas (51,9% do total)¹; qualidade do serviço que ainda se mostra deficiente apesar de apresentar melhora nos últimos meses, segundo dados da Anatel, o serviço de TV por assinatura registrou uma média de 5.188 reclamações por mês no primeiro trimestre de 2009²; e ainda elevados preços dos “pacotes” cobrados ao consumidor pelas empresas que prestam o serviço, dificultando o acesso das camadas mais baixas da população à TV paga.

¹ Fonte: Anatel, *Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura (Abril de 2009)*. Cap.1 pg 10, atualizado até 30 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 31/07/09.

² Fonte: Anatel, *Evolução das Reclamações por Serviço*, In: *Indicadores de Atendimento*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 31/07/09.

Tendo em vista este contexto, este trabalho tem por objetivo examinar a atual dinâmica do mercado de TV por assinatura no Brasil, sua estrutura e organização. O trabalho pretende, ainda, analisar as consequências do atual modelo institucional e discutir as principais mudanças na legislação.

Essa monografia sustenta a hipótese de que o atual arcabouço institucional não é eficiente para garantir condições de competição entre agentes econômicos envolvidos e, ainda, promover as inovações tecnológicas em curso nessa indústria, em consonância com objetivos sociais estabelecidos pela LGT (Lei Geral das Telecomunicações), entre eles o de que as regras da competição deverão ser interpretadas e aplicadas tendo em vista a convergência das novas tecnologias e serviços, a liberalização do mercado, o estímulo aos novos fornecedores e a intensificação da concorrência internacional³. Os argumentos sustentados serão corroborados por dados atuais e históricos sobre o mercado de TV por assinatura, a fim de que se possa ter um quadro geral do serviço no Brasil, e serão examinados os principais instrumentos regulatórios a fim de que se possa comprovar diretamente a hipótese que norteia o trabalho.

A Metodologia adotada é de primeiramente situar o mercado analisado no âmbito da economia da mídia, ou seja, verificando as principais características e peculiaridades dos setores inseridos nesta disciplina. Posteriormente estabelece-se um mapeamento da cadeia produtiva do serviço a fim de que se possam ser identificados os principais atores deste mercado. São utilizados relatórios, votos e pareceres dos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, SEAE e SDE), assim como serão analisados artigos, textos, teses e monografias sobre a organização e exploração do serviço de telecomunicações no Brasil.

³ Explicação de motivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997(Lei Geral das Telecomunicações).

Este trabalho se divide em três capítulos além da conclusão e esta introdução. No primeiro capítulo discutem-se os conceitos e principais características da economia da mídia sob o ponto de vista de diversos estudiosos. No segundo capítulo é analisado o mercado de TV por assinatura no Brasil, e esta análise se divide em cinco sub-seções. Na primeira faz-se um histórico da implementação e desenvolvimento do serviço de TV paga no Brasil, em seguida discute-se a cadeia produtiva da TV por assinatura. Na terceira parte são apresentadas as principais formas de prestação do serviço, em seguida analisam-se os principais dados do mercado, e por último destaca-se o processo de convergência tecnológica e seus impactos nos meios de comunicação.

O terceiro capítulo é destinado ao exame das principais leis que regem o serviço de TV por assinatura. Primeiro define-se regulação econômica, posteriormente defini-se o papel da Anatel no mercado de TV paga, em seguida analisa-se a Lei do Cabo, e por fim destacam-se as principais ações que o novo projeto de lei pretende abarcar.

1 – INTRODUÇÃO À ECONOMIA DA MÍDIA

O mercado de TV por assinatura está inserido em um setor que possui peculiaridades substancialmente distintas de outras áreas da Economia. É importante, portanto, identificar os principais conceitos e características que envolvem essa disciplina, afim de que seja mais fácil a análise do mercado de TV por assinatura, objeto de estudo desse trabalho.

A economia da mídia, segundo Picard (2002), discute como os operadores de mídia atendem às necessidades e desejos de informação e entretenimento das audiências, dos anunciantes e da sociedade com os recursos disponíveis. Albarran (1996) considera que a economia da mídia estuda como a indústria da mídia utiliza os recursos escassos para “produzir” satisfação aos seus consumidores. Assim como Alexander *et alli* (1998), que defende que a economia da mídia refere-se aos negócios e atividades financeiros das firmas que produzem e vendem informações para várias indústrias midiáticas.

As questões da Economia da Mídia perpassam várias áreas da teoria econômica, tais como comércio internacional, economia da concorrência, economia industrial, teoria dos custos e preços, dentre outros.

Segundo Prado (2008)⁴, existem dois conceitos fundamentais da economia da mídia, são eles: informação e *news*. Informação é toda transcrição que pode ser codificada em linguagem digital, como por exemplo, uma fotografia, um resultado estatístico, uma música, etc. Já a *news*⁵ é

⁴ Ver discussão em Prado (2008, p. 264).

⁵ Esse conceito foi proposto por Hamilton (2003).

uma informação transformada em mercadoria, ou seja, acessível a outras pessoas através de um mercado. Todas as informações contidas em uma mídia escrita ou audiovisual constituem *news*.

As indústrias de mídia apresentam uma estrutura de mercado oligopolística, com diferentes graus de concentração. No setor da mídia, os níveis de concentração podem ser calculados com base na audiência. Audiência é o conjunto das pessoas que, em dado momento, são receptores de uma mensagem transmitida por determinado meio de comunicação. Total de pessoas que assistem a um programa de TV, que ouvem uma transmissão de rádio, que lêem um jornal ou revista, ou ainda que lêem um *outdoor*, etc (DOYLE, 2001).

1.1 – Principais Características da Economia da Mídia

A mídia e outras produções culturais têm características especiais não compartilhadas por outros produtos ou serviços na economia. A aplicação de teorias e perspectivas econômicas, no contexto da mídia, apresenta uma variedade desafiadora de opções. A seguir analisaremos as características principais dessa indústria, que as distingue das abordagens tradicionais da economia industrial (PRADO, 2008)⁶.

A primeira característica chave dessa indústria é a não-escassez. Os bens e serviços produzidos pelas indústrias de mídia não apresentam escassez em seu consumo ou utilização. Sempre que um filme, uma música, ou uma notícia é consumido isso não se esgota, ou seja, o

⁶ Ver mais sobre esses pontos analisados por Prado (2008, p.265 – 267).

mesmo filme ou música poderá ser consumido diversas outras vezes que for demandado (DOYLE, 2001)⁷.

O segundo aspecto importante do produto midiático é a não-rivalidade, ou seja, o seu consumo por parte de um indivíduo ou grupo social não reduz a quantidade disponível desse mesmo bem para outros integrantes da sociedade⁸. Caso uma pessoa assista a um determinado programa de TV, esta não diminui a oportunidade de outra pessoa fazê-lo, porque o programa não se tornou gasto, não foi consumido, o mesmo conteúdo pode ser outra vez vendido, exibido ou consumido por outros consumidores quantas vezes mais forem demandado ou ofertado.

Essa característica aproxima os produtos midiáticos dos “bens-públicos puros”, que se caracterizam por além de serem não-excludentes são também não-rivais. Neste contexto temos como exemplo a televisão aberta, onde o acesso não está restrito a alguma forma de pagamento. Porém existem também as mídias que tem características de bem-público com exclusão, condicionando seu acesso a alguma forma de pagamento, por exemplo, TV por assinatura, ou ir ao cinema (GABSZEWICZ e SONNAC, 2006).

Outros bens culturais, como as obras de arte, se classificam também como bens públicos, porque o ato de consumo por um indivíduo não reduz a possibilidade de consumo por outros. Estes bens se contrastam com os bens privados, pois estes vão se tornar gastos quando consumidos (por exemplo, pão, lápiz, cerveja, etc). Assim que uma pessoa come um determinado pedaço de pão, este não estará mais disponível para que outra também o coma. Um pedaço de pão só poderá ser vendido uma vez, depois que consumido não mais. Mas, quando uma estória é

⁷ Essa característica é abordada por Doyle (2001, p. 10).

⁸ Ver conceito de não-rivalidade na teoria dos bens públicos em Giambiagi (2008, cap. 1).

vendida, o vendedor passa a possuí-la, e poderá vendê-la quantas vezes mais estiver interessado e houver demanda.

O consumo de bens privados gera a escassez de recursos que devem ser racionalizados (normalmente pelo sistema de preços e pelo mercado). Porém, os bens públicos não compartilham dessa lógica. Com isso temos nossa terceira característica dessa indústria, o fato de existirem custos fixos elevados e irrecuperáveis e custo marginal desprezível. O custo inicial envolvido numa negociação de um produto de mídia pode ser alto, mas depois o custo marginal associado à oferta de uma nova unidade do produto é próximo de zero, ou insignificante se comparado com o investimento inicial (PICARD, 1989).

O custo marginal envolvido em proporcionar uma exibição extra de um programa de televisão ou rádio, que já tenha sido exibido antes é normalmente zero, pelo menos em emissoras terrestres, ou ainda, o custo marginal de prover uma publicação on-line para um novo usuário de Internet é inexistente (zero). Segundo Prado (2008, p. 266), “o custo de produzir uma informação não é afetado pelo número de pessoas que a recebem ou utilizam”.

Algumas firmas dessa indústria apresentam motivações econômicas diversas para ofertar seus produtos, culminando assim em diferentes objetivos, tal como cumprir apenas sua função visando o interesse público, busca de influência política e/ou ideológica, ou até mesmo (mais comum) visando os interesses dos acionistas (busca de lucros), denotando assim uma subjetividade de suas metas. Com isso, é difícil a adoção ou aplicação de qualquer modelo baseado em teorias convencionais da economia.

A relação entre preço e os recursos alocados na mídia, por exemplo, é bastante incomum, principalmente em empresas de TV ou radiodifusão, onde muitos serviços que os consumidores recebem não envolvem pagamento direto por parte do telespectador. Sem o preço como *link* direto entre o consumidor e o produtor, há uma dificuldade em se mapear ou conhecer de fato as preferências do consumidor (DOYLE, 2001).

Outra implicação não usual da teoria econômica encontrada na economia da mídia, diz respeito aos métodos de produção. Estes são ditos ineficientes se for possível produzir mais apenas realocando os recursos disponíveis. Pode ser possível que uma companhia de TV, por exemplo, redistribua os seus recursos de forma a se produzir mais horas de uma programação ou consiga maiores níveis de audiência com os mesmos custos, podendo constituir-se em uma forma mais eficiente de alocação dos recursos.

Essas questões relacionadas à eficiência na alocação de recursos e da produção pertencem ao nicho da teoria econômica denominado teoria do bem-estar (*welfare*). Implícita nesta visão está a concepção de que a função de bem-estar (por exemplo, uma relação funcional mostrando o máximo de bem-estar que pode ser obtido através da decisão de alocação de recursos alternativa) pode ser definida para a sociedade com um todo. Considerando este quadro, a economia da mídia pode, portanto, minimizar a perda de bem-estar associada utilizando políticas de escolhas.

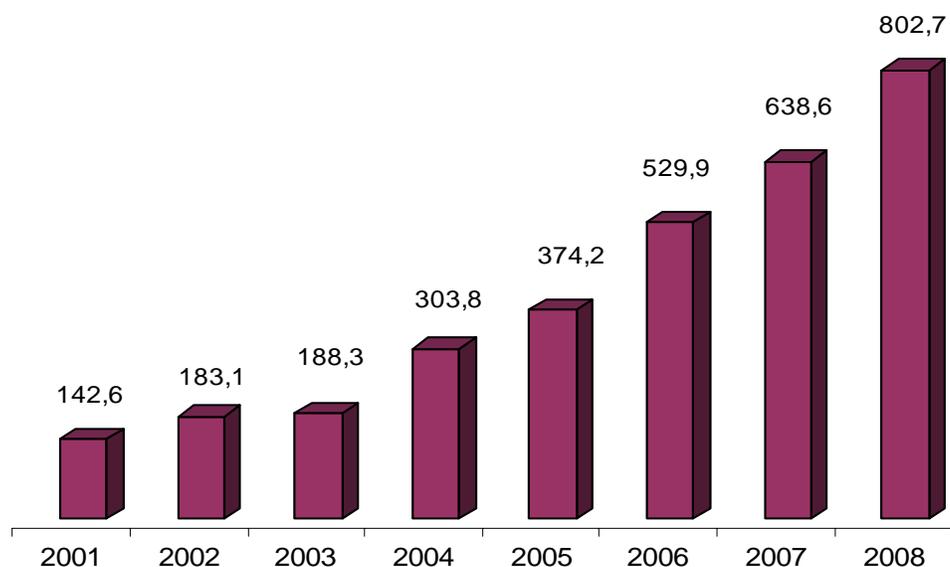
Outra característica importante concernente à economia da mídia a identificação dos dois únicos produtos ofertados pelas indústrias de mídia, o que Picard (2002) se refere como mercados de produto dual (*dual product market*). Os dois produtos que as empresas de mídia geram são: conteúdo (programas de TV, cópias de jornal, artigos de revistas, etc); e a audiência, que é atraída

por esse conteúdo, e é importante, pois pode ser moldada, precificada e vendida a anunciantes interessados em vender seus produtos (PRADO, 2008).

O entretenimento ou o conteúdo da notícia que os ouvintes, telespectadores, leitores consomem constituem uma forma de produção que a firma de mídia vende. Já a audiência que foi atraída pelo conteúdo produzido constitui um segundo valor de produção, tendo em vista que uma audiência significativa pode ser empacotada, precificada e vendida para anunciantes (DOYLE, 2001).

A audiência é o principal foco da maior parte das companhias de mídia, pois elas proporcionam as receitas de anúncios (publicidade). Na TV por assinatura, particularmente, o crescimento do faturamento publicitário vem crescendo gradativamente ao longo dos anos, registrando um crescimento de 26% no ano de 2008 em relação ao ano de 2007, como mostra a tabela abaixo:

Gráfico 1.1 - Faturamento Publicitário Bruto Anual (em R\$ milhões) da TV por Assinatura



Fonte: ABTA⁹

Até mesmo mídias que não visam lucros se preocupam com audiência, como rádios ou TV de serviço público, por exemplo, que devem estar atentas para seus índices de popularidade, assim como a distribuição demográfica da sua audiência, afim de que seja possível organizar estratégias para a expansão de sua audiência.

O conceito técnico de audiência no que tange ao mercado de TV comercial, segundo Machado (1988)¹⁰ é o:

“Levantamento de uma cena tridimensional sobre a quantidade de receptores ligados em determinado canal ou programa em determinado horário. A porcentagem de aparelhos

⁹ Dados disponíveis no site: <http://www.midiafotos.com.br/index.aspx> . Acesso em: 20/05/09.

¹⁰ Ver o conceito e as diferentes classificações de audiência em Machado (1988).

ligados é obtida dividindo-se o número de telespectadores atualmente sintonizados em determinado canal pelo total de aparelhos estimado numa determinada região geográfica. Como não se pode consultar todos os telespectadores, faz-se a avaliação por amostragem, utilizando informações fornecidas por um grupo de pessoas."

A audiência pode ser dividida em: acumulada, cativa, duplicada, líquida, média, primária e útil (MACHADO, 1988). A audiência acumulada refere-se a soma das pessoas atingidas por uma mensagem repetida várias vezes em um veículo, ou em uma série de edições de um programa de rádio, tv, ou de um jornal, revista etc. A partir deste conceito podemos subdividir a audiência acumulada em dois grupos diferentes: a audiência acumulada bruta, que considera a superposição de pessoas (por exemplo: uma pessoa que assiste 3 vezes a um mesmo anúncio, ou seja, três inserções de anúncios de uma campanha, é computada com o valor de três pessoas) , ou Audiência Acumulada Líquida, que considera apenas o total de pessoas diferentes que foram atingidas pela campanha.

A audiência cativa diz respeito àquela habitual, ou seja, a audiência frequente que um determinado veículo de comunicação recebe (emissora de rádio ou TV, de uma publicação periódica como jornal e revista, etc.).

