



**VII
PRÊMIO SEAE
2012**

**ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA
E REGULAÇÃO ECONÔMICA**

MONOGRAFIAS PREMIADAS

Tema

Advocacia da Concorrência

2º Lugar

DESAFIOS CONCORRENCIAIS E REGULATÓRIOS NA IMPLANTAÇÃO DA TV DIGITAL NO BRASIL

MARIA CRISTINA DE SOUZA LEÃO ATTAYDE

Graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)



Agradecimentos

Agradeço a Carlos Frederico Alverga pelo seu companheirismo, apoio e incentivo constantes. Homenageio, *in memoriam*, Ricardo Benetton Martins, pesquisador do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), que coordenou diversos estudos sobre TV digital, cujos relatórios, em linguagem acessível, foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Resumo

O trabalho objetiva avaliar os impactos concorrenciais e regulatórios da implantação da TV digital no Brasil. Primeiramente a monografia aborda os padrões existentes de TV digital e descreve as características básicas do modelo adotado no Brasil. Em seguida, discorre-se sobre as características do mercado de televisão por radiodifusão. Primeiramente, são analisadas as falhas de mercado do setor e a preponderância do modelo comercial de TV aberta no Brasil sob o aspecto normativo. Posteriormente, define-se o mercado relevante de radiodifusão sob o ponto de vista geográfico e de produto. A partir da definição do mercado relevante, conceitua-se, com base na doutrina, o espectro eletromagnético como bem essencial, procurando demonstrar como a vigência de conceitos defasados no setor de radiodifusão compromete possíveis avanços regulatórios e concorrenciais decorrentes da tecnologia digital. Finalmente, analisam-se questões concorrenciais, sob o enfoque da doutrina State Action, a partir da constatação de lacunas regulatórias do setor, o que viabiliza uma atuação antitruste. A metodologia utilizada baseou-se no exame crítico da legislação e da doutrina. Conclui-se que é possível ampliar as possibilidades de concorrência no setor de radiodifusão e sugere-se, diante de lacunas regulatórias, a comunhão da atuação de autoridades regulatórias e antitruste.

Palavras-chave: Concorrência; regulação; radiodifusão.

Sumário

1	Introdução	9
2	Os três padrões de TV digital terrestre e a adoção do modelo de TV digital no Brasil	10
3	O setor de radiodifusão	15
3.1	Características do mercado de televisão por radiodifusão	15
3.1.1	Falhas de mercado	15
3.1.2	Aspectos normativos	21
3.2	Definição do mercado de radiodifusão	23
4	A disputa pelo espectro: questões regulatórias e concorrenciais	24
5	Definição de bem essencial	27
6	Desafios concorrenciais na implantação da TV digital	28
7	Considerações finais	34
	Referências	36
	Anexo 1	39
	Anexo 2	40
	Anexo 3	40

1 Introdução

O processo de implantação da TV digital terrestre no Brasil tem-se caracterizado por ser excludente, dado o perfil de renda da população brasileira. De acordo com dados do Fórum do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD) já foram vendidos 17 milhões de receptores de TV digital no Brasil, sendo 8,5 milhões de receptores fixos. No entanto, apesar de um aumento significativo das vendas em 2011, ou seja, aproximadamente 9 milhões de aparelhos vendidos, estima-se que entre 60 e 80 milhões de brasileiros não tenham condições de trocar seus televisores.¹ Ademais, as vendas de conversores externos para televisão digital, os chamados *set-top boxes*,² decepcionaram os fabricantes brasileiros. De acordo com dados do SBTVD, em 2009 foram vendidos 60 mil conversores. No ano seguinte, impulsionadas pela Copa do Mundo, as vendas atingiram 120 mil aparelhos. Em 2011, a expectativa girou em torno de 60 mil *set-top boxes* vendidos.

A falta de conhecimento do público sobre os benefícios da TV digital, o aumento das vendas de aparelhos de televisão de LCD com conversores embutidos, a oferta de conteúdo ainda restrita e o avanço da TV por assinatura são citados pelos produtores como causas da baixa penetração dos conversores digitais, mesmo quatro anos depois da primeira transmissão digital no país.³ Pode-se dizer que a TV digital terrestre no Brasil é meramente uma reprodução da TV analógica, que se caracteriza pela presença de duas redes públicas nacionais – TV Brasil e Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) e cinco redes nacionais privadas (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV!), e somente a Globo detém 46,40% da audiência, de acordo com o *Anuário de Mídia Pesquisas 2012: Meio e Mensagem*. Os vários recursos, como interatividade e multiprogramação, ainda não estão disponíveis, o que contribui para o desinteresse da população.

A maior motivação do consumidor de baixa renda em adquirir um *set-top box* econômico, cuja função seja apenas ler sinais digitais em definição padrão e converter em sinal analógico para televisores PAL-M, é a melhoria acentuada na qualidade de som e imagem da televisão digital, mesmo quando o monitor utilizado é analógico. O baixo custo desse equipamento de recepção digital e a percepção de uma melhoria significativa na recepção da imagem e do som podem contribuir para uma penetração mais rápida da TV digital nas classes de menor poder aquisitivo do Brasil.

De acordo com os dados do Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o sinal de TV digital aberta chegou a 457 municípios. Segundo a pesquisa, esses municípios possuem uma população de aproximadamente

1 Disponível em: <http://m.set.com.br/revista/ed124_tvdigital.html>. Acesso em: 25/05/2012.

2 *Set-top box*: aparelho, de uso doméstico ou profissional, que tem por finalidade receber e processar (demodular ou decodificar) os sinais de televisão digital, para exibição através de um monitor ou um televisor convencional. A unidade receptora também é conhecida pelos termos Unidade Receptora-Decodificadora (URD) e *Integrated Receiver Decoder (IRD)*. Consultar CPqD (2006).

3 Disponível em: <<http://www.panoramabrasil.com.br/vendas-frustram-fabricantes-de-decodificadores-no-brasil-id73479.html>>. Acesso em: 28/05/2012.

86.641.005 pessoas, o que equivale a 45,4% dos brasileiros. A maior parte desses municípios está na Região Sudeste, totalizando 159 municípios com o sinal digital de pelo menos uma emissora, o que representa 59% da população da região com acesso ao sinal.

No Brasil, o fim do período de transição da TV analógica para a digital ocorrerá em 2016 – o chamado *switch off* –, no qual haverá o desligamento da plataforma analógica de radiodifusão. Segundo representante do Ministério das Comunicações, estima-se que o Brasil poderá ter ainda 40 milhões de televisores analógicos em uso⁴ que precisarão do conversor digital. Com isso, apesar da abrangência do sinal de TV digital aberta, verificam-se alguns entraves para a plena implantação da TV digital terrestre no Brasil.

Com o objetivo de avaliar os impactos da implantação da TV digital no Brasil, primeiramente o trabalho aborda os padrões existentes de TV digital e descreve as características básicas do modelo adotado no Brasil. Em seguida, o trabalho discorre sobre as características do mercado de televisão por radiodifusão, também chamada de TV aberta. Primeiramente, são analisadas as falhas de mercado do setor e a preponderância do modelo comercial de TV aberta no Brasil sob o aspecto normativo. Posteriormente, define-se o mercado relevante de radiodifusão sob o ponto de vista geográfico e de produto. A partir da definição do mercado relevante de radiodifusão, conceitua-se o espectro eletromagnético como bem essencial, procurando demonstrar como a vigência de legislações defasadas no setor de radiodifusão compromete possíveis avanços regulatórios e concorrenciais com o advento da tecnologia digital. Por fim, analisam-se questões concorrenciais com base na constatação de lacunas regulatórias do setor analisadas sob o enfoque da doutrina *State Action*, o que abre espaço para uma atuação antitruste.

2 Os três padrões de TV digital terrestre e a adoção do modelo de TV digital no Brasil

O processo de escolha do modelo de TV digital no Brasil, que alguns setores julgam ter sido precipitado,⁵ estabeleceu como prioridade, em conformidade com o

4 Disponível em: <<http://www.panoramabrasil.com.br/vendas-frustram-fabricantes-de-decodificadores-no-brasil-id73479.html>>. Acesso em: 28/05/2012.

5 Segundo o artigo “Democracia técnica e lógicas de ação: uma análise sociotécnica da controvérsia em torno da definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD”, publicado em maio/agosto de 2011 pela *Revista Sociedade e Estado*, do Departamento de Sociologia da UnB, um dos pesquisadores integrantes de um dos vinte consórcios de pesquisa e desenvolvimento, os quais envolveram 103 instituições científicas públicas e privadas, formados para desenvolver componentes da TV digital, declarou que o processo de construção de um padrão brasileiro de TV digital foi abruptamente interrompido com o anúncio da decisão governamental expressa no Decreto n. 5.820/2006, que dispõe sobre a implantação do SBTVD-T. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922011000200012&script=sci_arttext>. Acesso em: 29/05/2012.

posicionamento dos radiodifusores,⁶ a alta definição,⁷ a mobilidade,⁸ a portabilidade⁹ e a interatividade. No entanto, no Decreto n. 4.901, de 26/11/2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, não há referência de que esses requisitos sejam prioridade. Algumas das premissas do decreto são a inclusão digital, a diversidade cultural, a criação de uma rede universal de educação a distância, o aperfeiçoamento do uso do espectro de radiofrequências e o estímulo à evolução das atuais exploradoras de serviço de televisão analógica, bem como o ingresso de novas empresas.

Atualmente há três padrões de TV digital terrestre em operação no mundo: o padrão americano, *Advanced Television Systems Committee* (ATSC), o padrão europeu, *Digital Video Broadcasting-Terrestrial* (DVB-T) e o padrão japonês, *Integrated Services of Digital Broadcasting-Terrestrial* (ISDB-T). Em todos os padrões os sinais de áudio e vídeo são digitalizados e, a seguir, multiplexados para formar um feixe de transporte (*transport stream*). Essa multiplexação é feita no padrão MPEG-2: Sistemas. O feixe de transporte, que pode variar de 4 a 24 Mbit/s, é então colocado num codificador de canal. É a partir dessa etapa que os padrões ATSC, DVB e ISDB diferem.¹⁰

Para os consumidores, a definição de um padrão de TV digital terrestre se reflete fundamentalmente em diferenças no demodulador¹¹ dos aparelhos de recepção de TV. Os demais equipamentos, ou seja, monitores (*displays*) e outros dispositivos associados, como aparelhos de saída de som, reprodução e gravação de áudio e vídeo, independem do padrão de TV digital escolhido. O custo do *chipset* responsável pela demodulação depende essencialmente da escala de produção e das funções disponibilizadas, como capacidade de conversão para TV analógica (PAL, NTSC, Secam e PAL-M), disponibilidade e tamanho de disco rígido para arquivar programas de TV, recepção gêmea para gravação de um programa enquanto se assiste a outro ou para

6 Consultar Ata da Audiência Pública sobre Televisão Digital e o Modelo Brasileiro de Radiodifusão – Ministério Público Federal/ Procuradoria da República no Estado de São Paulo em 24/04/2006.

7 A TV digital pode ser gerada, transmitida e recebida em definição padrão ou em alta definição. Os aparelhos de televisão digital com definição padrão possuem resolução de 480 linhas, com 704 pontos em cada uma. Os aparelhos de televisão digital com alta definição possuem 1.080 linhas, com 1.920 pontos em cada uma e a imagem tem um formato de 16:9, que é a relação entre largura e altura. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=1&source=a2678141.xml&template=4187.dwt&edition=13277§ion=882>>. Acesso em: 22/07/2012.

8 *Mobilidade*: funcionalidade que caracteriza os serviços transmitidos pelas emissoras de televisão destinados à recepção por terminais móveis. Essa funcionalidade engloba diferentes tipos de terminais, como móveis e portáteis, que são caracterizações baseadas na velocidade de deslocamento do terminal dentro de um veículo ou caminhando, por exemplo. Disponível em: <http://www.itvbr.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=85:mobilidade-a-portabilidade&catid=49:tv-digital&Itemid=57&lang=pt>. Acesso em: 22/07/2012.

9 *Portabilidade*: funcionalidade que caracteriza a recepção por terminais móveis, de pequeno peso e volume. Disponível em: <http://www.itvbr.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=85:mobilidade-a-portabilidade&catid=49:tv-digital&Itemid=57&lang=pt>. Acesso em: 22/07/2012.

10 Disponível em: <http://legislaciones.item.org.uy/files/Takashi_Tecnologias_digitales_en_Radiodifusion.pdf>. Acesso em: 10/10/2012.

11 A função do demodulador é mostrar o sinal sintonizado e convertê-lo em feixes de bits denominados *transport stream*, que contém vídeo, áudio e dados codificados. Uma vez que o *stream* é recuperado, é feita uma checagem de erros para então encaminhar o *stream* ao demultiplexador. Este examina todos os identificadores (*Packet Id – PID*), seleciona pacotes específicos, descriptografa e encaminha para um decodificador específico. Por exemplo, todos os pacotes com identificador de vídeo serão encaminhados para o decodificador de vídeo. O mesmo ocorre para áudio e dados. Disponível em: <<http://www.ic.unicamp.br/~rodolfo/Cursos/mo401/2s2005/Trabalho/039632-settopbox.pdf>>. Acesso em: 10/10/2012..

gravação de dois programas simultaneamente, *Picture in Picture*, MP3 *player*, *slide show viewer*, conexão com internet, conexão com PC e outras (BATISTA, 2005).

Na década de 1980 os europeus começaram a buscar novas técnicas que possibilitassem um avanço no sistema de televisão. Na visão de Mota e Tome (2005), um grupo procurava melhorar o sistema existente, como, por exemplo, o PALplus.¹² Outros objetivavam inovações mais radicais, como a tecnologia MAC (*Multiplexed Analog Componentes*), que possuía uma versão em alta definição (HD-MAC) para ser transmitida via satélite.

O padrão europeu surgiu em 1993 por meio do consórcio DVB, que reuniu diversos grupos públicos e privados e teve como foco a oferta múltipla de programas para aparelhos de televisão digital com definição padrão (SDTV). O Reino Unido investiu maciçamente nessa nova tecnologia, principalmente por meio da BBC, e lançou o serviço de televisão digital em 1998, mesmo ano em que surgiu nos Estados Unidos. A opção pela multiprogramação é explicada pelo fato de o espectro na Europa ser bastante congestionado, e a possibilidade de ter novos canais no sistema digital era uma necessidade e um ganho significativo (MOTA; TOME, 2005).

No Reino Unido, por exemplo, o sistema digital foi desenhado com apreciável grau de horizontalização: a geração de programas, o empacotamento (multiplex), o transporte do sinal até a torre de transmissão e a transmissão pelo ar podem ser realizados por empresas distintas. Com relação à interatividade, o Reino Unido adotou o padrão internacional existente – o *Multimedia Hypermedia Experts Group* (MHEG). No entanto, esse padrão não foi adotado por nenhum outro país. Os demais países europeus adotaram como padrão de *middleware*¹³ o *Multimedia Home Platform* (MHP), que não é compatível com o MHEG (MOTA; TOME, 2005). O MHP, que surgiu em 2000 por um esforço do grupo DVB, criou um ambiente portátil para aplicações em *set-top boxes* de diversos fabricantes. Há uma iniciativa europeia para a unificação em nível mundial dos *middlewares*. Essa iniciativa é denominada – *Globally Executable MHP* (GEM).¹⁴

Na França, por sua vez, a organização da televisão digital terrestre implicou a adoção de uma estratégia no sentido de favorecer a pluralidade de mídias. No contexto de mais de trinta canais de televisão disponíveis, seis foram atribuídos aos atuais editores de canais hertzianos, e a cada um deles um canal suplementar; os canais remanescentes foram atribuídos a novos editores, e três canais suplementares foram

12 *PALplus* é um padrão-extensão do padrão PAL (uma forma de codificação da cor usada nos sistemas de transmissão televisiva) utilizado na Europa para permitir as emissões analógicas em formato 16:9 compatíveis com televisores 4:3. O Brasil adotou uma variação do padrão PAL denominado PAL-M. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/PAL>>. Acesso em: 10/09/2012.

13 *Middleware*: *software* capaz de interpretar os aplicativos e traduzi-los na linguagem da plataforma em que ele reside. Consultar glossário: Modelo de Referência – Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre, CPQD – 2006.

14 DVB-GEM é um *middleware* desenvolvido pelo consórcio DVB que possui código-fonte aberto e utiliza a linguagem de programação Java. É um programa que permite aplicações interativas em radiodifusão, internet banda larga e discos *blu-ray*. É utilizado para criar conteúdos interativos para diferentes dispositivos e mercados. O DVB-GEM já está sendo adotado em outras organizações, como CableLabs, ATSC, Blu-ray Disc Association e Association of Radio Industries and Businesses (ARIB). Disponível em: <http://www.dvb.org/technology/fact_sheets/DVB-GEM_Factsheet.pdf>. Acesso em: 10/09/2012.

reservados para redes de televisão locais. A política audiovisual francesa, em relação à implantação da televisão digital, apoiou-se no lançamento de novos canais no formato *Standart Definition Television* (SDTV) em detrimento do formato *High Definition Television* (HDTV) (SCORSIM, 2007, p. 190-191).