Já a audiência duplicada refere-se ao conjunto de pessoas que recebem uma mensagem através de dois ou mais veículos de comunicação. Esse fenômeno é chamado de Superposição ou duplicação. Por outro lado, a audiência líquida corresponde ao total de pessoas que recebem pelo menos uma vez uma mensagem transmitida por um ou por vários veículos. A audiência líquida é também conhecida como audiência simples. Por sua vez, chama-se audiência média o número médio de pessoas que recebem uma mensagem transmitida em mais de um veículo, ou várias

vezes em um mesmo veículo, resultado da soma das audiências registradas nas várias emissões, divididas pelo número de emissões dos veículos.

Por fim temos o conceito de audiência primária e audiência útil. A primeira corresponde à parte da audiência que se liga diretamente à recepção da mensagem ou ao consumo do veículo de comunicação. Ou seja, audiência que faz parte do público-alvo da campanha. É também conhecida como audiência efetiva. As pessoas não incluídas nesta categoria são classificadas como audiência secundária. Já a audiência útil são as pessoas que realmente assistem a uma determinada programação, não apenas os televisores ou rádios ligados.

O outro tipo de produção de mídia – o conteúdo – exibe um número de características diferentes e interessantes. O conteúdo de mídia é geralmente classificado como um bem cultural. Filmes, emissoras de TV, programas de TV, livros e músicas não são apenas produtos comerciais, mas são também apreciados em muitos aspectos pela forma de enriquecimento do nosso ambiente cultural (DOYLE, 2001).

Muitos bens culturais compartilham a qualidade e seu valor para com seus consumidores através de sua ligação com a informação ou mensagem que eles trazem, mais do que material que carrega a informação ou conteúdo (rádio, CD, etc). As mensagens transmitidas ou os significados são bens intangíveis, logo o conteúdo de mídia não é consumível no seu sentido literal da palavra.

Algumas vezes torna-se difícil definir o que constitui uma unidade de conteúdo de mídia. Isso pode ser descrito, por exemplo, por uma estória, um artigo, um programa de TV, um jornal completo ou um canal de rádio. De qualquer forma, a qualidade essencial da audiência ganha valor pelo seu significado, que não está diretamente relacionado aos objetos materiais. Porque o

valor do conteúdo de mídia, em geral, é atribuído por características imateriais, não podendo ser gasto ou exaurido (destruído) pelo ato de consumo.

Outra característica importante na indústria de mídia é que o preço é definido apenas pela demanda. Produtos midiáticos têm custos elevados de produção e desprezíveis de reprodução, ou seja, elevados custos fixos e custo marginal próximo a zero. Logo, esses bens são precificados de acordo com o valor que os consumidores lhes atribuem e não de acordo com seus custos de produção. Para emissoras de TV, por exemplo, os custos de produzir e transmitir um programa são fixos, independentemente do número de telespectadores que assistem ao programa (PRADO, 2008).

Na próxima seção analisaremos em separado, outras duas características inerentes às indústrias de mídia, são elas: os rendimentos crescentes de escala, e elevadas economias de escopo.

1.2 – Economias de Escala e Escopo

Nesta seção veremos como os conceitos econômicos de economia de escala e escopo estão relacionados com a economia da mídia. Primeiramente analisaremos o conceito e inter-relações da economia de escala com as indústrias de mídia.

Por definição, economias de escala são reduções no custo médio geradas pelo aumento da escala de produção. As economias de escala podem ser de dois tipos: internas, onde há redução de custos à medida que a escala de produção aumenta, depende apenas de aspectos internos à firma (tecnologia); e externas: a redução de custos da firma decorre do aumento no tamanho da

indústria (conjunto de firmas), normalmente associada à redução nos preços dos insumos quando há mais fornecedores (PYNDICK, 2004).

Quando existem economias de escala internas, uma empresa consegue reduzir seus custos (e ter produtos mais baratos / competitivos), com o aumento de sua escala produtiva. Assim, as economias de escala estimulam a especialização e concentração na produção: em vez de produzir muitos produtos em escala menor, a produção de um único produto, sob as economias de escala, implica uma alternativa mais interessante.

A economia de escala existe na mídia por causa dos atributos de bem público deste produto. Para as firmas de mídia, custos marginais referem-se ao custo de fornecimento de um produto ou serviço para um consumidor extra. Já o custo médio é o total de custos envolvido em proporcionar o produto ou serviço dividido pela audiência do mesmo – o número total de usuários que ouvem ou vêem ou de alguma outra forma consomem o conteúdo (DOYLE, 2001).

Na maior parte dos setores de mídia, o custo marginal tende a ser menor, e em alguns casos zero. Estes são também menores que os custos médios. Conseqüentemente, quanto mais expectadores ou leitores, o custo médio para a empresa fornecer o produto será cada vez menor. Então, se os custos médios de produção diminuïrem ao passo que a escala de consumo aumentar, serão obtidos maiores lucros e economias de escala (PRADO, 2008).

Por sua vez, economia de escopo tem haver com obter ganhos de eficiência, é possível que uma empresa venha a ter vantagens de produção ou de custos ao produzir dois ou mais bens ou serviços, em vez de apenas um. A redução de custos resulta de uma combinação de fatores: seja

do uso mais racional dos recursos (insumos), das instalações, de marketing em conjunto, seja por utilizar a mesma administração, o que resultaria em economia de custos.

A economia de escopo resulta na redução nos custos unitários, que é proveniente da utilização de instalações e processos em uma única planta industrial que produz mais de um produto. Desse modo, trata-se de uma produção conjunta: dois ou mais produtos, os quais, para serem produzidos, estão utilizando as mesmas instalações. Por isso, é possível conseguir redução de custos por unidade produzida.

A economia de escopo é comum na economia da mídia porque a natureza da produção de mídia possibilita que um produto possa ser criado para um determinado fim ou mercado e depois reformatado e exibido em outro (PRADO, 2008).

Por exemplo, uma entrevista com um político que está gravado em um documentário para a radiodifusão pode também ser editado para a inclusão em outros programas de notícia, seja na televisão ou, mesmo, no rádio: os mesmos conteúdos para televisão podem ser recondicionados em mais de um produto. E a reformatação de um produto destinado a uma audiência em um “novo produto” adequado para uma platéia (audiência) diferente gera economias de escopo (DOYLE, 2001).

Portanto, economias de escopo apresentam uma estratégia econômica eficiente, pois o custo total da diversificação da produção da firma atuante no mercado de mídia é menor se comparado a uma firma que produz apenas um tipo de padrão de serviço ou produto para o mesmo mercado.

1.3 – Política de concorrência e a economia da mídia

A defesa da concorrência não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se busca criar uma economia eficiente. Em uma economia eficiente, os cidadãos dispõem da maior variedade de produtos pelos menores preços possíveis e os indivíduos desfrutam de um nível máximo de bem-estar econômico.

A legislação brasileira respalda a defesa da concorrência no inciso IV do artigo. 170 da constituição Federal de 1988, quando baseia o princípio da livre concorrência no pressuposto de que a competição não pode ser restringida ou subvertida por agentes econômicos com poder de mercado. Portanto, é dever do Estado zelar para que este princípio não seja corrompido. Como confirma Prado (2008):

“A legislação brasileira de defesa da concorrência tem como premissa a proposição de que os mecanismos de mercado são um meio eficiente de promover o aumento da produtividade, a inovação tecnológica, e preços compatíveis com o contínuo aumento do bem-estar do consumidor”. (pág. 262)

Nota-se, portanto, a importância da competição, pois esta assegura que os agentes econômicos e as forças empresariais sejam voltados para promover um nível máximo de eficiência para as empresas e o menor preço possível aos consumidores. Além disso, a concorrência disciplina os ofertantes de bens e serviços a estar atento aos desejos e expectativas dos consumidores, afim de que estes não percam parcela de mercado para ou outras firmas.

Economias competitivas são, também, uma condição necessária para o desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo. Nesse ambiente econômico, as empresas defrontam-se com

os incentivos adequados para aumentar a produtividade e introduzir novos e melhores produtos, gerando crescimento econômico.

Porém, para o cumprimento da defesa da concorrência, é necessária a existência de uma estrutura institucional adequada capaz de fiscalizar a ordem econômica e impedir que ocorram práticas anticoncorrenciais ou abusivas, e para isso existe a Lei nº 8.884/94, que entre outros pontos, estabelece a forma de implementação da política de concorrência no país e a qual transforma o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em autarquia especial e dispõe sobre a repressão e prevenção da ordem econômica.¹¹

Portanto, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, deve estar atento para a ocorrência de práticas anticoncorrenciais, decorrentes principalmente de atos de concentração, lidando com problemas de fusões e aquisições. No atual contexto econômico, a repressão a condutas anticompetitivas representa o grande desafio à frente do SBDC.

Porém, existem muitas áreas da economia nas quais o tema da concorrência ainda encontra-se incipiente, em especial, o setor de “produtos midiáticos”, que segundo Prado (2008), nunca foi discutido em uma perspectiva de política de concorrência no Brasil.

“Não há no Brasil uma reflexão sobre se a estrutura altamente concentrada de muitas atividades ligadas à mídia – em especial o setor de teledifusão – deve-se a características intrínsecas dessa indústria, ou se é produto de quase absoluta ausência de uma política pública de concorrência para o setor”. (pág. 262)

¹¹ Ver CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Guia Prático do CADE: *a defesa da concorrência no Brasil*. São Paulo: CIEE, 2007.

Este fato justifica mais uma vez a relevância do objetivo que este trabalho propõe, ou seja, um estudo sobre a regulação e concorrência de uma mídia, a TV por assinatura. Após identificarmos as principais características e conceitos concernentes a disciplina economia da mídia, onde está inserida a TV por assinatura, abordaremos no próximo capítulo o histórico do serviço no Brasil, assim como suas principais formas de prestação, e o quadro atual do mercado no país.

2 – O MERCADO DE TV POR ASSINATURA

2.1 – Evolução Histórica

A TV por assinatura tem sua origem em 1948, nos EUA, onde foi implantada a primeira rede de cabos para a transmissão da programação de televisão em regiões com problemas de recepção dos sinais de radiodifusão. As estações de TV a cabo eram utilizadas como repetidoras locais, retransmitindo a programação da televisão aberta (HOINEFF, 1991). O método baseava-se na instalação de antenas em locais elevados, conectando via cabos os domicílios demandantes do serviço.

Até a década de 1970 as empresas prestadoras de TV a cabo limitavam-se a distribuir a mesma programação transmitida gratuitamente por *broadcast*. Só em 1971 as empresas Teleprompter e Manhattan Cable iniciaram em Nova York a transmissão de programação que adicionava ao conteúdo do *broadcast* um conjunto de serviços gerados pelos operadores (TORRES, 2005). A partir de então, o sistema de TV a cabo começou a se expandir nos Estados Unidos, e este país deteve por largo período de tempo a posição de maior mercado dessa mídia.

De acordo com Melo *et alli* (1996), a demanda pelos serviços de TV a cabo era concentrada principalmente nos Estados Unidos até a década de 1970, em decorrência de uma combinação de vários fatores, como a renda elevada, alta penetração da televisão e grandes áreas de difícil acesso à radiodifusão. Além desses fatores, a transmissão de televisão era monopólio estatal na maior parte dos países industrializados, o que inibiu consideravelmente a expansão do sistema de cabo (PRADO, 2008).

Com o passar dos anos, métodos de transmissão de TV por assinatura foram implantados e com isso a expansão dos serviços se intensificou em todo o mundo. Na tabela abaixo são apresentados dados sobre os maiores mercados de TV por assinatura no mundo, e para cada um deles são mostrados os números de domicílios que dispõem de TV paga (TV a cabo e DTH), o número de domicílios que dispõem de aparelho de televisão e a razão entre esses (taxa de penetração)¹².

Tabela 2.1 – Os 10 Maiores Mercados de TV por Assinatura.

PAÍS	DOMICÍLIOS COM TV (milhões)	DOMICÍLIOS TV PAGA (milhões)	% PENETRAÇÃO
1º China	400,25	400,25	100,00
2º EUA	112,70	100,30	89,00
3º Índia	93,30	58,50	62,70
4º Japão	51,71	26,74	51,70
5º Brasil	48,21	5,00*	10,37
6º Indonésia	37,05	741	2,00
7º Rússia	35,26	8,78	24,90
8º Alemanha	33,55	30,83	91,90
9º Reino Unido	25,18	12,16	48,30
10º França	25,13	6,13	24,40

Fonte: ZenithOptiMedia 2007 - *Anatel (2007)

Nota-se na tabela acima que a China assumiu a liderança no total de domicílios com TV por assinatura, e o Brasil possui um grande potencial de mercado ainda a ser explorado. Já a tabela

¹² Dados disponíveis no site: <http://www.midiafatos.com.br/index.aspx> . Acesso em: 01/06/09.

2.2 abaixo, mostra os mesmos indicadores, porém, agora por regiões ou continentes. Verifica-se que as maiores penetrações de TV por assinatura estão na América do Norte.

Tabela 2.2 – TV por Assinatura (Resumo por Regiões).

PAÍS	DOMICÍLIOS COM TV (milhões)	DOMICÍLIOS TV PAGA (milhões)	% PENETRAÇÃO
América do Norte	146,14	117,04	80,10
América Central e Caribe	3,00	1,32	43,90
América do Sul	77,67	19,30	24,80
Ásia	646,39	512,39	79,30
Europa	256,82	126,59	49,30

Fonte: ZenithOptiMedia 2007

O atual modelo de TV por assinatura é recente, datando da década de 1970, onde se marca o início do processo de relaxamento progressivo das restrições legais à participação da iniciativa privada no setor de radiodifusão.

Porém, o modelo de negócios e os conteúdos especializados somente se tornaram globais com a implantação do primeiro Sistema Global de Comunicações via satélite, possibilitando a transmissão simultânea da programação dos canais norte-americanos para assinantes de várias partes do mundo, aumentando de forma significativa o mercado potencial e possibilitando o surgimento de novos canais.

No Brasil, a chegada da TV a cabo poderia ter ocorrido bem antes do que efetivamente aconteceu. Isto só não se concretizou, segundo Brittos (1999), devido à pressão política e econômica de empresas da área de equipamentos e das grandes redes de televisão aberta sobre os governos militares.

As infra-estruturas e os modelos de televisão e de telecomunicações foram criados e desenvolvidos no território nacional a partir de investimentos maciços dos governos militares, dando suporte à sua política de desenvolvimento econômico e de segurança nacional. Para viabilizar a integração foram criados o Ministério das Comunicações, a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.)¹³ e a Embratel¹⁴.

Em 1974, o ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, negou-se a autorizar a implantação de um projeto piloto de TV a cabo, que tinha como objetivo desenvolver uma tecnologia nacional e estudo sobre seu impacto social. A negativa ocorreu, segundo Brittos (1999), porque autoridades do Ministério das Comunicações já haviam preparado um regulamento para o serviço, junto com alguns empresários de radiodifusão, que desenvolviam projetos para várias cidades.¹⁵

¹³ Telecomunicações Brasileiras S. A. - TELEBRAS é uma sociedade anônima aberta, de economia mista, constituída em 09 de novembro de 1972, nos termos da autorização inscrita na Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, vinculada ao Ministério das Comunicações exercendo, após o processo de desestatização de suas controladas, todas as atividades institucionais como ente integrante da Administração Pública Federal.

¹⁴ Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A., hoje empresa privada pertencente ao grupo mexicano Telmex.

¹⁵ Ver HERZ, Daniel. A introdução das novas tecnologias de comunicação no Brasil: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão - um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Faculdade de Comunicação, UnB. Brasília, 1983.

Com isso, a tentativa de implantar a TV a cabo no país foi frustrada e suspensa no governo Geisel¹⁶, e manobras semelhantes também ocorreram no governo João Figueiredo. O Estado até então atuava de forma a privilegiar os interesses privados da indústria da mídia e de equipamentos, impedindo a implantação e não permitindo o ingresso dessa nova modalidade televisiva no Brasil.