Com relação ao padrão de TV digital terrestre norte-americano, a Federal Communication Commission (FCC), agência reguladora do setor de comunicações, que abrange telecomunicações e radiodifusão, adotou o *Advanced Television Systems Committee* (ATSC) nos Estados Unidos em 1996 e teve como foco a difusão da televisão de alta definição – HDTV.

De acordo com Mota e Tome (2005), o ano de 1987 foi marcante no setor de radiodifusão norte-americano. As principais emissoras (ABC, NBC, CBS) começaram a se sentir ameaçadas pela concorrência das redes de TV a cabo. Porém, quando a FCC anunciou a intenção de destinar parte do espectro de *Ultra High Frequency* (UHF)¹⁵ para novos serviços móveis (segurança pública, polícia e serviços de entrega) é que as emissoras se articularam por intermédio da National Association of Broadcasters (NAB) e entraram com uma petição na FCC para que fossem realizados estudos a fim de viabilizar a transmissão de sinais de TV Avançada (*Advanced Television*) por meio da utilização de um canal adicional na faixa de UHF. Iniciava-se assim um processo de consultas públicas (MM Docket 87-268) que resultaria nove anos depois na definição do padrão ATSC.

Segundo o autor, foi somente em 1991 que uma das empresas envolvidas no processo, a General Instruments,¹⁶ demonstrou ser viável a transmissão HDTV totalmente digital ocupando um único canal de 6 MHz. A partir daí tanto a FCC quanto as emissoras passaram a defender um modelo de alta definição totalmente digital. Dado que a TV avançada (digital) não necessariamente teria de ser em alta definição, foi aventada a hipótese de que as emissoras tivessem direito a um canal adicional menor que 6 MHz, ideia prontamente rejeitada pela NAB e pela FCC. O argumento central era que se as emissoras não tivessem o segundo canal de 6 MHz não poderiam transmitir programas em alta definição.

Na visão de Tome (2005), provavelmente o motivador para a defesa da TV digital nos Estados Unidos pelas emissoras tenha sido o interesse em reter uma parcela de espectro adicional. Um dado adicional a corroborar essa impressão é o fato de que no início das transmissões, ocorrido em 1998, se falava muito em TV interativa. Algumas das emissoras que criaram programas interativos os abandonaram em razão do alto custo de produção e do baixo retorno. O próprio padrão de *middleware* denominado Dase foi abandonado.

15 Faixa de frequência do espectro ocupado pelos canais 14 (470-476 MHz) a 69 (800-806 MHz) de televisão. Tecnicamente o UHF compreende a faixa de 300 MHz a 3 GHz. Consultar Tome (2005).

16 A General Instruments (GI), anteriormente conhecida como Jerrolds, foi depois adquirida pela Motorola.

Adotou-se no Brasil o padrão japonês, que foi criado em 1999 e desenhado com foco na transmissão para aparelhos portáteis e móveis, além da alta definição. As transmissões terrestres de TV digital tiveram início no final de 1995 na Europa (Inglaterra), no final de 1998 nos Estados Unidos e em dezembro de 2003 no Japão.

O padrão japonês, por ter sido o último a ser desenvolvido, beneficiou-se de conhecimentos técnicos não disponíveis nos períodos nos quais os outros dois padrões foram desenvolvidos. Um exemplo disso é a codificação de vídeo para a qual todos os padrões empregam o MPEG-2. No entanto, no caso de transmissão para aparelhos móveis, o ISDB optou pelo H.264, também conhecido como MPEG-4 Part 10 ou MPEG-4 AVC (*Advanced Video Codec*). Esse padrão de compressão tem sido visto como o sucessor do MPEG-2, produzindo um aumento de duas a três vezes na taxa de compressão obtida pelo MPEG-2 (BATISTA, 2005).

O Brasil adotou como tecnologia de codificação e compressão de sinais de vídeo o H.264 nas transmissões digitais terrestres, o que permite, durante a fase de transição do sistema analógico para o digital, a transmissão *triplecasting*, ou seja, transmissão simultânea de uma programação em três tipos de sinal: em alta definição e em definição padrão, em um mesmo canal de frequência, e analógico em outro canal.

Com relação à interatividade, há diferentes graus que podem ser estabelecidos entre o emissor e o usuário. No primeiro nível de interatividade, chamado de interatividade local, não há envio de sinal do usuário, pois as informações já estão disponibilizadas no momento da oferta do sinal transmitido, ou seja, utiliza dados armazenados no receptor (*enhanced broadcasting*). Esse tipo de interatividade pode requerer uma capacidade diferenciada de memória e processamento, dependendo das funcionalidades oferecidas pelo terminal de acesso, tais como informações sobre programação e jogos.

O segundo nível de interatividade se dá com canal de retorno intermitente, ou seja, a comunicação eletrônica entre o usuário e o operador do serviço de televisão não ocorre ao mesmo tempo. Ela se dá de forma assíncrona, ou seja, os dispositivos técnicos possibilitam o armazenamento das informações e o posterior encaminhamento ao provedor do serviço.

O terceiro nível de interatividade ocorre com canal de retorno permanente, o que cria a possibilidade de comunicação entre o usuário e a operadora do serviço em tempo real. Tanto a interatividade com canal de retorno intermitente quanto a com canal permanente possibilitam a oferta de serviços, como votação, correio eletrônico, TV-com (oferta de atividades comerciais de varejo), TV-gov (oferta de serviços governamentais pela televisão), entre outros.¹⁷

A interatividade pressupõe uma interface entre o receptor e o respectivo sistema operacional e os aplicativos utilizados pelo usuário. Essa interface ou padrão de TV interativa é chamada de *middleware* ou (*Application Programming Interface* (API)). Há

¹⁷ Consultar Cadeia de Valor – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital (CPqD), 2004.

diversos padrões de API, sendo os mais utilizados nas TVs digitais o DTV *Application Software Environment* (DASE), o *(Multimedia Home Platform* (MHP) e o ARIB. Essas três interfaces foram desenvolvidas em associação ao padrão ATSC, DVB-T e ISDB-T, respectivamente (BATISTA, 2005).

No Brasil, o grande avanço nesta área é o *middleware* Ginga, fruto do desenvolvimento de projetos de pesquisa coordenados pelos laboratórios Telemídia – Laboratório de Sistemas Multimídia –, do Departamento de Informática da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e pelo Laboratório de Aplicações de Vídeo Digital (LAVID), da Universidade Federal da Paraíba. Esse *software* foi recentemente outorgado pela União Internacional de Telecomunicações, estando apto a ser inserido em qualquer dos padrões existentes.¹⁸

3 O setor de radiodifusão

O serviço de televisão por radiodifusão é uma modalidade de serviço de telecomunicações destinado à transmissão de sons e imagens. É prestado por meio da transmissão, pela estação de radiodifusão, dos sinais de vídeo e áudio, com a utilização do espaço eletromagnético para fins de propagação das ondas radioelétricas mediante a consignação de um canal de frequência de 6 megahertz (MHz) a cada concessão do serviço. Isso se dá com o amparo de uma rede de antenas, localizadas em terra, de repetição e retransmissão dos sinais e com o auxílio de satélites até os domicílios dos receptores.¹⁹ É um serviço cujo acesso é livre e gratuito e sinônimo de TV aberta no âmbito do direito positivo brasileiro. O prestador do serviço remunera-se principalmente por meio da divulgação de publicidade.

3.1 Características do mercado de televisão por radiodifusão

3.1.1 Falhas de mercado

O mercado de televisão por radiodifusão caracteriza-se pela existência de falhas de mercado,²⁰ o que justifica a supervisão do Estado por meio de normas regulatórias. As clássicas falhas de mercado consagradas na literatura são a existência de bens

18 Disponível em: <<http://www.ginga.org.br>>. Acesso em: 29/05/2012.

19 Conceito de serviço de televisão baseado em Scorsim (2007) e no glossário de “Modelo de Referência – Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre” (CPqD).