Constata-se que apesar de ter havido volumosos investimentos em redes de comunicação durante o período do regime militar, interesses políticos e econômicos impediram que a TV por assinatura fosse implantada no Brasil naquele período. Esta visão também é compartilhada por Torres (1999), que afirma em sua dissertação:

“Com tanto investimento em redes de comunicação durante o período militar é de estranhar que a TV por assinatura só fosse implantada no Brasil em meados da década de 1990. Mas é possível deduzir que não era de interesse da Globo e dos governos militares desenvolver a TV por assinatura, criando um cenário de maior diversidade informativa, competitividade e, portanto, de mais difícil controle.” (TORRES, 1999, págs. 68/69)

A atuação do estado só se alterou, no sentido de permitir que se implantasse a TV a cabo, no fim a década de 1980, no Governo de José Sarney. Esta ação se deu em fevereiro de 1988, quando o Ministro das Comunicações do governo Sarney, Antônio Carlos Magalhães baixou o decreto nº 95.744/88 regulamentando o Serviço Especial de Televisão por Assinatura, denominado de TVA, destinado a distribuir sons e imagens a assinantes, por meio de um único

¹⁶ O Jornal do Brasil publicou no dia 9 de julho de 1975 um editorial intitulado “TV congelada”, cobrando transparência nas discussões e nas definições referente às mudanças que o governo pretendia promover no setor de comunicações.

canal UHF¹⁷, através de sinais codificados que são transportados por espectro radioelétrico, o mesmo utilizado pelos canais comuns de televisão, sendo permitida, a critério do poder concedente, a utilização parcial sem codificação.

Ainda no governo de Sarney, através de uma portaria ministerial, a portaria nº 250, de 13 de dezembro de 1989, assinada também pelo Ministro das Comunicações na época, Antonio Carlos Magalhães, foi viabilizado o serviço de "Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos - DISTV".

Segundo Murilo César Ramos (2000), “nessas duas decisões (decreto nº 95.744/88 e portaria nº 250) estavam contidas as bases iniciais da política para a constituição no Brasil do até então adiado mercado da televisão paga” (2000, p.150), que optou por definir esse serviço diferenciando-o da radiodifusão pelo simples fato de transmitir sinal decodificado apenas a assinantes, enquanto a televisão convencional distribui seus sinais livremente para o público. Portanto, a TV por assinatura desde seu início foi tratada como um “serviço especial” seguindo regras definidas especificamente para ela (TORRES, 2005).

Por todos os motivos anteriormente mencionados, a TV por assinatura só teve sua implantação de fato no Brasil na década de 1990, no Governo Collor, onde além do reconhecimento das autorizações liberadas com base na portaria nº 143¹⁸ como sendo de DISTV, ocorreram, entre novembro de 1990 e julho de 1991, 98 outorgas, prevalecendo entre estas

¹⁷ UHF (Ultra High Frequency) – Faixa de frequências entre 300 e 3.000 MHz. Os canais de televisão do 14 ao 69 estão nessa faixa.

¹⁸ A portaria nº 143, de 21 de junho de 1988, do Gabinete do Ministro das Comunicações, estabelecia o "Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários", permitindo, na prática, o início da televisão a cabo no país, sem discussão pública, nem enquadramento legal entre os serviços de radiodifusão ou de telecomunicações, embora podendo utilizar-se da infra-estrutura de serviços públicos.

concentrações verticais (grupos com várias concessões de TV a cabo) e concentrações cruzadas (grupos que detém negócios em mídias diferentes, como TV a cabo e emissoras de rádio, por exemplo).

Em 1991, grandes grupos de comunicação ingressaram no setor, investindo em novas tecnologias de transmissão. O pioneirismo deste processo foi das Organizações Globo, que criaram a Globosat, um serviço de TV paga via satélite, na Banda C¹⁹, que exigia grandes antenas parabólicas para recepção dos sinais. O Grupo Abril criou a TVA e posteriormente outros grupos importantes, como a RBS do Rio Grande do Sul e o Grupo Algar, ingressaram no mercado logo em seguida²⁰.

Ainda assim, até meados da década passada, a TV por assinatura no Brasil ainda era incipiente. O custo da mensalidade era bem mais elevado em relação aos dias atuais, e a oferta dos serviços cobria um número bastante reduzido de cidades, concentrando principalmente nos grandes centros urbanos do sudeste e sul do país. A nova modalidade de TV podia ser considerada como um bem de luxo para a população brasileira²¹.

Depois de um longo processo de discussão, (que contou com a participação inédita da sociedade civil, representada pelo Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações e sob a liderança da Federação Nacional dos Jornalistas), foi elaborada a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, mas somente em 1997 a lei e a norma foram definitivamente publicadas.

¹⁹ Banda C - Faixa de frequências de microondas situada entre 3,7 GHz e 4,2 GHz. É utilizada na comunicação por satélites e também em links terrenos. O termo é usado também para designar os primeiros serviços de TV via satélite, que usavam essa faixa de frequências.

²⁰ Fonte: ABTA.

²¹ Segundo dados da ABTA, que consta em Melo (2002), em 1994, o número de assinantes de TV por assinatura no Brasil era de cerca 0,4 milhão.

A “Lei do Cabo”, que será objeto de análise do próximo capítulo, obrigou as operadoras, a disponibilizar seis canais de acesso público e gratuito: sendo três canais legislativos (Senado, Câmara Federal e um terceiro compartilhado pela Assembléia Legislativa - Câmara Municipal), um canal educativo-cultural, um canal universitário, e um canal comunitário, aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos. A lei também determinou que as operadoras de TV a cabo devem manter dois canais para uso eventual, mediante aluguel (BASSO, 2002).

Em 1997, com a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472), foi criada a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações – com o objetivo de regular o novo ambiente competitivo das telecomunicações, recém privatizada, por meio do desenvolvimento e da garantia de observância das novas regras do setor, inclusive de TV por assinatura, e vem dando continuidade ao processo licitatório para expansão dos serviços.

Atualmente, no país, mudanças institucionais, que terão grande impacto nesses mercados, têm sido discutidas no Congresso Nacional, que são as mudanças propostas no chamado PL 29, que viriam a dar maior consistência ao modelo regulatório de TV por assinatura, hoje submetido a um arcabouço que possui várias limitações, como o tratamento legal distinto das diversas tecnologias de transmissão, que para a jurisprudência recente do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), estão no mesmo mercado relevante²².

²² Ver Relatório AC 53500.029160/2004 que se refere ao Ato de Concentração apresentado ao SBDC, e teve como Relator o ex-Conselheiro do CADE Luiz Carlos Delorme Prado.

Segundo o Grupo Mídia, o Brasil é considerado, hoje, o maior mercado inexplorado de TV por assinatura do hemisfério ocidental, o que demonstra a relevância das discussões que permeiam os aparelhos burocráticos brasileiro.

2.2 – A Cadeia Produtiva

Para um melhor entendimento da dinâmica do mercado de TV por assinatura, é necessário se fazer um detalhamento de toda a cadeia produtiva do serviço, determinando os agentes econômicos envolvidos na produção e suas respectivas funções no processo. Com isso, discutiremos nesta seção primeiramente a definição generalizada da cadeia produtiva da indústria de mídia, feita pelo ex-Conselheiro do CADE, Luiz Carlos Delorme Prado, no seu Voto referente ao Ato de Concentração (AC) nº 53500.002423/2003, do caso Sky-DirecTV. Em seguida detalharemos cada fase da estrutura de produção da TV por assinatura especificamente, conforme foi determinado pela Anatel na ocasião do mesmo Ato de Concentração.

A definição da cadeia produtiva da indústria de mídia feita pelo ex-Conselheiro do CADE, Luiz Carlos Delorme Prado, leva em consideração a teoria de economia da mídia discutida no primeiro capítulo desta monografia. Para Prado, a cadeia produtiva dessa indústria envolve, em termos gerais, três fases bem definidas: produção; empacotamento; e distribuição. Ou seja, essencialmente o negócio da indústria da mídia é o fornecimento de conteúdo midiático aos consumidores. Para isso é necessário inicialmente adquirir direitos, o que implica a produção de *news*, (sejam filmes, músicas, etc).

Figura 2.1 – Fases da Cadeia Produtiva da Indústria de Mídia.



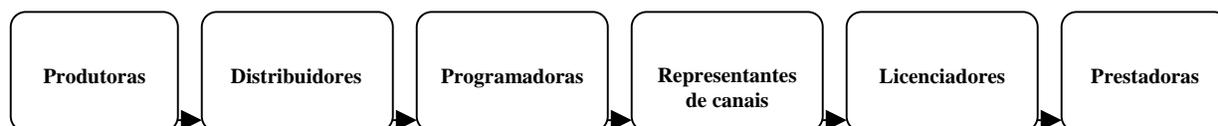
Fonte: Voto do AC 53500.029160/2004, referente ao caso Sky-DirecTV.

Em um segundo momento, esses produtos são organizados como um conteúdo midiático e empacotados em canais de televisão, películas de filmes (analógicas ou digitais) para os cinemas, DVDs, livros, jornais, etc. Finalmente esses produtos midiáticos devem ser distribuídos aos consumidores através de operadoras de televisão, cinemas, bancas de jornais, livrarias, etc.

Prado observa, ainda, que nessa indústria nenhum estágio é mais ou menos importante do que outro, e o mau funcionamento de um desses estágios levam a perda de bem-estar do consumidor. Embora esse seja o modelo geral, cada mídia tem uma cadeia produtiva característica.

Tendo em vista a base teórica da cadeia produtiva da indústria da mídia analisada anteriormente, destacaremos agora, cada estágio da cadeia produtiva do mercado de TV por assinatura especificamente, conforme consta no Informe da Anatel referente ao AC 53500.029160/2004 julgado pelo CADE. As seis fases da cadeia são ilustradas na figura a seguir, onde o destino final é o consumidor (assinante).

Figura 2.2 – Agentes Econômicos da Cadeia Produtiva de TV por Assinatura, segundo informe da Anatel.



Fonte: Informe da Anatel.

A primeira fase da cadeia, se analisada da esquerda para a direita, na figura acima, corresponde a Produção de Conteúdos Audiovisuais, onde as Produtoras, agentes econômicos incumbidos desta parte do processo, produzem conteúdos audiovisuais, que podem ser programas, feitos diretamente para veiculação em canais de televisão (abertos ou pagos), ou filmes, para exibição inicialmente em salas de cinemas.

Esses conteúdos audiovisuais produzidos, tanto podem ser licenciados para Distribuidoras de direitos de exibição (que se localiza no próximo elo da cadeia) que os comercializa com as Programadoras, ou até mesmo podem ser negociados diretamente com esta terceira fase do processo.

Atualmente a produção nacional é pouco competitiva com a estrangeira. Grande parte dos canais de programação distribuídos pelas prestadoras brasileiras de TV por assinatura tem suas grades de programação majoritariamente conteúdos produzidos em outras partes do mundo, principalmente conteúdo norte-americano.

Por esta razão, um dos pontos mais discutidos no PL 29, que fará parte da análise do próximo capítulo, é a questão de cota para a exibição de conteúdos audiovisuais de produção nacional, como uma verdadeira reserva de mercado, que tem implicado em acirrados debates no Congresso e na mídia.

O temor de quem é contra esta medida repousa no fato de que esta pode ter um efeito contrário, pois através de experiências passadas constatamos que a reserva de mercado nunca assegurou a qualidade de seus produtos, pelo contrário, estimula a acomodação e as produções de baixo nível, tanto do ponto de vista técnico como de conteúdo. Além de que, a imposição de exibição de determinados conteúdos fere a liberdade de escolha do consumidor.

A segunda fase do processo produtivo da cadeia da TV por assinatura é a aquisição, licenciamento e distribuição dos conteúdos audiovisuais para diferentes segmentos do mercado audiovisual, dentre eles o mercado de TV por assinatura. Participam desta fase tanto as grandes Distribuidoras internacionais, principalmente as *majors* norte-americanas, quanto agentes de vendas que são autorizadas pelas produtoras a comercializar os conteúdos em determinadas regiões e mercados específicos.

Os distribuidores são remunerados geralmente por comissão sobre as vendas, e desempenham um papel muito importante no mercado de TV por assinatura, pois funcionam como repositórios de conteúdos audiovisuais antigos, ou seja, não inéditos, de segunda a enésima exibição, que compõem a maioria dos canais dos Pacotes básicos das prestadoras. Este seguimento não é expressivo no Brasil, as programadoras locais geralmente adquirem conteúdos no mercado internacional.

No terceiro elo da cadeia produtiva, temos as Programadoras, que são aquelas que formatam canais de programação com conteúdos audiovisuais de produção própria ou produzidos por terceiros, ou seja, constituem grades de programação²³ na forma de canais, agrupando conteúdos de temática específica (esporte, ciência, filmes, notícias, etc), além de uma grade horária determinada pela estratégia da respectiva programadora.

No Brasil há apenas duas programadoras de capital nacional que programam mais de um canal: Newco (do Grupo Bandeirantes), que tem como canais a Bandnews e a Bandsports; e a Globosat (das Organizações Globo) que tem como canais o 1º canal de notícias brasileiro 24 horas no ar (Globo News), o primeiro canal dedicado à produção audiovisual nacional (Canal Brasil), o maior canal de esportes do Brasil (Sportv) e o primeiro canal de esportes voltado para os brasileiros que moram no exterior (PFC Internacional), dentre outros.

Existem aquelas programadoras que programam apenas um canal, com destaque para a Climatempo (Climatempo) e a Fundação Padre Anchieta (Rá Tim bum). Há em sua grande maioria programadoras estrangeiras que atuam no Brasil, como a Warner Channel, Sony Channel e a HBO, por exemplo.

A quarta etapa do processo é composta pela Representação de canais de programação, que distribuem os mesmos no Brasil e inserem publicidade nos mesmos. Dentre as empresas atuantes no mercado brasileiro de TV por assinatura, destaca-se a HBO Brasil, que além de programar e distribuir os próprios canais, também representa os canais Sony, Warner Channel e A&E Brasil.

²³ Grade de programação - Esquema com a seqüência de programação de um determinado canal durante um determinado período de tempo.

Partimos agora para a quinta e penúltima fase da cadeia produtiva, o Licenciamento de programação. Este segmento é composto por Agentes de Compras de Programação, que licenciam canais, geralmente na forma de pacotes de canais, licenciando os direitos de transmissão dos canais pelas Prestadoras de TV por assinatura. Segundo a legislação vigente no país, a compra de programação ou de canais de programação são obrigatoriamente feitos por empresa sediada no Brasil. Atuam com destaque nessa fase do processo produtivo no território nacional, a Net Brasil S.A. e a Associação NEO TV.

Por fim, chegamos à última etapa da produção do mercado de TV paga, segundo informe da Anatel, compostas pelas Prestadoras ou Operadoras de TV por assinatura, que comercializam canais de programação junto ao consumidor. Essas empresas são responsáveis pela infra-estrutura necessária e pela venda de pacotes de canais para o assinante.

Essa infra-estrutura, que será analisada a seguir pode ser feita através de três modalidades (TV a Cabo, MMDS, e DTH), necessitando para tanto de concessão, autorização ou permissão por parte da Anatel. As principais prestadoras de TV por assinatura no país são: Sky/DirecTV, Net/Vivax, Telefônica e Oi TV.

2.3 – As Tecnologias de Prestação do Serviço de TV por Assinatura

No Brasil, hoje, existem operações de TV por assinatura em três tecnologias distintas de distribuição de sinais: i) TV a cabo, ii) MMDS e iii) via satélite (DTH). Existe ainda uma quarta, onde a distribuição de sinais utiliza radiofrequência de um único canal em UHF, porém sem nenhuma expressão econômica.

A seguir são descritas sumariamente as respectivas infra-estruturas de transmissão:

i) TV a Cabo

Neste sistema, que é o mais difundido no Brasil, o sinal de TV gerado no *headend*²⁴ - levado até os domicílios por uma rede constituída por cabos coaxiais e, eventualmente, fibras ópticas - é um somatório dos sinais de programadores locais e/ou daqueles recebidos de programadores distantes, os quais distribui seus sinais através de ligações (*links*) via satélite.

O custo de instalação dessa modalidade por domicílio é o mais alto dentre os métodos utilizados, porém tem a vantagem de poder ser utilizado para outros fins, ou seja, serve como meio para a prestação de diversos outros serviços, como dados, acesso a Internet, telefonia, e etc. Essa rede é destinada tanto ao mercado residencial como ao corporativo, principalmente no que tange aos serviços de voz, Internet em alta velocidade e telefonia.

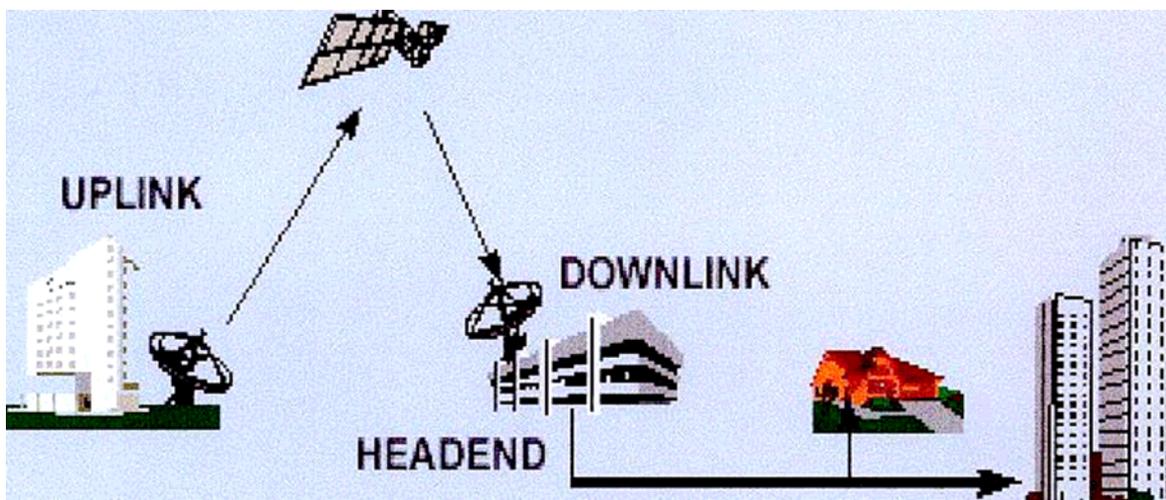
Para receber os sinais em sua residência, o assinante do serviço necessita ter um aparelho televisor pronto para receber sinais do cabo (*cable-ready*) ou utilizar um conversor (*converter*)²⁵, que recebe os sinais e os converte para uma frequência compatível com o aparelho de televisão. Se os canais forem codificados, será necessário usar um decodificador (*decoder*)²⁶, em vez do conversor. A figura abaixo ilustra esta modalidade de transmissão:

Figura 2.3 – Esquema de Prestação de TV por Assinatura via Cabo.

²⁴ Headend - Central de recepção, processamento, geração e retransmissão do sinal para os assinantes. Termo usado em cabo e MMDS.

²⁵ Conversor - Equipamento instalado na casa do assinante que converte os canais recebidos pelo cabo em canais sintonizáveis pela TV.

²⁶ Decodificador - Aparelho que permite a visualização de sinais anteriormente codificados.



Fonte: ABTA - A programadora transmite o sinal por satélite até o *headend* da operadora, que envia a programação ao assinante por meio de cabo coaxial ou de fibra óptica.

As tecnologias mais modernas desta forma, através de cabos do tipo bidirecionais, que podem transmitir informações da residência do consumidor ao *headend*, permitem que haja o acesso à Internet e à TV interativa²⁷. Com isso, abrem-se possibilidades de exploração econômica e publicitária dessa nova tecnologia.

Porém, é importante salientar que essa modalidade de prestação de TV por assinatura no Brasil, via cabo, está restrita aos grandes centros, pois como já foi dito, o custo marginal de instalação por domicílio é bastante elevado, logo não há incentivos econômicos para a exploração desse serviço em locais afastados, com poucos habitantes e domicílios espaçados, ou seja, as cidades de interior.

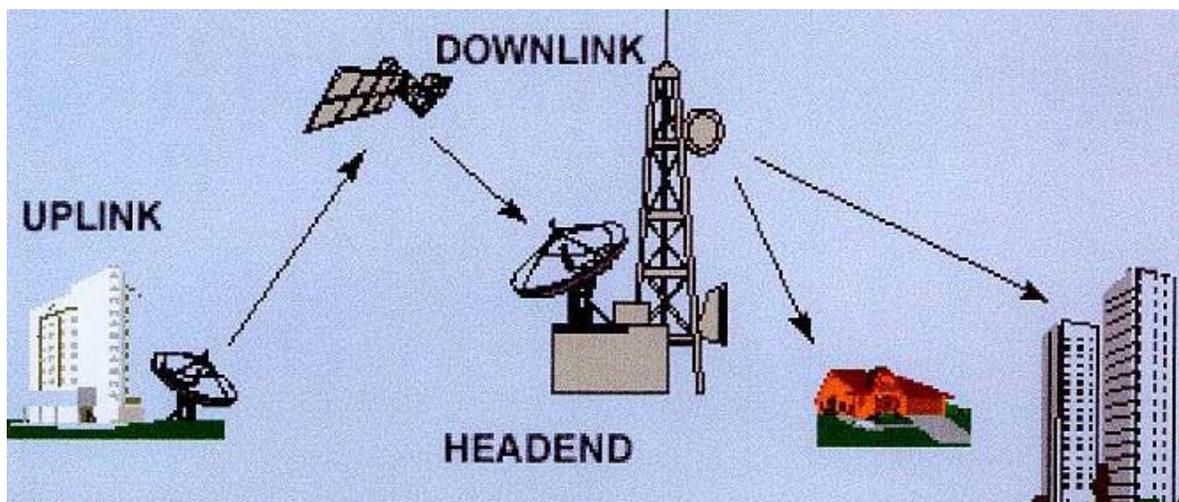
²⁷ TV interativa – Serviço de TV que permite a interatividade, a interferência instantânea na programação por parte do assinante.

ii) MMDS (Multipoint Multichannel Distribution System)

O MMDS é o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais, onde a distribuição é feita através de radiofrequências na faixa de microondas terrestres (2500 a 2680 MHz), de forma semelhante à transmissão dos canais de TV aberta. Por utilizar frequência tão alta, o raio de transmissão limita-se de 30 a 50 km a partir da antena.

O sinal de TV é composto no *headend* para possibilitar a sua transmissão até os assinantes através de um sistema de ondas em UHF. Cada assinante possui, obrigatoriamente, uma antena receptora e um aparelho decodificador. A antena do *headend* deve estar instalada em um lugar alto para que as antenas dos assinantes possam “vê-la”. Da mesma forma que na TV a cabo, o sinal gerado no *headend* é composto a partir dos sinais recebidos de programadoras locais e distantes. A figura abaixo mostra como é feita a transmissão dos sinais de TV por assinatura via MMDS:

Figura 2.4 – Esquema de Prestação de TV por Assinatura via MMDS.



Fonte: ABTA – A operadora transmite o sinal por satélite até o *headend* da operadora que envia a programação ao assinante. Este recebe através de uma antena de microondas.

Sua capacidade de transmissão é de até 31 canais analógicos, ou de cerca de 180 canais digitais, mas novas tecnologias demonstram a viabilidade de ampliar-se ainda mais o número de canais digitais transmitidos. A capacidade de canais do MMDS é menor que a do cabo porque o sistema dispõe de uma faixa mais estreita do espectro de radiofrequências. Essa capacidade pode ser aumentada, entretanto, com a digitalização dos sinais.

iii) DTH (Direct-to-Home)

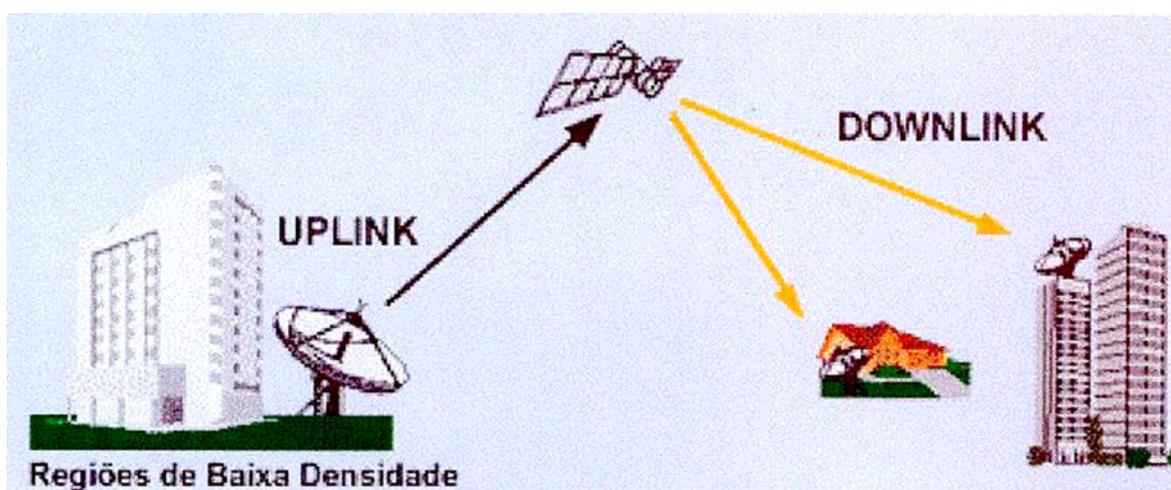
O sistema *Direct-to-Home* (DTH) permite que o sinal gerado pela operadora seja recebido no domicílio do assinante diretamente do satélite, através de uma antena parabólica de aproximadamente 60 cm de diâmetro e também um decodificador.

Dentre os benefícios de utilização desta tecnologia, está a possibilidade de cobertura nacional ou até mesmo continental, por se tratar de uma transmissão via satélite. Além de que, o custo de instalação dessa modalidade por domicílio é baixo se comparado as outras tecnologias de prestação do serviço. A capacidade de transmitir um número bem maior de canais, em torno de 180 a 200 canais, é outra vantagem do DTH.

Porém, as barreiras à entrada no mercado de TV por assinatura através desta tecnologia são elevadas, pois engloba o aluguel de espaços em satélites e a montagem de uma rede a nível nacional de distribuição e venda. Observamos que ultimamente estes serviços (venda e distribuição) estão cada vez mais sendo terceirizados pelas operadoras.

O sistema DTH mais antigo, analógico, é comumente chamado de Banda C, pois ocupa uma faixa de frequências nessa banda (em torno de 6 GHz para subida e de 4 GHz para descida). Da mesma maneira, o sistema mais moderno, digital, é identificado pela sua faixa de operação, a Banda Ku²⁸ (em torno de 14 GHz para subida e de 12 GHz para descida).

Figura 2.5 – Esquema de Prestação de TV por Assinatura via DTH.



Fonte: ABTA – A operadora transmite o sinal por satélite diretamente até a casa do assinante.

Diferentemente das tecnologias de TV a Cabo e MMDS, o DTH não permite a inserção de programas de conteúdo local, pois a programação é a mesma para todos os assinantes, em toda a área de cobertura.

²⁸ Banda KU – Faixa de frequência em microondas de 10,95 a 12,7 GHz, utilizada originalmente em aplicações especiais. Mas recentemente, passou a ser usada para transmissão de sinais de TV, exigindo satélite e equipamento de recepção próprios.

2.4 – O Cenário Nacional

Nesta seção, será exposta a situação atual do mercado brasileiro de TV por assinatura, através de dados que balizarão a análise do mesmo. Inicialmente identificaremos a quantidade de pessoas atendidas por este serviço no país.

Existem hoje (1º trimestre de 2009), no Brasil, segundo dados da Anatel²⁹, mais de 6,6 milhões de assinantes de TV por assinatura, o que sugere o mesmo número de domicílios com acesso ao serviço. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD/IBGE), esse número corresponde dizer que cerca de 22,4 milhões de pessoas tem acesso a TV paga em todo território nacional³⁰.

Este número demonstra um crescimento significativo do acesso a essa mídia se compararmos com o ano de 2006, onde cerca de 4,6 milhões de domicílios eram atendidos por este serviço, ou seja, 15,6 milhões de pessoas, o que corresponde um aumento de 44% do número de assinantes que dispõem de TV paga atualmente³¹.

Em nível de população brasileira, segundo estimativas do IBGE no último Censo em 2007, estima-se que a população brasileira é de cerca de 189,6 milhões de pessoas, logo, a parcela populacional atendida hoje pelo serviço de TV por assinatura é de 11,8%³².

²⁹ Fonte: Anatel, *Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura (Abril de 2009)*. Cap.1 pg 10, atualizado até 30 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br> . Acesso em: 31/06/09.

³⁰ Segundo a PNAD/IBGE, em 2006, o número médio de moradores por domicílio particular permanente, no Brasil, correspondia a 3,4 pessoas.

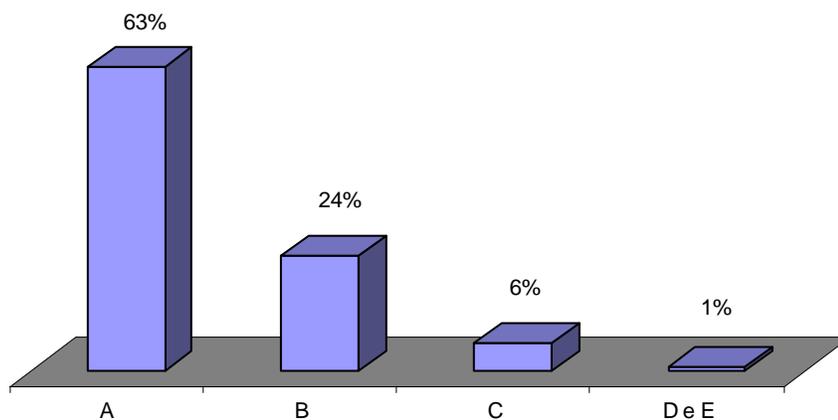
³¹ Cálculo de estimativa próprio.

³² Cálculo de estimativa próprio.

Ao contrário da TV aberta, financiada através de um mercado de dois produtos (programação e audiência), a televisão por assinatura, como o próprio nome sugere, é destinada exclusivamente a assinantes, com poder aquisitivo suficiente para adquirir o serviço (pagar mensalidade e a aquisição ou aluguel de aparelhos decodificadores dos sinais emitidos pelas empresas operadoras), o que no Brasil representa uma restrição do acesso às camadas com elevado poder aquisitivo.

Com os dados da ABTA apresentados no gráfico abaixo, verifica-se que a grande maioria dos assinantes da TV paga concentra-se nas classes econômicas A e B da população brasileira. A taxa de penetração (a razão entre o número de TVs por assinatura sobre o número de aparelhos de TV existentes) da classe A é mais que o dobro da B, e as classes D e E somam juntas apenas 1%.