20 Na visão neoclássica, a intervenção governamental é necessária se, e somente se, o mecanismo de preços não capturar todos os benefícios e custos de oportunidade associados à produção e ao consumo de bens. Nessas situações ocorrem o que os economistas neoclássicos denominam de falhas de mercado. Pela ótica destas, a intervenção pública mira-se somente nas condições de funcionamento subótimo da alocação via mercados competitivos. Somente nesses casos o custo de intervenção pública poderia ser inferior aos benefícios potenciais a serem produzidos. De acordo com a teoria neoclássica, mercado competitivo é o alocador eficiente dos recursos, ou seja, o mecanismo de demanda e oferta determina preços de equilíbrio ótimos do ponto de vista social, o que significa que qualquer aumento extra na utilidade de um grupo específico somente pode ser atingido às expensas da utilidade de outro grupo – é o chamado ótimo de Pareto. Para isso, a teoria neoclássica baseia-se nas seguintes hipóteses: (a) informação perfeita e reversibilidade sem ônus das decisões; (b) os agentes são racionais, realizando escolhas que maximizam não apenas seu bem-estar individual, mas também o coletivo; (c) livre mobilidade dos fatores; e (d) atomismo dos agentes. Consultar Ferraz, Paula e Kupfer (2002).

públicos, elevado nível de concentração do mercado, a presença de externalidades e a observância de assimetrias de informação. Rosa (2008) elenca as falhas de mercado no setor de TV aberta, discriminadas a seguir.

BEM PÚBLICO

A televisão aberta possui duas propriedades clássicas dos bens públicos: a não rivalidade e a não excludibilidade. A não rivalidade deriva da possibilidade de um mesmo programa de televisão ser assistido por um grande número de espectadores sem prejuízo da qualidade do consumo de cada consumidor. Ela também pressupõe que o custo marginal de oferecer a programação a um espectador adicional seja mínimo, tendendo a zero.

A não excludibilidade advém da dificuldade técnica de seleção individual dos usuários. Pelo fato de o sinal de transmissão da TV aberta poder ser captado sem restrições, por meio de uma antena localizada dentro de sua área de cobertura, torna-se inviável ao radiodifusor cobrar pela oferta do serviço diretamente dos espectadores.

A radiodifusão caracteriza-se por ser um mercado bilateral (*two-sided market*). Na visão de Armstrong (2006),²¹ há dois grupos distintos que interagem por meio de uma plataforma (serviço de TV aberta), na qual o benefício de um grupo ao participar da plataforma depende do tamanho do outro grupo que se utiliza desta. De um lado, há os telespectadores, que buscam entretenimento e informação na programação; do outro, há os anunciantes, que exibem comerciais de seus produtos ao mercado consumidor – os telespectadores. A emissora de TV é um agente intermediário que agencia os interesses de ambos.

Na visão do autor, o mercado de TV aberta representa um caso de externalidades de grupo cruzadas, no qual se cruzam interesses de telespectadores (consumidores) e anunciantes (ofertantes). O custo dessa intermediação é a produção da programação de televisão. A competição se dá entre plataformas (emissoras de TV) pelos dois mercados –anunciantes e telespectadores. A competição entre plataformas gera um forte incentivo entre as emissoras a disputarem a atenção dos espectadores e oferecê-la aos anunciantes. Essa competição não se dá via preço e sim via tipo de programação. Essa forma de organização do mercado resulta na disputa pela audiência e na utilização do viés de apelo fácil da programação como forma de atraí-la, o que traz, como consequência, um processo de homogeneização da programação.²²

Sob esse enfoque, vale transcrever Owen e Wildman (1992, p. 3),²³ que sintetizam a lógica do mercado “dois lados”:

21 ARMSTRONG (2006, p. 668-691), citado por Rosa (2008, p. 20).

22 Há estudos que analisam o viés de homogeneização da programação no mercado de TV aberta. No caso brasileiro, consultar Rosa (2008), que faz uma análise do processo de seleção de programação pelas emissoras de televisão por radiodifusão com base nas falhas de mercado (bens públicos, externalidades, oligopolização e assimetrias de informação).

23 Citado por Rosa (2008).

O primeiro e mais sério erro que um analista da indústria da televisão pode assumir é que a televisão financiada por propaganda de sinal aberto está no negócio para produzir programas de televisão. Ela não está. Radiodifusores estão no negócio para produzir audiências. Estas audiências, ou, na realidade, acesso a essas audiências, são vendidas a anunciantes. O produto de uma emissora de televisão é medido em dimensões de pessoas e tempo. O preço do produto é dado em dólares por mil espectadores por unidade de tipo de comercial, normalmente 20 ou 30 segundos.

EXTERNALIDADES

As externalidades podem ser tanto positivas quanto negativas. Em termos econômicos, o valor da televisão excede ao atribuído a ela por cada indivíduo, tendo em vista que a provisão do serviço traz benefícios ao conjunto da sociedade, além da valoração individual dada por cada usuário. As externalidades positivas estão relacionadas à função social da televisão, principalmente como instrumento para educar e disseminar o conhecimento.

Sob esse ponto de vista, a TV aberta de caráter comercial não alcançaria o nível ótimo, pois tenderia a ofertar uma programação de cunho educativo e informativo aquém do nível socialmente desejável. Programações de apelo fácil que recorrem a cenas de violência, de sexo e que exploram dramas humanos reais geralmente requerem investimentos menores, o que permite retornos financeiros mais rápidos.

Uma das principais dificuldades tem sido quantificar as externalidades positivas e negativas para subsidiar as intervenções e as políticas públicas. A esparsa literatura sobre externalidades no mercado de TV tem privilegiado o exame de efeitos perniciosos decorrentes do consumo da programação de televisão, com destaque para a relação entre a exposição ao conteúdo da programação televisiva e o comportamento violento das pessoas,²⁴ o que explica, em parte, o fenômeno conhecido como banalização da violência.

Outra externalidade negativa é a absorção da programação de TV por espectadores que, a princípio, não seriam o público-alvo de programas específicos. Um exemplo é o público infantil que assiste à programação direcionada a adultos. Uma forma de garantir ao cidadão meios de se proteger contra programações inadequadas é a possibilidade de aparelhos de televisão conterem dispositivo V-Chip, o qual permite ao usuário bloquear a recepção.

24 Rosa (2008) cita alguns autores como Doyle (2002): "Understanding media economics"; Hoskins, McFadyen e Finn (2004): "Media economics: applying economics to new and traditional media"; Paik e Cornstock (1994): "The effects of television violence on antisocial behavior"; Gerbner (1990): "Violence and terror in and by media"; e Hamilton (1998): "Channeling violence: the economic market for violent television programming", que analisam o fenômeno da disseminação da violência na programação de televisão e suas repercussões.

O V-Chip é um dispositivo eletrônico que permite o recebimento de informações relativas à classificação de programas e o bloqueio, pelo usuário, de recepção de programas distribuídos por prestadora de serviços de comunicação eletrônica de massa.

Deve-se mencionar que há exemplos internacionais importantes de medidas que permitem o controle individual sobre a programação. A FCC adotou normas que impõem a inclusão do V-Chip em todos os televisores fabricados a partir de 2000 cuja tela tenha 33 centímetros ou mais. O V-Chip bloqueia programas de acordo com o nível de classificação indicativa da programação selecionada pelo usuário.

Em consonância com normas previstas na Seção 551 do *Telecommunications Act*, de 1996, o sistema de classificação indicativa, também conhecido como *TV Parental Guidelines*, foi estabelecido pela National Association of Broadcasters, pela National Cable Television Association e pela Motion Picture Association of America.²⁵

As classificações são dispostas na tela da TV nos primeiros 15 segundos de determinado programa, e se este não corresponder ao nível configurado pelo usuário como aceitável, haverá o respectivo bloqueio da transmissão. Com relação à TV digital, já estão disponíveis *set-top boxes* que permitem aos consumidores utilizarem a tecnologia V-Chip.²⁶

Por fim, vale acrescentar uma externalidade negativa não mencionada por Rosa (2008) e que tem desdobramentos de curto e longo prazos. Segundo Frey (2008), atualmente, em muitos países, o hábito de assistir televisão ocupa, em termos de tempo despendido, quase tanto quanto o trabalho. Muitas pessoas, ao longo da vida, incluindo juventude e terceira idade, passam mais tempo vendo televisão do que trabalhando.

Ao contrário do princípio da preferência revelada da teoria neoclássica no qual as preferências dos indivíduos são reveladas pelas suas escolhas dentro de parâmetros racionais, ou seja, as pessoas fazem tudo para maximizar seu interesse, o hábito de assistir televisão não significa necessariamente que o espectador atinge um nível de utilidade satisfatório, mesmo sendo uma atividade inteiramente livre e voluntária. O autor considera que não é possível deduzir a utilidade produzida por meio de um comportamento observado porque os indivíduos nem sempre atuam em seu melhor interesse. Isso é explicado pelo fato de que muitas pessoas estão sujeitas a determinados hábitos sobre os quais elas não têm um controle pleno, tais como álcool, drogas e cigarros.