Gráfico 2.1 - Penetração da TV por assinatura por classes sociais (%)



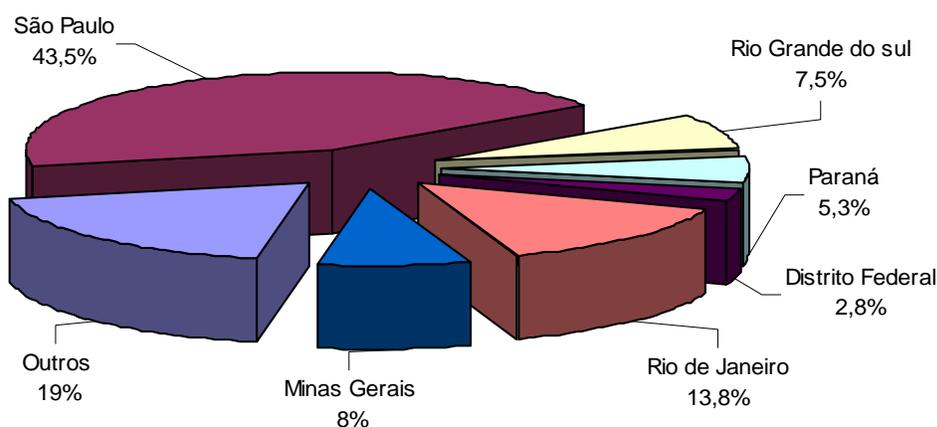
Fonte: ABTA³³

³³ Dados disponíveis no site: <http://www.midiafatos.com.br/index.aspx>. Acesso em 20/05/09.

Além do acesso ao serviço ser restrito às camadas mais altas da sociedade, a cobertura do território brasileiro mostra-se também excludente, pois excetuando-se as operadoras da tecnologia DTH (*Direct-to-home*), cuja oferta está pulverizada por todo o país, as operadoras de TV a cabo e MMDS têm seus serviços concentrados nos grandes centros.

O gráfico abaixo apresenta os estados onde se concentram os maiores números de acesso a TV por assinatura no país. Nota-se que mais da metade dos assinantes de TV paga no Brasil pertencem à região sudeste, e que o estado de São Paulo é responsável por cerca de 43,5% dos acessos em todo o país.

Gráfico 2.2 - Acessos por UF a TV por Assinatura (Milhares)



Fonte: ABTA³⁴

No fim do ano de 2008, existiam prestadoras em operação em 457 dos 479 municípios onde existiam contratos assinados. Ou seja, o serviço de TV por Assinatura (TV a cabo ou MMDS) estava disponível em 8,2% dos municípios em todo o país³⁵.

³⁴ Dados disponíveis no site: <http://www.midiafatos.com.br/index.aspx> . Acesso em 20/05/09.

A tabela abaixo demonstra a evolução na quantidade de prestadoras por tecnologia, entre 2003 e 2008.

Tabela 2.3 – Quantidade de Prestadoras por Tecnologia.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MMDS	29	28	28	27	27	26
TV a Cabo	113	111	112	109	111	108
MMDS e TV a Cabo	4	4	4	4	3	3
DTH	10	10	10	10	10	14
TVA (UHF)	21	21	21	21	22	22
MMDS e TVA	1	1	1	1	-	-
TOTAL	178	175	176	172	173	176

Fonte: Anatel³⁶

Segundo dados da Anatel, a tecnologia que dispõem do maior número de empresas oferecendo o serviço de TV paga é a modalidade de TV a Cabo, no ano de 2008, havia no mercado 108 empresas deste tipo, contra 26 utilizando a distribuição de sinais por microondas (MMDS), e 14 empresas do tipo DTH.

Porém, cabe ressaltar que no que diz respeito ao crescimento de firmas por tecnologia, a do tipo *Direct-to-Home* lidera com quatro adições do ano de 2007 para 2008, o que representa um crescimento de 40% de empresas do tipo via satélite.

³⁵ Fonte: Teleco. *Estatísticas TV por Assinatura*. Disponível em: <http://www.teleco.com.br>. Acesso em: 12/06/09.

³⁶ Fonte: Anatel, *Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura (Abril de 2009)*. Cap.1 pg 10, atualizado até 30 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 20/06/09.

A tabela abaixo mostra o número de assinantes por modalidade de tecnologia no território nacional.

Tabela 2.4 – Assinantes de TV por Assinatura por Tecnologia.

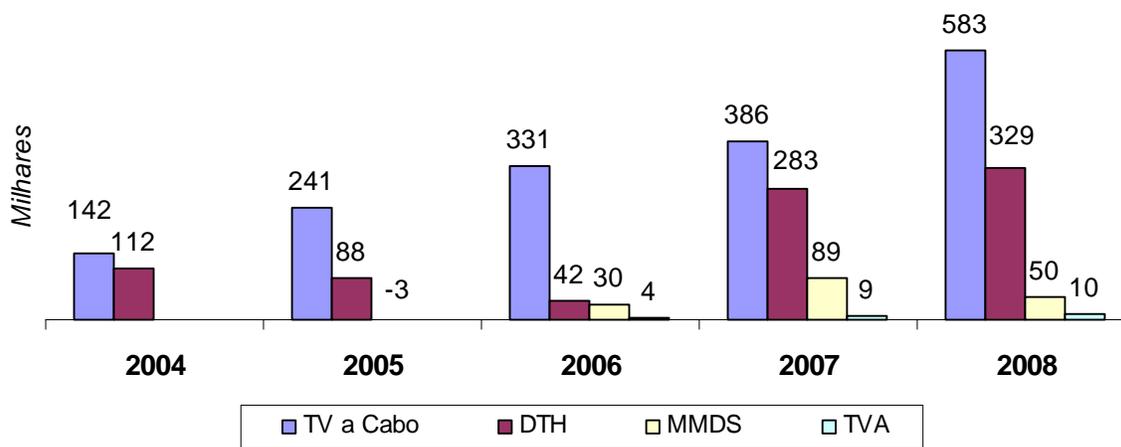
Milhares	2004	2005	2006	2007	2008	1 T/09
TV a Cabo	2.270	2.511	2.842	3.228	3.811	4.024
DTH	1.350	1.438	1.479	1.762	2.091	2.174
MMDS	230	227	258	346	397	390
TVA (UHF)	-	-	4	12	22	23
Total	3.851	4.176	4.583	5.349	6.321	6.610
Densidade*	2,11	2,26	2,45	2,84	3,32	3,47

Fonte: ANATEL - *Assinantes /100 habitantes

Diante dos dados da Anatel apresentados na tabela acima, inferimos que, do total de assinantes, no primeiro trimestre de 2009, cerca de 63,7% eram usuários de TV a Cabo, 34,4% de DTH, 6,2% de MMDS e 0,4% de TVA (UHF). Além disso, verificamos também que de cada 100 habitantes no Brasil, temos 3,47 assinantes de TV paga de qualquer modalidade.

Outro dado interessante de se examinar é o número de adições líquidas de assinantes de TV por assinatura de acordo com a tecnologia de prestação do serviço, pois esta informação permite identificar a tendência de crescimento das respectivas modalidades. O gráfico a seguir demonstra essa evolução entre 2004 e 2008.

Gráfico 2.3 - Adições Líquidas de Assinantes de TV por Assinatura



Fonte: Teleco

O gráfico mostra que a TV a Cabo lidera as adições líquidas de assinantes com cerca de 583 mil novos consumidores no ano de 2008, contra 329 mil novos assinantes de DTH, 50 mil de MMDS e 10 mil de TVA. Isso pode ser justificado pela expansão dos pacotes do tipo *triple play* pelas empresas de TV a Cabo, que engloba os serviços de vídeo, dados e voz num único pacote, resultado do fenômeno da convergência tecnológica nos meios de comunicação que discutiremos mais à frente.

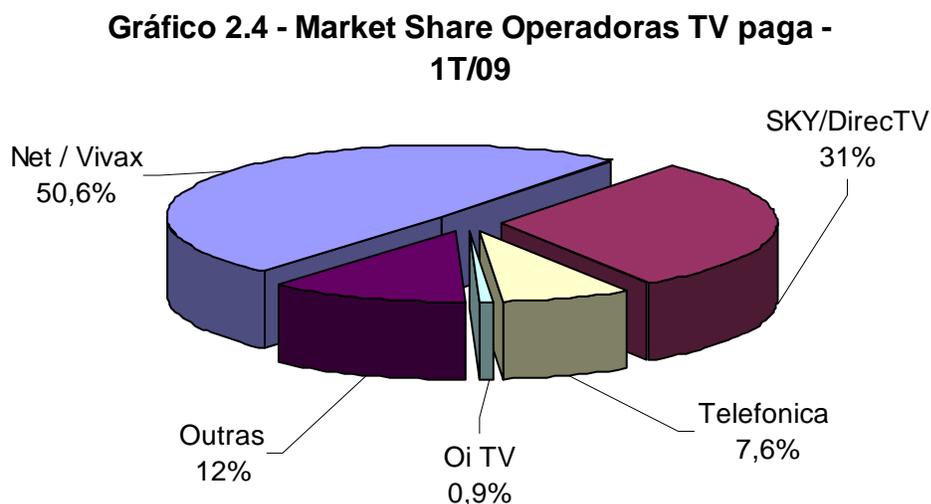
O preço médio dos pacotes de TV por assinatura cresceu de R\$ 47 em 2003 para cerca de R\$ 56 em 2008, atingindo o maior patamar em 6 anos. Com isso, cresce também o faturamento das prestadoras do serviço, atingindo a marca de 8,5 bilhões em 2008, segundo dados da ABTA /SETA³⁷, que corresponde um crescimento de 26% em relação ao ano anterior. Neste valor estão

³⁷ Dados disponíveis no site: <http://www.midiafatos.com.br/index.aspx>. Acesso em: 20/05/09.

inseridos essencialmente mensalidade, *pay-per-view* e Internet em alta velocidade, além das receitas com publicidade que são captadas predominantemente pelas operadoras de TV paga.

É importante salientar a importância da participação do serviço de banda larga no faturamento das prestadoras de TV por assinatura, já que 35% do faturamento das empresas de TV a Cabo e MMDS advém dos assinantes de banda larga³⁸.

As principais empresas operadoras de TV por assinatura no país são: NET / Vivax, SKY /DirecTV, Telefônica e Oi TV. O gráfico abaixo apresenta o *market share* das prestadoras de TV paga no primeiro trimestre de 2009.



Fonte: Teleco

Segundo dados apresentados no gráfico acima, referentes ao primeiro trimestre de 2009, a operadora Net/Vivax lidera o mercado de TV por assinatura com 50,6% dos assinantes no país,

³⁸ Fonte: Teleco. *Estatísticas TV por Assinatura*. Disponível em: <http://www.teleco.com.br>. Acesso em: 12/06/09.

seguidos pela operadora de TV por satélite SKY/DirecTV, com 31% do *market share*. Telefônica com 7,6%, e Oi TV com 0,9% são as outras com parcela de mercado significativa, e bom potencial de crescimento no mercado dessa mídia.

Durante os últimos anos ocorreram mudanças no mercado que demonstram uma tendência a concentração (vertical e horizontal), gerando preocupações nos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pela SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico) vinculada ao Ministério da Fazenda, SDE (Secretaria de Direito Econômico) vinculada ao Ministério da Justiça, e o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), responsável pelo julgamento dos atos de concentração.

Em 2004, a Globopar (Globo Comunicações e Participações S.A.) e a DirecTV anunciaram um acordo para a fusão das prestadoras de TV por assinatura por DTH SKY e DirecTV no Brasil. A nova empresa, que manteve o nome SKY Brasil, passou a ser controlada e gerenciada pela DirecTV (72%), com a Globopar detendo os 28% restantes. Essa fusão foi aprovada pelo CADE em maio de 2006, tendo como relator na época o Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado³⁹.

Em 2005, outro Ato de Concentração no mercado de TV por assinatura, a aquisição, pela Telmex junto a Globopar, de participação acionária minoritária nas prestadoras dos serviços de TV a Cabo e MMDS, controladas pela Net Serviços, adquirindo-se participação acionária, também minoritária, nesta empresa. Em setembro deste ano, a Embratel Participações anunciou a incorporação da Telmex Brasil e da participação acionária de 37,1% do capital social da Net

³⁹ Refere-se ao AC nº 53500.002423/2003. Requerentes: The New Corporation Limited e Hughes Electronic Corporation; e ao AC nº 53500.029160/2004. Requerentes: The New Corporation Limited, The DirecTV Group e Globo Comunicações e Participações S.A. (Globopar). Relator: Luiz Carlos Delorme Prado.

Serviços de Comunicação S.A. detida pela Telmex mexicana. Em novembro de 2006, o CADE aprovou esta operação⁴⁰.

No ano de 2006, houve a aquisição pela TNL Participações, através de leilão na Bovespa em 27 de julho, das ações ordinárias e preferenciais de emissão da Way TV, que era controlada pela Infovias, empresa de comunicação de dados da CEMIG. A empresa do Grupo Telemar desembolsou cerca de R\$ 132 milhões na compra. A aprovação desta operação pelo CADE foi condicionada a um TCC (Termo de Compromisso de Desempenho) que visava garantir que a rede da Infovias não fosse utilizada futuramente com exclusividade pelas Requerentes⁴¹.

Em outubro de 2006, a Telefônica e o Grupo Abril anunciaram que a primeira iria adquirir a totalidade das operações MMDS da TVA nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, além de 100% das ações preferenciais e ordinárias das operações de TV a Cabo em São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Foz do Iguaçu. Porém, uma decisão da Anatel determinou que a Telefônica não poderia exercer o controle acionário ou societário da TVA, pois segundo a agência reguladora as empresas de telefonia fixa são proibidas de oferecer TV a cabo na região em que já atuam. Com isso, AS empresas funcionam de forma independente no Estado de São Paulo, onde a Telefônica é concessionária de telefonia fixa local.

Ainda no ano de 2006, a Net anunciou a aquisição da Vivax, operação que teve sua efetivação em dezembro do mesmo ano, e foi aprovada pelo Anatel em maio de 2007, e pelo CADE em dezembro do mesmo ano. Também em dezembro de 2007, a Net anunciou mais uma

⁴⁰ Refere-se ao AC nº 53500.019422/2004. Requerentes: Teléfonos de México S.A. de C.V e Globopar Comunicações e Participações S.A. Relator: Luiz Carlos Delorme Prado.

⁴¹ Refere-se ao AC nº 53500.022152006. Requerentes: TNL Participações S.A e Way TV Belo Horizonte S.A. Relator: Luiz Carlos Delorme Prado.

aquisição, 100% das ações e quotas representativas da BIG TV, ampliando assim sua área de atuação geográfica.

2.5 – A Convergência Tecnológica e seus Impactos

O termo convergência tecnológica é freqüentemente definido de uma forma muito generalizada e simplificada, como sendo um processo pelo qual telecomunicação, tecnologia da informação (TI) e da comunicação social, setores que originalmente operam separadamente, se desenvolvem conjuntamente. Convergência é mais que tecnologia envolve estratégias empresariais, novas maneiras de fazer negócios e de interação com a sociedade” (PRADO, 2007)⁴².

A convergência é um fenômeno mundial, induzido em grande parte pela digitalização tecnológica e a evolução de protocolos de interface aberta, como o IP, por exemplo. No âmbito da tecnologia “clássica” (ou tradicional), cada serviço requer sua própria rede e, portanto, os mercados se identificam a partir dessas redes associadas ao serviço correspondente, ou a partir das tecnologias utilizadas. Situação diferente ocorre no cenário da tecnologia convergente, pois a mesma infra-estrutura de rede é utilizada para prestar diferentes serviços, aplicações e conteúdos, acarretando numa modificação da “cadeia de valor”.

Outro conceito deste processo, que consta no Livro Verde da Comissão Européia (CE), define convergência como a junção de dispositivos do consumidor, como o terminal telefônico, a televisão e o computador pessoal. Esses novos produtos são chamados de *triple-play* ou *multiplay*.

⁴² Ver mais em Prado (2007).

Um ponto importante a ser considerado com o *triple-play* é referente à inclusão digital, porque se formos observar existem muitas cidades, principalmente no interior dos estados, que não possuem TV a cabo, mas com certeza já desfrutam dos serviços da Internet em banda larga. Com esta nova tecnologia estas cidades poderão ter acesso a mais nova geração da televisão, que quebra alguns paradigmas e apresenta vários entretenimentos aos usuários. Além disso, esta tecnologia leva também a telefonia IP e o acesso banda larga, fazendo a distribuição da tecnologia e levando ao conhecimento dos que ainda não conhecem.

Esta nova realidade tem motivado o desenvolvimento da competição entre as redes e também tem proporcionado a maximização da utilização da complementaridade existente entre os serviços de voz, dados e vídeo. Conseqüentemente, o processo de convergência traz consigo uma série de alterações na forma de proverem estes serviços.

O processo em questão tem tanto um lado técnico como um lado funcional. O lado técnico refere-se à capacidade de que através de qualquer infra-estrutura seja possível transportar qualquer tipo de dados, enquanto o funcional significa que o consumidor poderá ser capaz de acessar as funções de computação, entretenimento e voz em um único dispositivo capaz de executar uma multiplicidade de tarefas.

Um ponto importante da convergência é que, se adequadamente gerida, a convergência dos meios de comunicação pode desempenhar um papel importante a nível nacional, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social do país. Os governos podem aproveitar a oportunidade para estimular o desenvolvimento do mercado e satisfazer as necessidades de comunicação da sociedade, tornando mais democrático o acesso aos diversos serviços antes elitizados, trazendo melhor qualidade de vida ao cidadão.

Por outro lado, temos também o impacto positivo do desenvolvimento das atividades do homem moderno e da acentuação do processo de globalização, que faz com que a necessidade do cidadão de ter de se comunicar a qualquer hora do dia, em qualquer lugar por meio de qualquer dispositivo leva as redes de telecomunicações a disponibilizar sistemas e equipamentos com funcionalidades cada vez mais convergentes.

A convergência diminui as barreiras à entrada no mercado de novos operadores (entrantes) e prestadores de serviços. O aparecimento de novos operadores no mercado intensifica a concorrência, dando aos consumidores uma ampla variedade de prestadores de serviços para escolher, acarretando na queda dos custos de comunicação.

Segundo Prado (2007) em seu relatório “A Convergência Tecnológica e seus Impactos Concorrenciais”⁴³, pode-se separar em diferentes níveis o processo de convergência: Convergência setorial – fusão entre os setores de telecomunicações, tecnologia da informação (TI), audiovisual (TV por assinatura), radiodifusão (TV aberta); Convergência entre serviços – serviços e/ou conteúdos oferecidos por diferentes redes (telefonia fixa, banda larga e TV – *triple-play* ou telefonia móvel – *quadruple-play*); Convergência entre redes – uma mesma rede oferecendo diferentes serviços; e Convergência de terminais – um mesmo terminal dando acesso a distintas redes e serviços.

Ainda segundo Prado (2007), os serviços tradicionais (“clássicos”) e os novos serviços convergentes vão coexistir por tempo significativo e indeterminado. Com isso ressalta-se a

⁴³Ver Relatório "A Convergência Tecnológica e seus Impactos Concorrenciais", de autoria do ex-conselheiro do CADE, Luiz Carlos Delorme Prado, resultante de 12 audiências públicas sobre o tema, realizadas de 26 de abril a 13 de setembro de 2007 no Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), Brasília.

importância de se ter um modelo institucional adequado para permitir o melhoramento do serviço de telecomunicações no Brasil.

No próximo capítulo analisaremos os dispositivos institucionais que regulam o serviço de TV por assinatura no país, atentando para o quadro apresentado sobre o cenário nacional do mercado de TV paga e o fenômeno da convergência tecnológica apresentado, tal como as consequências competitivas destes fatos para o mercado em análise.

3 – A REGULAÇÃO E O SISTEMA JURÍDICO DO MERCADO DE TV POR ASSINATURA NO BRASIL

3.1 – A Regulação Econômica

A regulação está prevista no ordenamento jurídico brasileiro e traduz-se na competência do Estado para orientar ou limitar o grau de liberdade de escolha dos agentes econômicos em defesa do interesse público, visando aumentar os níveis de eficiência econômica nos mercados regulados, assim como o bem-estar social.

Segundo Pinto Jr. E Fiani (2002, p. 515), os limites impostos aos agentes privados podem referir-se tanto a preços e tarifas como ao nível de produção, ao número de concorrentes, à segmentação de mercado, à qualidade e determinadas características do produto. Possas *et alli* (1997) caracterizam exatamente qual é o objetivo da regulação econômica:

“Ao contrário do que possa parecer - e não raro surge no discurso político sobre o tema -, o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência como um fim em si mesma, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados regulados”.(pág. 86)

A definição de eficiência econômica abarca quatro aspectos: eficiência produtiva, distributiva, alocativa e dinâmica. A eficiência produtiva refere-se à utilização ótima da planta produtiva e das respectivas técnicas de produção a custos mínimos.

A eficiência distributiva diz respeito à capacidade de distribuição dos ganhos econômicos entre os agentes atuantes no mercado, essencialmente firmas e consumidores, por meio da

concorrência, da livre entrada e saída do mercado ou, ainda, de mecanismos que conduzam a eliminação de rendas monopolísticas ou outros lucros extraordinários temporários por agentes econômicos individuais.

Na eficiência alocativa, busca-se atingir a condição do ótimo de Pareto, que faz com que o máximo de transações seja realizado, com a conseqüente geração de maior renda. Porém, sabe-se que esta condição é teórica, pois só será atingida em condições de concorrência perfeita no equilíbrio geral, onde os preços se igualam aos custos marginais em todos os mercados. O setor público provavelmente não existiria se todos os bens e recursos fossem perfeitamente alocados no mercado.

Já a eficiência dinâmica corresponde àquela ao longo do tempo, ou seja, que leva em conta as diferenças intertemporais entre preços e margens de lucro, e entre a eficiência produtiva e a capacidade de inovação. Tal noção torna o progresso técnico como variável endógena à eficiência econômica (POSSAS *et alli*, 1997).

A necessidade de regulação econômica diminui na medida em que aumenta a concorrência no setor regulado. A ausência de rivalidade acarreta vários prejuízos ao bem-estar econômico e social. Os monopolistas têm pouco incentivo em buscar inovações e em aumentar a qualidade do bem ou serviço produzido, além disso, a presença de concorrentes faz com que as firmas busquem investir e inovar para não perder parcela de mercado, culminando num maior desenvolvimento tecnológico, com conseqüentes benefícios para a sociedade (PYNDICK, 2004).

Existe um tipo de monopólio que pode constituir uma forma eficiente de organizar a produção quando existem elevadas economias de escala e escopo, em relação ao mercado

atendido pelo monopolista. É a situação denominada monopólio natural, onde a entrada de mais um concorrente no mercado seria ineficiente, pois seria eliminada pela própria concorrência, exigindo-se assim a regulação do mercado.

O monopólio natural é uma situação de mercado em que os custos fixos são muitos elevados e os variáveis ou custos marginais são muito próximos de zero. Caracterizados também por serem bens exclusivos e com muito pouca ou nenhuma rivalidade (PYNDICK, 2004).

Esses mercados são geralmente regulamentados pelos governos e possuem prazos de retorno muito grandes, por isso funcionam melhor quando bem protegidos. No Brasil, as telecomunicações eram consideradas monopólio natural até a privatização do Sistema Telebrás, em 1998.

A partir de então, a regulação ativa de agentes privados sob regime jurídico de concessão ou permissão, tornou-se a opção adotada pelo Estado brasileiro após a privatização do setor, afim de que se fosse feita uma rigorosa supervisão estatal na oferta dos serviços, de maneira a garantir que sejam providos de forma adequada e a minimizar riscos de abuso do poder econômico.

3.2 – O Papel da Anatel

Após a extinção do monopólio estatal das telecomunicações e a conseqüente adoção de um novo modelo, em um ambiente de competição entre as empresas operadoras, sob o contexto da abertura econômica, surgiu a Agência Nacional das Telecomunicações, a Anatel.

O novo modelo das telecomunicações brasileiras foi definido pela Lei Geral das Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a mesma que criou a Anatel, que tinha como objetivo organizar a exploração dos serviços de telecomunicações no país.

A Anatel foi criada para viabilizar este novo modelo de telecomunicações, desempenhando o papel de órgão responsável pela regulação do setor, e preparar o país para ingressar na sociedade da informação. A ela cabem os papéis de regular, fiscalizar e outorgar, exceto a outorga dos serviços de radiodifusão, conforme o artigo 211 da LGT, mantendo-a no âmbito de competências do Poder Executivo.

Ainda sim, a Anatel é responsável por garantir a toda população brasileira o acesso aos diversos serviços de telecomunicações em condições propícias de qualidade e com tarifas razoáveis, promover a expansão da cobertura das redes e serviços de telecom, fomentar a competição e estimular a universalização.⁴⁴

Os serviços de TV por assinatura foram classificados como serviços de telecomunicações desde a vigência do Código Brasileiro de Telecomunicações - Lei nº 4.117/62. A TV por assinatura é regulada, portanto pela Anatel, sendo sua regulação dissociada da radiodifusão, que é, inclusive, de responsabilidade de outro órgão.

A Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa (SCM) da Anatel é responsável pela regulamentação, as outorgas para a prestação dos quatro tipos de serviço de TV por assinatura (TV a cabo, DTH, MMDS e TVA-UHF) e o combate às infrações a ordem econômica.

⁴⁴ Fonte: Informe da Anatel, *Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações*. Brasília, 2000.

Já a fiscalização no aspecto técnico das prestadoras do serviço é de responsabilidade da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF), também da Anatel.⁴⁵

3.3 – A Lei do Cabo: Princípios e Limitações

Em 6 de janeiro de 1995, o Presidente da República na época, Fernando Henrique Cardoso, sancionou a Lei nº 8.977 dispondo sobre o serviço de TV a cabo. Percebe-se então que esta lei que regula os serviços de TV a cabo é anterior a LGT e a criação da Anatel. Portanto, identificamos um primeiro problema, pois o dispositivo regulatório da TV a cabo não é o mesmo daquele que regula as demais formas de prestação do serviço de TV por assinatura.

O serviço de distribuição de sinais de televisão e áudio por assinatura via satélite, o DTH, tem suas condições para exploração e uso do serviço determinado pela Norma Nº 008/97. Já o MMDS tem suas condições dispostas na Norma Nº 002/94 REV 97. Ambas as modalidades são consideradas como Serviços Especiais, regulados pelo decreto Nº 2.196/97.

A Lei do Cabo, como ficou conhecida, definiu em seu artigo segundo os serviços de TV a Cabo como serviços de telecomunicações que consistem na distribuição de sinais de vídeo e/ou áudio, a assinantes, mediante transporte, por meios físicos.

O artigo 3º da mesma lei estabelece os seguintes objetivos do Serviço de TV a Cabo: “Art. 3º O Serviço de TV a Cabo é destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do País”. A formulação desta política é orientada pelas noções de “rede única,

⁴⁵ Fonte: Informe da Anatel, *Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais*. Brasília, 2007.

rede pública e participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e as das concessionárias de telecomunicações” (Artigo 4º, § 1º).

Neste último artigo citado podemos salientar pontos positivos do disposto na lei. Primeiramente, a garantia da existência de uma rede única, no sentido de padronização e conectividade, em consonância com as políticas públicas a serem desenvolvidas para as telecomunicações no Brasil. Porém, de fato, a idéia de rede única nunca funcionou totalmente, tanto que muitas operadoras de cabo construíram redes de transporte próprias, para transmissão de imagem e áudio televisivos (RAMOS, 1996).

Em segundo, de acordo com Brittos (1999, p. 9): “a idéia de rede pública possibilita o acesso de qualquer interessado ao sistema de transporte de TV a cabo, um grande passo democratizante, num país onde os proprietários dos veículos sempre limitaram a participação na programação da mídia”.

A Lei do Cabo estabelece a concessão como “o ato de outorga através do qual o poder executivo confere a uma pessoa jurídica de direito privado o direito de executar e explorar o Serviço de TV a Cabo” (Artigo 5º, I). A operadora é a pessoa jurídica diversa da “programadora”, que produz e/ou fornece “programas ou programação audiovisual” (Artigo 5º, VII). Quanto aos canais, eles estão divididos em básicos, destinados à prestação eventual de serviço, destinados à prestação permanente do serviço, e de livre programação da operadora (Artigo 5º, IX, X, XI e XII).

A concessão para o serviço de TV a Cabo, segundo o Art. 6º da Lei 8.977/95, é outorgada por 15 (quinze) anos, podendo ser renovada por períodos sucessivos e iguais, dadas

exclusivamente à pessoa jurídica de direito privado que tenha como atividade principal a prestação deste serviço.

O Art. 6º nos coloca a primeira limitação para a expansão do serviço, principalmente sob a forma de aumento do número de empresas atuantes, pois o artigo estabelece que a outorga seja dada através de concessão, um contrato rigoroso entre o Estado e uma empresa prestadora de serviço de interesse público, onde se define direitos e deveres de ambos, assim como estabelece um prazo permitindo periódicas reavaliações das condições de prestação do serviço. Já para as outras modalidades de provimento do serviço, DTH e MMDS, a forma de outorga se dá via autorização, concedidas pela Agência Nacional de Telecomunicações, após processo licitatório.

Outra barreira legal que se impõe é a determinação da Lei do Cabo de que concessionária de TV a cabo deve ter como atividade principal a prestação desse serviço, faz com que um grupo que for concessionário de telefonia fixa não pode ser de TV a cabo.

As licenças de TV a Cabo possuem caráter local, limitadas a um município, e sua exploração continua sendo concedida somente à pessoa jurídica de direito privado e que tenha sede no Brasil e pelo menos 51% do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados a mais de dez anos (Artigo 7º, I e II).

Temos desta forma mais uma diferença na organização do mercado de TV por assinatura nas suas diferentes modalidades, pois essa restrição de maioria do capital social da empresa ser detida por brasileiros apenas, desestimula o investimento externo no setor, enquanto que a forma via satélite e MMDS não requerem este tipo de cláusula. Ainda, essa determinação acabou tendo

conseqüências graves em termos de investimentos em infra-estrutura. A medida em que se removerem os obstáculos ao capital estrangeiro, será possível expandir as redes.

Outra determinação importante feita pela Lei 8.977/95, no seu Art 9º, é que para ocupar a direção da concessionária de TV a cabo, a pessoa física não poderá gozar de foro especial ou imunidade parlamentar, evitando dessa forma que haja possíveis conflitos de interesse político e privado.

O capítulo III da mesma lei estabelece que as concessões para exploração do serviço de TV a cabo não terão exclusividade em hipótese alguma em nenhuma área de prestação de serviço determinada (Art 14º), ou seja, uma ou mais empresas operadoras podem disputar o mesmo mercado.

Neste capítulo identifica-se mais uma limitação da lei, quando em seu Art 15º estabelece-se que somente serão autorizadas as concessionárias de telecomunicações a operar serviço de TV a cabo na hipótese de não haver interesse por parte de empresas privadas em fazê-lo, caracterizado este fato pela ausência de resposta a edital relativa a uma determinada área de prestação de serviço.

As disposições referentes à Rede Local de Distribuição e a Rede de Transporte de Telecomunicações são objeto do Capítulo IV da Lei 8.977/95, onde se define que a propriedade da última pertence à concessionária de telecomunicações, sendo a mesma utilizada para diversas operações de transporte de sinais de telecom, inclusive de TV (Art. 16). Já a primeira pode ser de propriedade também da operadora de TV a cabo, sendo permitida a eventual utilização para prestação de outros serviços pela concessionária de telecomunicações (Art. 17).

Ainda no mesmo capítulo, determina-se que as concessionárias de telecom poderão estabelecer acordos com operadoras de TV a cabo ou outros interessados no que se refere à construção de redes e na sua utilização partilhada (Art. 21).

O Art. 26 dispõe ainda em seus dois parágrafos, sobre a garantia ao assinante, mediante pagamento da mensalidade e da adesão, ao acesso à totalidade dos canais básicos e a infraestrutura de transporte e distribuição de sinais de TV adequada, permitindo ainda a individualização do acesso de assinantes a canais determinados. O problema neste aspecto é valor da assinatura básica, que para padrões nacionais, como foi visto no capítulo dois deste estudo, revela uma barreira ao acesso de classes mais baixas da população brasileira.