Frey (2008) explica que o ato de assistir televisão é outro exemplo no qual as decisões de consumo feitas pelos indivíduos são sistematicamente distorcidas, principalmente porque esse tipo de ocupação oferece benefícios imediatos a cus-

²⁵ Disponível em: <<http://transition.fcc.gov/vchip/>>. Acesso em: 08/09/2012.

²⁶ Idem.

tos marginais imediatos muito baixos. O ato de ver televisão não requer nenhuma habilidade física ou cognitiva. Ao contrário de outras atividades relativas a lazer, assistir televisão não requer coordenação com outras pessoas, como a prática de determinados esportes. Consequentemente, o consumo de televisão tem uma barreira à entrada extremamente baixa ou inexistente. Porém, muitos custos resultantes desse comportamento não são sentidos imediatamente, como, por exemplo, pouco investimento em educação, carreira e contatos sociais. Esses custos são sentidos no longo prazo, o que induz muitos indivíduos a consumirem televisão excessivamente.

ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Uma característica intrínseca aos bens culturais e de informação, o que inclui a programação de TV, é a assimetria de informações. Isso significa que os consumidores nunca terão informação perfeita sobre o produto que adquirem, o que os qualifica como “bens de experiência”, ou seja, são bens cujos atributos só podem ser avaliados após a aquisição completa pelo consumidor. Como consequência, o consumidor só conhecerá o bem a partir do momento em que o consome.

A assimetria de informações também se dá de forma inversa, isto é, do produtor em relação ao consumidor, ao considerar a imprevisibilidade do comportamento da demanda. Uma característica conhecida da produção cinematográfica, por exemplo, é o fato de ser considerada um investimento de alto risco. É conhecida uma “regra de bolso” entre os produtores de cinema em Hollywood: um em cada dez filmes obtém retorno comercial, e os lucros provenientes desse sucesso compensam as perdas com as demais produções.

A produção de programação para televisão não foge à regra da indústria cinematográfica. A aversão ao risco incentiva as emissoras de TV a repetir fórmulas de sucesso já testadas em detrimento de formatos de programas inovadores. Rosa (2008) cita a propagação de *reality shows* em emissoras de TV em todo o mundo. O gênero tem produzido bons retornos financeiros, visto que os custos de produção são inferiores aos da metade dos programas tradicionais.

A escassa informação sobre a demanda induz produtores de TV a desenvolverem programas com base em estimativas do gosto “médio” dos consumidores, o que leva a uma padronização da programação. Um dos motivos é a escassez de mecanismos de revelação de preferências, especialmente na televisão por radiodifusão.

OLIGOPOLIZAÇÃO

Verifica-se, segundo a literatura econômica,²⁷ um viés de formação de oligopólios no mercado de TV aberta devido à existência de barreiras à entrada. Essas barreiras podem ser caracterizadas como: tecnológicas, em virtude da escassez do espectro de radiofrequência; estruturais, decorrentes da necessidade de elevado vo-

27 Rosa (2008) cita os autores Atkison e Stiglitz (1980): *Lecture on public economics*, New York: McGraw-Hill.

lume de investimentos fixos (*sunk costs*); e institucionais, como regras regulatórias rígidas existentes na maioria dos mercados. Ademais, verificam-se ganhos de escala e de escopo devido ao custo marginal do serviço ser muito inferior ao custo médio.

A estruturação do setor privado de televisão aberta é feita por intermédio da transmissão de sinais em rede mediante estações geradoras, retransmissoras e repetidoras.²⁸ Em regra, cada função é desempenhada por entidades distintas. A prestação dos serviços de radiodifusão por meio de concessão ou permissão administrativa pode ser feita em âmbito local, regional ou nacional. A estação geradora dispõe do direito à realização de conteúdos televisivos.

As estações de retransmissão e de repetição de sinais de televisão atuam, por sua vez, mediante autorização administrativa e limitam-se à execução de serviços auxiliares aos serviços de radiodifusão de sons e imagens, caracterizados pela mera retransmissão e repetição de sinais gerados por uma prestadora do serviço de radiodifusão de sons e imagens. Tais estações de retransmissão e repetição dependem de um contrato com as estações de geração, como também seu funcionamento está condicionado à ausência de uma estação geradora na região (SCORSIM, 2007, p. 90).²⁹

O Decreto-Lei n. 236, de 28/02/1967, que complementa e modifica a Lei n. 4.117/1962, que rege o setor de radiodifusão, prevê limites à concentração da propriedade privada estabelecendo que cada entidade só pode ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão em todo o território nacional no limite de dez estações radiodifusoras, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado (art. 12). Contudo, o mesmo diploma legal dispõe que não serão computadas as estações repetidoras e retransmissoras de televisão pertencentes às estações geradoras (art. 12, § 2º). Como consequência, houve uma concentração das concessões e das autorizações nas mãos de poucos *players*, basicamente em cinco redes nacionais de televisão por radiodifusão privadas (*vide* Anexo 1).

No Brasil, o nível de concentração do mercado de televisão aberta é agravado pelas facilidades institucionais que permitiram a propriedade cruzada, ou seja, a possibilidade de um mesmo grupo econômico possuir diversos meios de comunicação, como concessão de TV, rádio e jornais em uma mesma localidade. Apesar de

28 *Estação geradora de televisão*: é o conjunto de equipamentos, incluindo os acessórios, que realiza emissões portadoras de programas que têm origem em seus próprios estúdios.

Estação repetidora de televisão: é o conjunto de receptores e transmissores, incluindo equipamentos acessórios, capaz de captar os sinais de sons e imagens oriundos de uma estação geradora, recebidos diretamente dessa geradora ou de outra repetidora, terrestre ou espacial, possibilitando seu transporte para outra repetidora, para uma retransmissora ou para outra geradora de televisão.

Estação retransmissora de televisão: é o conjunto de receptores e transmissores, incluindo equipamentos acessórios, capaz de captar sinais de sons e imagens e retransmiti-los, simultaneamente ou não, para recepção pelo público em geral (definições segundo o artigo 6º do Decreto n. 5.371, de 17/02/2005).

29 Consultar Decreto n. 5.371, de 17/02/2005, que aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, anexas ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens.

haver restrições constitucionais,³⁰ formaram-se no país grandes conglomerados de comunicação.³¹

Além da análise do desenho de propriedade do setor de radiodifusão, o nível de concentração também pode ser avaliado sob o aspecto de audiência e faturamento (dados sobre esses aspectos constam do item 6).

3.1.2 Aspectos normativos

A atual conformação do setor de TV aberta no Brasil indica a preponderância do sistema de radiodifusão privado em relação ao sistema público e estatal. Uma das explicações refere-se aos parâmetros normativos do setor. Segundo Scorsim (2007), o Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei n. 4.117, de 27/08/1962, que rege o setor de radiodifusão, contempla um modelo híbrido que reúne características tanto do modelo europeu continental quanto do modelo norte-americano. Enquanto o modelo europeu baseia-se na ideia de televisão pública, serviço público, monopólio estatal e concessão administrativa, o modelo norte-americano está assentado na televisão comercial de natureza privada, serviço de utilidade pública, técnica da licença administrativa, agência reguladora, etc.

O autor acrescenta que o Brasil adotou uma fórmula síntese que combina elementos de ambos os sistemas regulatórios, ou seja, a garantia de atuação da iniciativa privada mediante o regime de delegação estatal, sob a forma de concessão, permissão ou autorização.

Posteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, houve uma preocupação dos constituintes quanto à aprovação do princípio da complementaridade no serviço de radiodifusão como pressuposto de democratização dos meios de comunicação. Foi criado o sistema público, ao lado dos já existentes sistemas privado e estatal, cuja ideia é abarcar setores como universidades e instituições da sociedade sem fins lucrativos.³²

30 Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...]

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

31 Um caso notório de questionamento quanto à existência de propriedade cruzada foi a Ação Civil Pública n. 2008.72.00.014043 proposta pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina em janeiro de 2009. A ação tinha como objetivo anular a aquisição do jornal *A Notícia*, de Joinville, pelo grupo RBS e reduzir o número de emissoras de televisão do Grupo RBS aos limites permitidos pelo Decreto-Lei n. 236, de 28/02/1967. Em 21/03/2011 a Justiça Federal julgou improcedente o pedido e decretou a extinção do processo. Disponível em: <http://www.espacovital.com.br/noticia_complemento_ler.php?id=2477¬icia_id=24794>. Acesso em: 23/09/2012.