Em razão do alto preço das mensalidades de TV por assinatura pode-se dizer que a expansão do serviço não deslanchou no Brasil. O país tem hoje (Fonte: Anatel / 1º trimestre de 2009) cerca de 6,3 milhões de assinantes e uma penetração entre as menores do mundo, mesmo comparada com países com PIB per capita iguais ao nosso. No Brasil, enquanto a penetração de TV paga é de apenas 10,3%⁴⁶, na Argentina, a TV paga alcança 63% da população; no Chile, 25%; no México, 24% e na Venezuela, 21%.⁴⁷. O alto preço do serviço no país pode estar associado à falta de competição, já que o mercado de TV paga nacional conta com poucas operadoras.

O Capítulo V da lei é referente à operação do serviço e dispõe sobre a exigência por parte do Poder Executivo de que as operadoras de TV a cabo disponibilizem canais gratuitos para diversas destinações. Uma das principais conquistas da lei foi a obrigatoriedade da presença de

⁴⁶ De acordo com a tabela 2.1 apresentada no Capítulo 2 deste trabalho.

⁴⁷ Dados da ABTA. Disponível em: <http://www.midiafotos.com.br/index.aspx> . Acesso em 23/07/2009.

emissoras públicas, comunitárias e universitárias na TV por assinatura sem custo algum, dentre estes seis canais de acesso público e gratuito: sendo três canais legislativos (Senado, Câmara Federal e um terceiro compartilhado pela Assembléia Legislativa - Câmara Municipal), um canal educativo-cultural, um canal universitário, e um canal comunitário, aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos. A lei também determinou que as operadoras de TV a cabo devem manter dois canais para uso eventual, mediante aluguel.

A possibilidade de transferência de concessão para a exploração do serviço de TV a cabo só poderá ser requerida após o início da operação do serviço, dependendo de prévia autorização do Poder Executivo competente, sob pena de anulação (Art. 27 e 28). Já a renovação da concessão é assegurada à operadora que tenha cumprido de forma satisfatória as condições de concessão e atendendo também a regulamentação, além de atender as exigências técnicas e econômicas para a continuidade da prestação do serviço bem como a modernização do seu sistema (Art. 36).

Por fim, analisemos os direitos e deveres atribuídos às prestadoras de TV a cabo, assim como aos assinantes do serviço. Segundo Art. 30 da Lei do Cabo, a operadora pode codificar sinais, veicular publicidade (como foi visto anteriormente, esta é a principal fonte de receita das empresas de TV por assinatura), cobrar mensalidade e remuneração pelos demais serviços prestados (manutenção, por exemplo) e co-produzir filmes nacionais utilizando incentivos fiscais previstos na Lei 8.685/93⁴⁸.

As operadoras têm como dever atender as normas e regulamentos do serviço, não recusar o atendimento de clientes dentro de sua área de prestação de serviço através de qualquer tipo de

⁴⁸ Lei Nº 8.685, de 20 de julho de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, como mecanismos de incentivo à produção de filmes brasileiros independentes, através de renúncia fiscal.

discriminação, além de ser obrigada a exibir em sua programação filmes nacionais de todo tipo (curta, média e longa-metragem, produção independente, etc).

Os assinantes têm o direito de conhecer previamente a programação ofertada, bem como receber por parte da operadora, de forma direta ou por terceiros, serviços de instalação e manutenção dos equipamentos de recepção de sinais. Os mesmos têm o dever de pagar a mensalidade referente a assinatura do serviço e zelar pelos equipamentos fornecidos pela operadora de TV a cabo, e sobre hipótese alguma interceptar sinais.

Diante das limitações e dos desafios relatados pela análise do atual arcabouço institucional do segmento de TV por assinatura, principalmente a Lei do Cabo, que dispõe sobre o regulamento de exploração do serviço de TV a cabo, e as Normas Legais estabelecidas pelo Poder Executivo afim de que se organize também a exploração do serviço nas modalidades DTH e MMDS, surge o debate da necessidade de um novo marco normativo que possa atender as demandas legais atuais concernentes à convergência tecnológica e a evolução do mercado de comunicação como um todo.

3.4 – PL 29: Novas Propostas para Regular o Mercado

Mediante esse contexto, mudanças institucionais vêm sendo discutidas no Congresso Nacional, visando à adequação da atual legislação, que ganha corpo com o Projeto de Lei Nº 29. O PL 29/07, de autoria do Dep. Paulo Bornhausen, pretendia instituir um novo marco legal para a comunicação social eletrônica no País, matéria constante dos artigos. 220 a 224 da Constituição Federal, e revogava dispositivos da Lei do Cabo, Lei nº 8.977/95. Foram apensados ao PL nº 29, os Projetos de Lei nº 70/07, 332/07 e 1.908/07.

Essas proposições sujeitas à apreciação conclusiva das Comissões (inc. II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara) foram distribuídas para análise de mérito às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC, de Defesa do Consumidor (CDC) e Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, e para análise de constitucionalidade e juridicidade, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na CCTCI, o PL 29/07 chegou a ser relatado pelo Dep. Jorge Bittar, que elaborou um Substitutivo⁴⁹ que, no entanto, não chegou a ser votado, tendo o PL sido re-encaminhado à CDC, cujo Substitutivo está na pauta de votação da Comissão. No fechamento desta monografia estava em discussão um novo substitutivo do novo Projeto de Lei, de autoria do novo relator, o Dep. Vital do Rêgo Filho, entendendo que ainda há necessidade de se fazer ajustes técnicos e legislativos ao Substitutivo. Porém, ressalta-se que este trabalho está baseado no Substitutivo do Dep. Jorge Bittar.

A proposta de transformação do setor de TV paga está baseada em algumas premissas: neutralidade tecnológica; desverticalização da cadeia produtiva; regulação por camadas; introdução de competição no mercado audiovisual; e o fomento a produção.

Com a primeira premissa, pretende-se quebrar o paradigma da atual regulação centrada na plataforma tecnológica, transformando a TV por assinatura em um serviço neutro do ponto de vista tecnológica, ou seja, regular igualmente as diferentes formas de distribuir o produto. Este é o primeiro ponto positivo, pois o que realmente importa para o consumidor é o produto final, e não a forma como este é provido. Para o consumidor final não há diferença se o serviço foi prestado via cabo ou satélite.

⁴⁹ Quando da divulgação do Substitutivo de Jorge Bittar ao PL 29, na CCTCI, manifestaram-se “favorável” ao mesmo, a ANATEL e a STI/MDIC, e “favorável com sugestões”, a ANCINE, a SEAE/MF e a CONJUR/Minicom.

Por isso, o Projeto de Lei propõe a revogação da Lei 8.977/95 que fere a premissa da neutralidade tecnológica, ou seja, só serve para o cabo. É proposta ainda a supressão dos artigos na Lei Geral de Telecomunicações que remetem a Lei do Cabo.

Cabe também salientar que as propostas do PL 29 concentram-se na TV paga e não tratam da radiodifusão, que por preceito constitucional é tratada de maneira distinta dos demais serviços. O PL 29 só legisla sobre o serviço de radiodifusão no que diz respeito a restrições cruzadas de capital entre operadoras de telecomunicações e emissoras de radiodifusão (limite de 30% para a participação de empresa de telecomunicações). Além disso, os atuais serviços de TV a cabo, de MMDS, de DTH e de TVA passarão a ser um único Serviço de Acesso Condicionado, explorado em regime privado, sob autorização, e não mais concessão.

A desverticalização da cadeia produtiva, segunda premissa do substitutivo do PL 29, visa obter um número maior de agentes econômicos atuantes em cada etapa do processo de produção. Este é um outro ponto positivo, pois ao desagregar a cadeia produtiva identificam-se as diversas atividades que contribuem para o serviço, estabelecendo, para cada uma delas, regras específicas. O PL 29 considera que pelo menos quatro setores econômico-empresariais participam do processo produtivo: produção, programação, empacotamento e transporte / distribuição⁵⁰.

Observa-se que, de acordo com o Projeto de Lei, não há a necessidade da criação de empresas “empacotadoras”, pois esta atividade é livre, podendo ser exercida inclusive pelo

⁵⁰ É possível que mesmo assim ocorra “verticalização” nas atividades, por exemplo, a NET produz os seus conteúdos através de diversas subsidiárias das Organizações Globo; programa-os através dos muitos canais Globosat (uma dessas subsidiárias); empacota-os através da própria NET Brasil; e transporta os pacotes para a casa dos assinantes, através da NET Serviços.

próprio distribuidor do serviço de TV por assinatura. A definição desta etapa da cadeia produtiva é necessária apenas para efeitos regulatórios.

Em seu turno, a regulação por camada consiste em abrir a cadeia de valor de forma a separar de um lado o audiovisual e do outro as telecomunicações, ou seja, cada órgão regulador distinto terá a competência na regulação de cada uma dessas “camadas”, sendo a Ancine responsável pela parte do audiovisual (produção, programação e empacotamento), e a Anatel responsável pela distribuição do serviço (telecomunicações). Caberá a Anatel regulamentar e fiscalizar apenas o segmento de distribuição, isto é, a infra-estrutura de transporte (cabo, satélite ou MMDS). Toda a parte relativa a conteúdo, da produção ao empacotamento, ficará sob a responsabilidade da Ancine. Também são dados poderes ao CADE para monitorar a concorrência, pois a instrução dos processos de concorrência no setor do audiovisual será realizada pela Ancine e encaminhada ao CADE (paralelo com a Anatel na LGT).

O estímulo à competição no mercado audiovisual foca principalmente na necessidade de queda nos preços, e ainda o fomento à produção para ampliar o mercado, estimulando o conteúdo nacional e a exportação. O fomento à produção ocorrerá mediante a transferência de recursos do Fistel⁵¹ para a Condecine⁵², sem alterar a carga tributária ou criar novo tributo.

Como o PL 29 revoga a Lei do Cabo, logo as restrições ao capital estrangeiro também mudam. Pelo disposto no novo Projeto de Lei o capital estrangeiro fica livre nas fases de

⁵¹ Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações é um fundo que se destina a custear as despesas realizadas pelo Governo Federal no exercício da fiscalização das telecomunicações, e a custear o desenvolvimento de novos meios e técnicas para o exercício desta fiscalização.

⁵² Condecine – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – tem por fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias com fins comerciais.

empacotamento e distribuição (telecomunicações), com isso surge a possibilidade da entrada das empresas de telefonia fixa local na prestação do serviço de TV por assinatura.

Atualmente, as empresas de telefonia fixa são proibidas de oferecer TV a cabo na região em que já atuam. Apesar disso, muitas driblaram a legislação e conseguem prestar o serviço. A Telefônica, por exemplo, comprou parte da TVA, mas em São Paulo, não pode ter o controle da empresa. Já a Oi comprou a operadora de TV a cabo Way TV em um leilão em 2006. Como a empresa de telefonia foi a única a fazer oferta pela Way TV, a Anatel entendeu que isso era permitido pela Lei do Cabo⁵³.

Já o PL 29 permite que as operadoras de telefonia entrem no mercado de provisão de TV por assinatura, com isso, o número de agentes competindo aumentará gerando benefícios para o consumidor, principalmente em termos de qualidade de serviço e preços a serem aplicados.

Essa tendência, de uma empresa ou um grupo econômico oferecer uma variada gama de serviços (voz, dados e vídeo), confirma as previsões decorrentes do processo de convergência tecnológica, que vem desenvolvendo-se cada vez mais, e criando um cenário concentrado de conglomerados de firmas prestadoras de serviços de telecomunicações.

A entrada das teles no mercado de TV por assinatura é importante também para facilitar a expansão da oferta do serviço no território brasileiro, pois onde elas possuem a infra-estrutura necessária ao provimento do mesmo, não haverá a necessidade de se duplicar investimentos. A desagregação das redes é outro fator importante, pois vai permitir mais uma fonte de renda para as empresas e irá intensificar a competição no mercado.

⁵³ A “Lei do Cabo” permite a concessionária comprar licença em sua área de concessão desde que haja manifesto do interesse por parte de outros agentes.

Esta medida provoca um grande debate sobre seus pontos positivos e negativos, pois se por um lado ela trás mais competição ao setor com a entrada de novas empresas no mercado possibilitando a melhora na qualidade da prestação do serviço, a expansão da cobertura territorial nacional, a possibilidade das empresas de telecomunicações de vender “pacotes” com diferentes serviços (voz, dado e vídeo), e a queda dos preços que corresponde uma das maiores barreiras à expansão do consumo no país. Por outro lado, há o temor de que as empresas de telecomunicações com toda sua infra-estrutura pré-existente dominem o mercado de TV por assinatura.

No que diz respeito ao controle das empresas de audiovisual, o PL-29 estabelece que os grupos internacionais só poderão controlar até 30% do capital das empresas brasileiras de produção e programação. Não há impedimento, porém, ao capital estrangeiro para realizar produção audiovisual no Brasil, com 100% do capital de fora. As únicas limitações devem ser as mesmas de Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ou seja, os produtores devem ser empresas constituídas sob as leis brasileiras.

Quanto à restrição da propriedade, as telecomunicações só podem participar com até 30% nas atividades de produção e na programação, e a radiodifusão só pode participar com até 50% na distribuição. Já o empacotamento é livre à participação de qualquer grupo de qualquer segmento econômico, mas terá que ser uma empresa sob o controle nacional, gerida por brasileiros.

Um dos pontos mais polêmicos constantes no PL 29 é a promoção da produção de conteúdo audiovisual nacional⁵⁴ pela introdução de um sistema de cotas de conteúdo e programação

⁵⁴ Para definir conteúdo nacional, utiliza-se o mesmo critério adotado pela Lei da Ancine, ou seja, tem que ser produzido por empresa com maioria de capital brasileiro (há uma quantidade de técnicos que também precisam ser brasileiros), ou em regime de co-produção.

nacional. O sistema de cotas vai afetar as atividades de programação (de um canal) e de empacotamento (de vários programas). Por essa razão que o empacotamento deverá ser feito por empresa gerida por brasileiros, pois é nessa etapa que se assegura a programação brasileira.

Na programação foi importado da Comunidade Européia o conceito de “espaço qualificado”, que se refere ao tempo de transmissão atribuído a filmes, documentários, séries de televisão, novelas, tudo que não for jornalismo, programa de auditório, transmissão esportiva, televentas etc. Dentro desse "espaço qualificado", cada canal fica obrigado a transmitir, no mínimo, 10% de conteúdos nacionais (filmes, documentários etc).

Um canal que só transmite 100% de programação jornalística esportiva estará, com isso, excluído dessa obrigação. Já um canal que, entre tantos programas, dedica algumas horas a filmes ou séries, terá que cumpri-la na proporção dessas horas. Um canal 100% cinematográfico terá que transmitir 10% de horas, em horário diurno de filmes nacionais.

Na atividade de empacotamento, pelo PL-29 são três as cotas obrigatórias: um mínimo de 25% de canais nacionais nos pacotes (suavização da aplicação das cotas para pacotes que possuam grande quantidade de canais); um terço dos canais nacionais deve ser de produtores independentes⁵⁵; e deve se veicular conteúdo brasileiro em espaço qualificado. As cotas seriam alcançadas de maneira progressiva em até quatro anos, com duração de quinze anos.

⁵⁵ Utiliza-se também a lei da Ancine para definir o que é produção independente. O independente não tem vínculo e não pode ter contrato de exclusividade com o programador.

3.5 – O Debate acerca do PL 29

Analisamos até aqui o atual sistema normativo que rege o mercado de TV por assinatura, bem como os esforços que estão sendo feitos para a adequação do arcabouço institucional do setor à realidade da convergência entre as diversas tecnologias de comunicação, como por exemplo, a unificação tecnológica na regulação. Entretanto, colocam-se nesta seção alguns pontos que não foram satisfatoriamente esclarecidos ou tratados pela atual versão do PL 29 e que, portanto, estão sendo alvo de intenso debate por parte da opinião pública.