32 O senador Arthur da Távola, relator do capítulo da Comunicação Social, comentou a respeito da inclusão do princípio da complementaridade: [...] "Parecia-me que havendo um equilíbrio na concessão, se alcançaria o pressuposto da democratização nos meios de comunicação. Então, criei ali a figura de complementaridade do sistema. Eu era relator e criei esta figura, que a autorização, a concessão, a permissão para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens observasse o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Estávamos inovando, a meu ver, em primeiro lugar, para a criação do sistema público que até então não existia configurado em lei. Havia o privado e havia o estatal. Ao mesmo tempo, eu tinha na mente, não era digamos assim, assunto do conhecimento específico dos demais Constituintes, porque não estavam trabalhando diretamente sobre a matéria, eu tinha em mente, como eu era o relator também do capítulo de Educação e Cultura, de que lá no capítulo da

No entanto, o que se verifica é um flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais ao se constatar que a atividade de radiodifusão não é devidamente compartilhada entre Estado, sociedade e mercado.

A doutrina e a jurisprudência brasileiras tradicionais promovem a classificação do serviço de televisão por radiodifusão como serviço público privativo do Estado, por entenderem que a norma contida no art. 21, XX, “a”, da Constituição Federal estabelece a reserva de titularidade dos serviços públicos ao Estado. A execução desse serviço por agentes particulares depende de um ato de delegação: concessão, permissão ou autorização (arts. 21, XII; 49, XII, e 175, CF). A Constituição Federal também dispõe sobre a competência privativa da União para legislar sobre o setor de radiodifusão (arts. 22, IV; 48, XII) (SCORSIM, 2007, p. 202-203).

No entanto, há uma contradição inerente ao modelo brasileiro de radiodifusão: a televisão surgiu em função da iniciativa privada, contudo foi-lhe aplicado o regime de serviço público. Embora a televisão comercial esteja submetida formalmente ao regime público, na prática o setor privado orienta-se, de modo preponderante, por mecanismos de mercado.³³

A respeito da contradição entre iniciativa privada e regime de concessão de serviço público, Salomão Filho explica:

[...] o regime de concessão de serviço público parte de uma imperfeição de fundo quase insolúvel. Assenta suas bases na crença de que é possível transformar agentes privados em persecutores do interesse público. Sendo inviável o Estado realizar todas as atividades econômicas, ele passa a delegá-las aos particulares, acreditando que pode controlá-los através de um regime de direito público. Base fundamental para que esse regime funcione é a possibilidade de previsão dos fins da atividade econômica pelo Estado. É necessário, portanto, teorizar o conhecimento econômico, prevendo com precisão o fim das atividades dos particulares. [...] a experiência empírica com o controle dos agentes privados através do regime jurídico do direito público é muito pobre. Se o regime das concessões iria substituir com van-

Educação, criamos, para o conceito de escola pública, algo que escapasse ao exclusivo conceito de escola estatal como definição de escola pública. [...] a ideia da instituição pública que não é necessariamente estatal, desde que sem fins lucrativos, desde que comunitária, desde que filantrópica. [...] o modelo privado, com sua energia, com seu *marketing* etc.; o modelo estatal, com obrigações de uma política estatal na comunicação; não necessariamente com a atual política do governo; e o modelo público, que justamente teria dentro de si um conjunto, uma pluralidade de natureza ideológica a controlar-lhe as emissões; [...] (SCORSIM, op. cit., p. 210-211).

33 Ericson Meister Scorsim, em sua tese de doutorado *Estatuto dos serviços de televisão por radiodifusão*, (USP, 2007), propõe um novo modelo de ordenação dos serviços de televisão por meio da flexibilização do regime jurídico da seguinte forma: (i) sistema de radiodifusão estatal (serviço público privativo do Estado – serviços de comunicação institucional), (ii) sistema de radiodifusão privado (televisões comerciais – atividade econômica em sentido estrito) e (iii) sistema de radiodifusão público (televisões educativas e televisões comunitárias – serviço público não privativo e atividade voltada ao exercício, de modo direto, de direitos fundamentais). O autor assinala que não deve ocorrer a qualificação, em caráter exclusivo, do serviço de televisão como uma das modalidades de serviço público privativo do Estado, mas, sim, a coexistência dos regimes público e privado em consonância com o art. 223 da Constituição Federal, que prevê sistemas de radiodifusão privado, público e estatal.

tagem o mercado, estabelecendo fins públicos para os agentes particulares, sua eficácia tem sido muito limitada (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 26).

3.2 Definição do mercado de radiodifusão

Em termos geográficos, o modelo brasileiro preponderante de televisão baseia-se na cobertura nacional mediante um sistema de radiodifusão estruturado em redes nacionais, que são constituídas pelas emissoras de televisão chamadas cabeças de rede e as empresas a elas afiliadas, que estão localizadas nos planos regionais e locais.

A abertura da programação para o plano local ocorre basicamente em alguns minutos da programação transmitida em rede nacional e retransmitida pela emissora de radiodifusão local. Atualmente as principais redes nacionais são: Rede Globo, Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), Rede Record, Rede Bandeirantes, Rede TV! e as redes públicas TV Brasil e Fundação Padre Anchieta (TV Cultura).

Não há emissoras de televisão de alcance regional dotadas de autonomia suficiente para definir uma programação com a identidade da região onde é transmitida. No Brasil, o que existe são emissoras de televisão situadas nos planos regionais (capitais e principais cidades do interior) que se limitam a retransmitir a programação de televisão difundida pelas cabeças de rede em virtude de seus contratos de afiliação (SCORSIM, 2007, p. 75).

Com relação a possíveis bens substitutos da TV aberta, pode-se considerar que, com o advento de novas tecnologias como cabo (utilização de meios físicos confiáveis), *Direct to Home* (DTH),³⁴ *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS)³⁵ e Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA),³⁶ houve uma ampliação do mercado de televisão com o surgimento da TV por assinatura. Esse tipo de serviço caracteriza-se pela segmentação do conteúdo audiovisual, ou seja, oferecimento de canais temáticos, e pelo acesso condicionado, que se dá por meio do pagamento de assinatura mediante a celebração de um contrato de adesão.

Vale destacar que o alcance da TV por assinatura no Brasil ainda é limitado em relação à TV aberta devido, principalmente, a restrições financeiras da população. Apesar de ter havido um crescimento do número de assinantes – em 2006 a base de assinantes era de 4,7 milhões,³⁷ em abril de 2012 passou para 14 milhões³⁸ –, ainda há uma demanda reprimida significativa no setor, considerando-se que 95% dos domicílios brasileiros têm televisão.³⁹ De acordo com a Anatel, considerando-se o

34 *DTH*: serviço de distribuição de sinais de televisão e de áudio por assinatura via satélite.

35 *MMDS*: serviço que utiliza o espectro radioelétrico em microondas para prover programas de vídeo a assinantes.

36 *TVA*: utiliza o espectro radioelétrico na faixa de UHF.

37 Segundo dados da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA). Disponível em: <http://www.tvporassinatura.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=36>. Acesso em: 11/06/2012.

38 De acordo com dados da Anatel. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=25490>>. Acesso em: 11/06/2012.

39 De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE em 2010. Disponível em: <<http://www.telecom.br/nrtv.asp>>. Acesso em: 11/06/2012.

número médio de 3,3 pessoas por domicílio divulgado pelo IBGE, os serviços de TV por assinatura são distribuídos, atualmente, para aproximadamente 46,1 milhões de brasileiros, o que representa 23,6% dos domicílios no país.⁴⁰

Apesar do processo de convergência tecnológica no qual conteúdos audiovisuais podem ser transmitidos pelos mais diversos e múltiplos meios de comunicação, é possível diferenciar serviço de distribuição de vídeo e serviço de televisão. Na visão de Scorsim (2007), a unidade do conceito de televisão pode ser construída com base nas noções de programa e de programação audiovisual. A atividade de programação audiovisual, isto é, a sequência ordenada das emissões a serem recebidas pelo público, é essencial para a definição do conceito de televisão em relação às atividades econômicas de distribuição de conteúdo audiovisual.

Com isso, pode-se excluir do conceito de televisão a atividade de distribuição de meras imagens e sons que constituem o essencial do material difundido pela internet. Sob esse enfoque, pode-se dizer que se houver a organização e a difusão de sinais de áudio e vídeo em sequência, em sentido análogo ao conteúdo audiovisual da televisão tradicional, então haverá a difusão de serviços de televisão independentemente do meio utilizado.

4 A disputa pelo espectro: questões regulatórias e concorrenciais

O processo de escolha do modelo de TV digital terrestre no Brasil foi permeado pelo interesse dos radiodifusores sobre a apropriação de uma parcela adicional do espectro.

Em função da tecnologia de TV analógica, todas as normas de regulação do setor tratam os conceitos de programação (referente ao conteúdo transmitido) e de canal de frequência como características indissociáveis da prestação do serviço de radiodifusão de sons e imagens. Essa associação fica evidenciada com a consignação de um canal de frequência de 6 MHz a cada concessão do serviço.⁴¹ Vale lembrar que

40 Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=25490>>. Acesso em: 11/06/12.

41 De acordo com a Resolução Anatel n. 284/2001, que aprova o Regulamento Técnico para a Prestação do Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens e do Serviço de Retransmissão de Televisão:

“3.1 - CANALIZAÇÃO

3.1.1 - Canalização em Frequências Muito Altas (VHF):

Aos Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens e de Retransmissão de TV em VHF são destinados 12 canais de 6 MHz de largura de faixa, relacionados na Tabela 1.

3.1.2 - Canalização em frequências Ultra-altas (UHF):

Aos Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens e de Retransmissão de TV em UHF são destinados 45 canais de 6 MHz de largura de faixa, relacionados na Tabela 2.”

De acordo com o Decreto n. 52.795/1963:

“Art 20. As concessões e permissões não têm caráter de exclusividade e se restringem ao uso da frequência, com a potência no horário e em local determinados.

Art. 28. As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações (redação dada pelo Decreto n. 88.067, de 26/01/1983):

a TV analógica está baseada no conceito de monoprogramação, no qual uma única programação gerada por uma concessionária é transmitida na frequência outorgada e ocupa a quase totalidade da banda disponível (6 MHz). Ademais, nas transmissões analógicas é necessário manter uma banda de 6 MHz desocupada entre cada canal para evitar interferências. No entanto, a evolução tecnológica da TV digital permite o rompimento desses vínculos, propiciando o surgimento de novos modelos de serviços, como multiprogramação, interativos, mobilidade/portabilidade, caracterizando um ambiente multisserviço.⁴²

Nesse sentido, a alta concentração do setor de radiodifusão no Brasil pode ser analisada sob o foco das formas de acesso ao espectro eletromagnético. Um dos aspectos regulatórios mais relevantes, no que tange ao setor de televisão, refere-se ao uso do espectro, uma vez que este se caracteriza por ser um recurso limitado. O espectro eletromagnético é compartilhado por empresas que executam tanto serviços de telecomunicações quanto serviços de radiodifusão. No Brasil esses setores possuem regulação distinta, ou seja, o serviço de radiodifusão é regido principalmente pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei n. 4.117, de 27/08/1962, enquanto o setor de telecomunicações tem como marco regulatório a Lei n. 9.472, de 16/07/1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações e a criação e o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A evolução das tecnologias de transmissão de dados sem fio (*wireless*) acirrou a disputa pelo uso do espectro.⁴³ Atividades como telefonia celular e o acesso remoto à internet, como, por exemplo, Wi-Fi, WiMax, para simples navegação ou para uso de serviços como IPTV (televisão através de redes que utilizam o mesmo protocolo de comunicação empregado na internet) e VoIP (voz via internet) têm demandado cada vez mais a destinação de faixas de frequência.

Pode-se afirmar que a quantidade disponível de espectro eletromagnético está se tornando cada vez mais reduzida e cara. Parte considerável do espectro é ocupada em razão de velhos usos e tecnologias, como, por exemplo, a radiodifusão analógica. Nesse sentido, pode-se inferir que o modelo de gestão baseado em direitos de exclusividade para a ocupação de blocos do espectro, ou seja, a separação de acordo com o tipo de serviço a ser executado, constitui-se em relevante obstáculo à entrada de novos *players* nessa atividade.⁴⁴

5 - observar o caráter de não exclusividade na execução do serviço de radiodifusão que for autorizado e, bem assim, da frequência consignada, respeitadas as limitações técnicas referentes à área de serviço;"

Consultar Política Regulatória: Panorama Brasileiro Atual – CPqD (2005), p. 19.

42 É o ambiente de serviços de telecomunicações que consiste na transmissão de sinais portadores de múltiplos serviços, simultaneamente ou não, na frequência designada para que a emissora transmita seu sinal digitalizado. O multisserviço engloba a situação de multiprogramação em que as programações que compartilham a frequência de sintonia são pertencentes a duas ou mais cabeças de rede. Consultar Cadeia de Valor – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital – CPqD (2004).

43 Para uma discussão mais detalhada, consultar Documento de Trabalho Seae/MF n. 42 – “Sobre o uso eficiente do espectro radioelétrico”, Marcelo Lima e Marcelo Ramos – dezembro/2006.

44 O modelo básico de gestão do espectro de radiofrequências adotado no Brasil é semelhante ao *command-and-control* norte-americano e baseia-se na destinação de bandas de frequência para usos determinados (radiodifusão, telefonia, TV por assinatura,

Esse modelo estimula a adoção pelas incumbentes de um comportamento defensivo, ou seja, muitas vezes elas se mobilizam no intuito de dificultar a implementação de mudanças no modelo de gestão e a possível entrada de novos concorrentes. Um caso exemplificativo relaciona-se às discussões a respeito do modelo de televisão digital implantado no Brasil que suscitaram uma série de questionamentos a respeito de qual seria o uso mais eficiente do espectro.

De forma breve, vale destacar que a necessidade de redefinição de critérios para a concessão de canais de televisão tornou-se patente nas discussões sobre o modelo de TV digital implantado no Brasil. O Decreto n. 5.820, de 29/06/2006, definiu que o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) iria adotar o padrão de modulação do *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* (ISDB-T) adotado no Japão. Um dos pontos mais polêmicos refere-se ao artigo 7º do Decreto n. 5.820/2006, que prevê a consignação às radiodifusoras de canal digital de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz para cada canal outorgado, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

No entanto, a tecnologia digital permite um aumento significativo na capacidade de exploração da faixa de 6 MHz, haja vista a possibilidade de opção entre a monoprogramação em alta definição ou a multiprogramação em definição padrão.⁴⁵ Por consequência, é muito improvável que as atuais radiodifusoras, detentoras de canal de frequência de 6 MHz, ofertem vários canais com programação diversificada. Isso porque o elo mais caro na cadeia produtiva é justamente a produção de conteúdo. Nesse sentido, há fortes indícios de que haverá o subaproveitamento do espectro, ou seja, a possibilidade de que nem toda a capacidade de transporte disponível de informações seja efetivamente usada.

Há debates, não apenas no Brasil, mas em todos os países nos quais a TV digital foi ou está sendo implantada, sobre o que deve ser feito com o chamado “dividendo digital”, ou seja, as frequências que serão devolvidas quando terminar o período da transição da TV analógica para a digital, que no Brasil ocorrerá em 2016.⁴⁶ Há um grande interesse tanto dos radiodifusores quanto das operadoras de telecom em usufruir as frequências do espectro nobre de 700 MHz.⁴⁷

internet sem fio e demais aplicações *wireless*) e na exclusividade do seu uso. As autoridades públicas licenciam faixas de frequência determinando de que modo ela será utilizada e organizam procedimentos visando à seleção dentre os interessados em usufruir desse direito. Ver Documento de Trabalho Seae/MF n. 42.

45 A multiprogramação implica a transmissão, pela mesma geradora, de três a quatro canais (com a compressão MPEG 2) ou até oito canais (com a compressão MPEG 4) simultaneamente.

46 O governo federal planeja para 2013 a realização de um leilão para as faixas de frequência de 700 MHz, faixa esta que será devolvida pelas empresas de radiodifusão ao fim do período de transição da implantação da TV digital, agendada para 2016. A ideia do governo é impor a obrigação às operadoras de serviços móveis de implantar o sistema digital de TV nas retransmissoras localizadas em municípios pequenos ainda não atendidos por essa tecnologia. Em troca, o governo propõe uma redução nos preços das licenças de 4G que utilizarão a faixa de 700 MHz, o que irá permitir mais capacidade de rede para as empresas de telecomunicações. Fonte: *Valor Econômico*, 13/08/2012.