O primeiro ponto é a questão do empacotamento da programação. Segundo Marcos Dantas⁵⁶, o novo Projeto de Lei é deficiente ao tratar da questão do empacotamento, pois, segundo ele, não cria condições para que o consumidor tenha maiores opções de escolha caso não esteja satisfeito com os canais que compõe seu pacote. Ele afirma ainda que:

“Acaba, assim, tornando-se um tanto vago quanto às condições de concorrência, exceto, talvez, se a concorrência se der entre operadoras. Como não veda, explicitamente, contratos de exclusividade entre a empacotadora e a distribuidora (operadora), admite essa simbiose que obriga o consumidor a, para assistir a um específico canal não oferecido no “pacote” vendido por uma operadora, assinar um outro serviço, de outra operadora, ou trocar de serviço, com todas as atribuições que isto lhe causa”⁵⁷(DANTAS, 2008).

⁵⁶ Marcos Dantas é professor do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio. Foi secretário de Educação a Distância do MEC e membro do Conselho Consultivo da Anatel.

⁵⁷ Fonte: http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=2624. Acesso em: 30/07/2009.

A segunda questão refere-se à concorrência, pois esta, de acordo com as normas estabelecidas pelo dispositivo regulatório em questão, seria apenas observada com maior intensidade na etapa de distribuição do serviço, ou seja, a competitividade seria consideravelmente estimulada somente entre as operadoras de TV por assinatura, principalmente pela abertura ao capital estrangeiro, possibilitando com isso a entrada de empresas de telefonia e Internet na prestação do serviço.

Sobre esta questão, a SEAE/MF, no seu Parecer (sobre o Substitutivo Jorge Bittar / CCTCI), embora favorável ao Projeto, manifesta preocupação com eventual concentração ainda maior no mercado de distribuição de TV por Assinatura se medidas estruturais, por parte da Anatel, que visem facilitar o acesso às redes das operadoras com poder de mercado significativo não forem adotadas. Esta preocupação também é compartilhada pelo Presidente-executivo da Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), Alexandre Annenberg⁵⁸, que teme a entrada das teles no mercado, e segundo ele:

“(O PL 29) a pretexto de estimular a concorrência, autoriza as empresas de telefonia fixa local a prestarem outros serviços sem qualquer salvaguarda que permita a mais tênue competição. Pelas regras do PL 29, em pouco tempo o consumidor de voz, vídeo e banda larga estará totalmente à mercê das redes monopolistas” (ANNENBERG, 2008)⁵⁹.

Outra questão que ganhou destaque nos debates sobre a nova legislação é a política de cotas de conteúdo e programação nacional. Os críticos dessa medida afirmam que as cotas significariam uma verdadeira reserva de mercado, e argumentam que esta forma de controle

⁵⁸ Pronunciamento feito em 23 de abril de 2008 no Plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, durante os trabalhos da Comissão Especial relativos à discussão do PL 29.

⁵⁹ Disponível em :<http://tvporassinatura.bizsolution.com.br/Biblioteca/Artigosedocumentos/tabid/122/Default.aspx>. Acesso em: 01/08/09.

jamais foi capaz de assegurar a qualidade de seus produtos. Pelo contrário, sempre estimularam o acomodamento e a produção de baixo nível. A ABTA sustenta também, a posição de que esta medida fere a liberdade de escolha do consumidor (assinante) do serviço, segundo Annenberg (2008) *“a imposição de quotas provocaria cenários absurdos. Quem garante que um conteúdo nacional suficiente para cobrir as quotas possua, em sua totalidade, a qualidade que o consumidor deseja e pela qual ele está disposto a pagar?”*.

Já os defensores dessa política entendem que o aumento da produção nacional de audiovisual decorrente das cotas gerará inúmeros benefícios, como a geração de receitas e empregos no país, e a inserção de conteúdo brasileiro no mercado mundial. A SEAE/MF, no seu Parecer, entende que esta medida é importante, porque os canais estrangeiros possuem vantagens competitivas em relação aos nacionais, pois *“os canais internacionais, principalmente os norte-americanos, em geral, são exportados para outros países como o Brasil, com seus custos já amortizados, o que os tornam, financeiramente, mais atrativos para as operadoras locais”*.

Além disso, a SEAE/MF recorda que, a regulamentação de cotas para conteúdo nacional nos meios de comunicação, especialmente televisão, é largamente utilizada em todo o mundo, como União Européia, Canadá, Estados Unidos, França, dentre outros.

CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar a estrutura organizacional e a dinâmica do mercado de TV por assinatura no Brasil, assim como seu arcabouço institucional. Para tanto, foram utilizados dados recentes e históricos que mostraram as limitações e desafios decorrentes do atual processo de convergência tecnológica no setor de telecomunicações.

Entre estes desafios está a consolidação de um ambiente competitivo no novo mercado convergente. Em função da dimensão e do dinamismo desse mercado, o seu pleno desenvolvimento no Brasil é muito importante para viabilização do crescimento econômico sustentado nas próximas décadas.

Os impactos das inovações e mudanças tecnológicas desse setor devem ser compreendidos no contexto das mudanças institucionais que o Brasil vem passando desde a década de 1990. As relações entre o Estado e a Economia no país vêm se alterando através da formatação de novos arranjos institucionais para o fornecimento de serviços públicos no Brasil.

Para realizar a referida análise, foi feito num primeiro momento a discussão dos principais conceitos e características das indústrias do setor de mídia, onde se inserem as firmas atuantes no mercado de TV por assinatura. Não-rivalidade e não-exclusão são características inerentes aos produtos midiáticos que os aproximam, desta forma, aos bens-públicos.

Além disso, destacam-se as economias de escala e escopo que se obtém na produção destes. A economia de escala existe na indústria da mídia decorrente dos atributos de bem-público de

seus produtos. Já a economia de escopo, é obtida através da possibilidade de reformatação dos produtos midiáticos para serem exibidos ou vendidos para outros tipos de platéia.

No segundo capítulo, examinamos o processo histórico do surgimento e implantação da TV por assinatura no Brasil, que como foi discutido, foi tardiamente instaurado no país, em meados da década 90. Logo após, destacamos as fases da cadeia produtiva da TV por assinatura, identificando seus estágios e agentes econômicos envolvidos em cada etapa.

O cenário nacional do mercado de TV paga revelou que: primeiro, o acesso ao serviço ainda é elitizado no Brasil, a razão entre o número de TVs por assinatura sobre o de TVs existentes nas classes C, D e E somam apenas 7%, enquanto na classe A a taxa de penetração atinge 63%. Há também um certo tipo de regionalização do acesso ao serviço no país, pois de acordo com os dados apresentados no capítulo 2, nota-se que mais da metade dos assinantes de TV paga no Brasil pertencem à região sudeste, e que o estado de São Paulo é responsável por cerca de 43,5% dos acessos em todo o país.

Foi visto também que a estrutura de mercado das operadoras de TV por assinatura é oligopolística, apenas dois grupos empresariais, Net/Vivax e Sky/DirecTV, detêm cerca de 80% do *market share* no primeiro trimestre de 2009. Vimos, ainda, através da jurisprudência do CADE, que a tendência do mercado é o processo de fusão e aquisição entre os grupos empresariais de telecomunicações, o que pode restringir ainda mais num futuro próximo as opções de escolha do consumidor.

No terceiro capítulo foi analisado o arranjo institucional do mercado de TV paga, e com isso concluímos que de fato a atual regulação do setor não é eficiente. Um primeiro problema

identificado é que a legislação vigente trata de forma diferenciada e, conseqüentemente, através de dispositivos institucionais diversos os diferentes meios de prestação do serviço. Porém, na análise da discussão do novo marco regulatório para o setor, o Projeto de Lei nº 29, vimos que este tem por objetivo implantar a neutralidade tecnológica para regular o mercado, ou seja, unificar a regulação das diferentes formas de prestação do serviço.

Outro problema do atual aparato institucional identificado na Lei do Cabo foi que ela restringe que o proprietário de empresa de TV a cabo tenha 51% do capital nacional, de só permitir a prestação do serviço por empresas de telecomunicações caso haja manifesto desinteresse por parte das empresas privadas, e que a atividade principal da empresa seja a prestação do serviço de TV paga. Estes aspectos inviabilizam a entrada de novos *players* no mercado, assim como as empresas de telefonia local, limitando com isso a competição no setor.

O PL 29/07 revoga a Lei do Cabo, logo as restrições ao capital estrangeiro também mudam. Pelo disposto no novo Projeto de Lei o capital estrangeiro fica livre nas fases de empacotamento e distribuição (telecomunicações), e com isso surge a possibilidade da entrada das empresas de telefonia fixa local na prestação do serviço de TV por assinatura.

Na última seção do terceiro capítulo abordaram-se as principais questões debatidas atualmente no que se refere ao novo projeto de lei da TV por assinatura. Destaca-se a discussão entorno da política de promoção de conteúdo e programação nacional através de cotas, que divide a opinião de órgãos, empresas e formuladores de política inseridos no debate.

Corroborar-se, portanto, como foi visto na introdução deste trabalho, que o atual arcabouço institucional não é eficiente para garantir condições de competição entre agentes econômicos

envolvidos e, ainda, promover as inovações tecnológicas em curso nessa indústria, e que uma nova regulação deve ser adotada para que o serviço de TV por assinatura no Brasil se desenvolva e atinja níveis de cobertura e qualidade adequados.

Referências Bibliográficas:

ALBARRAN, Alan B. *Media Economics: Understanding Markets, Industries and Concepts*. Ames, IA: Iowa State University Press, 1996.

ALEXANDER, Alison; OWERS, James; CARVETH, Rodney. *Media Economics: Theory and Practice*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. *Dados Estatísticos dos Serviços de TV por Assinatura* (Abril de 2009). Cap.1 pg 10, atualizado até 30 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 31/06/09. Brasília, 2009.

_____. *Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 27/06/09. Brasília, 2007.

_____. *Evolução das Reclamações por Serviço, In: Indicadores de Atendimento*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 31/06/09. Brasília, 2009.

_____. *Perspectivas para Ampliação e Modernização do Setor de Telecomunicações*. Disponível em: http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/paste_ed_2000/paste_portugues_2000.pdf. Acesso em: 20/06/09. Brasília, 2000.

ANNENBERG, Alexandre. *Projeto de lei não cria marco regulatório*. Disponível em: <http://www.abta.org.br/>. Acesso em: 01/08/09.

AUFDERHEIDE, Patrícia. *Competição, concentração e o interesse público: o Telecommunications Act dos EUA de 1996. In: Comunicação & Política*. Rio de Janeiro: Cebela, v. 3, n. 2, nova série, mai./ago., 1996.

BASSO, E. F. C. A qualidade na televisão brasileira. *In: VI Congresso de Produção Científica*, promovido pela Universidade Metodista, 2002, São Bernardo do Campo. VI Congresso de Produção Científica. São Paulo, 2002.

BRASIL. *Ato de Concentração nº 53.500.002423/2003*. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Ministério da Justiça. Brasília, 2004.

_____. *Ato de Concentração nº 53500.019422/2004*. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Ministério da Justiça. Brasília, 2006.

_____. *Ato de Concentração nº 53500.022152006*. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Ministério da Justiça. Brasília, 2008.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília, 1988.

_____. *Decreto: 95.744 – DISTV*. Disponível em: http://www.ancine.gov.br/media/Dec_95744_Servico_Especial_TVA.pdf . Acesso em 25/05/09. Brasília, 1988.

_____. *Decreto: 2.196 – MMDS e DTH*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D2196.htm> . Acesso em 25/05/09. Brasília, 1997.

_____. *Exposição de Motivos nº 231: Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações*. Brasília, 1996.

_____. *Lei 8.977: Lei do Cabo*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8977.htm . Acesso em 18/05/09. Brasília, 1995.

_____. *Lei 9.472: Lei Geral de Telecomunicações*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm> . Acesso em 14/05/09. Brasília, 1997.

_____. *Projeto de Lei nº 29 – Dep. Paulo Bornhausen*. Brasília, 2007.

_____. *Substitutivo ao PL 29 e apensos – Dep. Jorge Bittar*. Disponível em: http://www.jorgebittar.com.br/pdf/070927_ef_convergencia.pdf . Acesso em: 20/06/09. Brasília, 2007.

BRITTOS, Valério Cruz. *A Participação do Estado no Mercado de TV por Assinatura*. São Leopoldo: Verso & Reverso nº26, p. 69-83, 1999.

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Guia Prático do CADE: a defesa da concorrência no Brasil*. São Paulo: CIEE, 2007.

CAPPARELLI, Sérgio; LIMA, Venício A. de. *Comunicação e televisão – desafios da pós-globalização*. São Paulo: Hacker editores, 2004.

CRUZ, Dulce Márcia. *Televisão e negócio: a RBS em Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 1996.

DANTAS, Marcos. *PL 29 e TV por Assinatura: um debate que precisa crescer*. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2624 . Acesso em: 30/07/09.

DOYLE, Giullian. *Understanding Media Economics*. Londres: Sage, 2001.

GABSZEWICZ, Jean; SONNAC, Nathalie. *L'industrie des Medias*. Paris: La Découverte, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HAMILTON, James. *All the news that's fit to sell*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

HERRERA, Alejandra. *Introdução ao estudo da Lei Geral de Telecomunicações do Brasil*. São Paulo: Singular, 2001.

HERZ, Daniel. *A introdução das novas tecnologias de comunicação no Brasil: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão - um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Faculdade de Comunicação, UnB. Brasília, 1983.

_____. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê, 1987.

HOINEFF, Nelson. *A TV em expansão – novas tecnologias, segmentação abrangência e acesso na televisão moderna*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

HOSKINS, Colin; McFADYEN, Stuart; FINN, A. *Global Television and Film: An Introduction to the Economics of the Business*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MACHADO, Arlindo. *A Arte do Vídeo*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MELO, Paulo Roberto de Souza; GORINI, Ana Paula Fontenelle. *Televisão por Assinatura*. Brasília: BNDES, 1996.

MOTTA, Massimo. *Competition policy – theory and practice*. New York: Cambridge University Press, 2005.

PICARD, Robert G. *Media Economics: Concepts and Issues*. Londres: Sage, 1989.

PINDYCK, R. S. & RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Person Prentice Hall, 2004.

PINTO Jr, Helder Queiroz; FIANI, Ronaldo. Regulação econômica. In: KUPFER, D; HASENCLEVER, L. (org). *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

POSSAS, Mario Luiz; PONDE, João Luiz; FAGUNDES, Jorge. Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. *In: Infra-estrutura e perspectivas de reorganização*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; AMORELLI, Marcelo; BRITTO, Tatiana Alessio de. Mercado convergente de serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado: problemas jurídicos e econômicos para fomentar a concorrência e a inovação tecnológica no Brasil. *In: Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT*. Belo Horizonte, ano 2, nº2, p. 151 – 176, 2007.

_____; SANTOS, Marcelo de Oliveira. Teoria econômica da concorrência e economia da mídia: aplicação ao caso da fusão Sky-DirectTV. *In: A Revolução do Antitruste no Brasil 2 – A teoria econômica aplicada a casos concretos*, (Org. César Mattos). São Paulo: Singular, 2008.

_____. *Convergência e Defesa da Concorrência: Considerações sobre Novos Mercados Relevantes e Riscos de Concentração*. Conferência Nacional Preparatória de Comunicações. Brasília, 2007.

RAMOS, Murilo César. *Às margens da estrada do futuro – comunicações, políticas e tecnologias*. Livro-eletrônico: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo>. Acesso em: 05/06/09. Brasília: UnB, 2000.

TORRES, Rodrigo M. Martinez. *O Mercado de TV por Assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Centro de Estudos Gerais, UFF. Rio de Janeiro, 2005.