47 Sob as mesmas condições ambientais, sistemas de comunicação em bandas de frequência mais elevadas como 2,5 GHz e 3,5 GHz têm um alcance menor que bandas mais baixas, como 700 MHz, devido às características físicas de propagação de radiofrequência: o raio de cobertura diminui com o aumento da frequência. Na prática são necessários muito mais equipamentos, o que implica mais investimentos em 2,5 GHz ou 3,5 GHz para cobrir, por exemplo, uma área rural do que em relação à faixa de

Em relação a aspectos regulatórios, a possibilidade de subaproveitamento do espectro entra em conflito com a legislação vigente no que tange ao uso eficiente desse recurso. A Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472/97) prescreve nos arts. 157 e 159 o emprego racional e econômico do espectro, dado que este é um recurso limitado, constituindo-se em bem público.

Ademais, a frequência consignada a uma concessionária é de propriedade da União, e seu melhor uso, inclusive quanto àquele gerado pelo progresso tecnológico, pode ser disciplinado de maneira diferente do usualmente adotado. Por exemplo, pode-se desvincular a consignação de uma frequência a cada concessão do serviço de radiodifusão de sons e imagens, outorgando a capacidade de transporte de sinais digitais.

A associação da programação com o canal de frequência em função das restrições dos sistemas de televisão analógica indica que cada concessionária só pode oferecer uma única programação por área de serviço. Nessa situação supõe-se que, no caso de adoção da multiprogramação, poder-se-ia estar ferindo o disposto nos instrumentos de regulação do setor, pois configurar-se-ia a outorga de múltiplas concessões do serviço a uma mesma entidade e em uma mesma localidade. Diante disso, faz-se necessário, em termos legais, a alteração no conceito do serviço de radiodifusão de sons e imagens, com a definição de novas facilidades e características.

Outro conceito de multiprogramação refere-se ao modelo europeu, ou seja, a possibilidade de transporte de diversas programações em um mesmo canal de frequência e cada programação ser vinculada a uma concessionária diferente. Nesse caso, a questão regulatória estaria concentrada na consignação da frequência. Esse caso pressupõe a criação da figura do operador de rede, cuja função é disponibilizar a infraestrutura de transmissão e, com isso, a oferta de capacidade de transporte de sinais.

O operador de rede permite que cada emissora de televisão receba o espaço necessário para veicular sua programação. Como a tecnologia digital possibilita a diminuição do espaço radioelétrico utilizado, o excedente poderá ser redistribuído para a entrada de novas emissoras, que irão transmitir seu sinal para uma única antena titularizada e gerida por determinada empresa submetida, por sua vez, à fiscalização regulatória. O operador de rede fraciona o canal de 6 MHz com o objetivo de disponibilizar várias programações de diferentes emissoras.

5 Definição de bem essencial

A rede de difusão, ao utilizar o espectro eletromagnético, constitui-se em uma *essential facilities*, ou seja, um bem necessário para a prestação de serviços de televisão digital terrestre. Uma das questões muito discutidas na teoria da regulação e do direito concorrencial diz respeito às condições de acesso a bens ou a infraestruturas

frequência de 700 MHz. Disponível em: <http://www.telesintese.ig.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11887&Itemid=43>.

essenciais. Pode-se definir bem essencial como único ou muito difícil de duplicar e necessário para qualquer agente que queira atuar em um determinado mercado (GONÇALVES, 2010).

De acordo com Salomão Filho (2003), bem ou infraestrutura essencial (*essential facility*) ocorre quando há “situações de dependência de um agente econômico com relação ao outro, nas quais a oferta de certos produtos ou serviços não se viabilizaria sem o acesso ou o fornecimento do essencial”. O autor acrescenta que, “em sua formulação inicial, essas hipóteses coincidiam com os casos de monopólio natural ou com outros casos de monopólio decorrentes de razões estruturais e nos quais não há como presumir que o mercado seja capaz, por si, de dar solução a essas falhas”.

Pode-se dizer que houve uma ampliação da aplicação do conceito de bem essencial, tornando-se mais flexível para todas as situações nas quais, embora não haja monopólio, os retornos crescentes de escala tornam a duplicação daquele bem impossível (fática ou juridicamente), economicamente inviável ou desprovida de incentivos. Exemplo clássico diz respeito às redes naturais ou artificiais, físicas ou virtuais (GONÇALVES, 2010).

O modelo de radiodifusão adotado no Brasil não comporta atualmente o compartilhamento do uso da infraestrutura para fins de transmissão dos sinais de televisão. Cada emissora detém sua própria rede de transmissão, que utiliza, por sua vez, um bem público e escasso, ou seja, o espaço eletromagnético. Pode-se dizer que um dos desdobramentos desse modelo é a ineficiência na alocação de recursos, ou seja, uma sobreposição de estruturas de transmissão de sinais e o subaproveitamento do espectro eletromagnético com a adoção da tecnologia digital.

6 Desafios concorrenciais na implantação da TV digital

A forma pela qual os radiodifusores detêm parcela considerável do espectro eletromagnético, por meio de suas redes de transmissão, suscita uma análise dos possíveis efeitos anticoncorrenciais no setor de TV aberta. Infere-se que a política regulatória do setor esteja fortemente vulnerável à atuação de grupos de interesse.⁴⁸

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472/1997), em seu artigo 19, VIII, atribui à Anatel a administração do espectro de radiofrequências, estabelece nos artigos 157 e 158 que o espectro é um recurso público limitado e requer que a Anatel

48 Uma das abordagens de origem norte-americana para a regulação é a chamada Teoria da Captura, que representou um modelo alternativo à abordagem convencional da regulação econômica, que se baseava na teoria do bem-estar sob o enfoque das falhas de mercado (monopólios naturais, externalidades, etc.). Posteriormente houve uma revisão teórica, a partir dos anos 1960, que incorporou à análise as chamadas *falhas de governo*, que utilizam, por sua vez, dois conceitos fundamentais: grupos de interesse e *rent seeking*. Como consequência, o Estado deixou de ser observado, do ponto de vista da regulação, como uma entidade voltada fundamentalmente para o bem público. Passou-se a considerar a cooptação da burocracia e dos legisladores por parte de grupos interessados em garantir renda extraordinária (*rent seeking*). Posteriormente, a Teoria da Captura foi aperfeiçoada (ex.: George Stigler, Sam Peltzman e Gary Becker) ou contestada (ex.: Richard Posner). Consultar: FIANI (1998).

mantenha plano com a atribuição, a distribuição e a destinação de radiofrequências associadas aos diversos serviços e atividades de telecomunicações, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões.

De acordo com os artigos 159 e 160, ao destinar as faixas de radiofrequência, deverão ser considerados o emprego racional e econômico do espectro, bem como as atribuições, as distribuições e as consignações existentes, objetivando evitar interferências prejudiciais, podendo, inclusive, restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerando-se o interesse público.

O artigo 161 prescreve que pode a Agência, a qualquer tempo, modificar a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenar a alteração de potências ou de outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine.

Verificam-se de forma contundente lacunas na regulação, pois a partir do uso de conceitos defasados de programação e canal de frequência baseados, por sua vez, na tecnologia analógica, que abarca apenas a monoprogramação e que ainda estão presentes na legislação, há o comprometimento da atuação da Anatel no cumprimento de preceitos da LGT, principalmente com relação ao princípio da eficiência na administração do espectro.

Diante disso, cabe questionar se o artigo 7º do Decreto n. 5.820/2006⁴⁹ justifica o afastamento de princípios concorrenciais. Primeiramente, não há justificativas técnica, econômica ou jurídica para a concessão de um canal de 6 MHz para cada emissora, o que abre grande espaço para uma atuação antitruste.

Em termos técnicos, como foi explicitado anteriormente, o advento da tecnologia digital permite um maior aproveitamento do espectro de radiofrequência, que se traduz tanto numa melhor qualidade de som e imagem como na possibilidade da entrada de novos *players*, o que altera a avaliação de barreiras à entrada no setor. Em outras palavras, a própria evolução tecnológica, ao conceber um novo enquadramento dos conceitos de programação e de canal de frequência desvinculando-os, permite uma maior competição no mercado por meio da multiprogramação. Por conseguinte, esta representa um caminho de reestruturação concorrencial do setor.

Com relação ao aspecto econômico, não há eficiências que justifiquem a reserva de mercado aos atuais radiodifusores. A entrada de novos *players* faria com que

49 [...] Art. 7º Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

§ 1º O canal referido no *caput* somente será consignado às concessionárias e autorizadas cuja exploração do serviço esteja em regularidade com a outorga, observado o estabelecido no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD).

§ 2º A consignação de canais para as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão obedecerá aos mesmos critérios referidos no § 1º e, ainda, às condições estabelecidas em norma e cronograma específicos (Decreto n. 5.820/2006).

houvesse uma divisão do atual bolo publicitário,⁵⁰ podendo permitir, além de uma maior diversidade,⁵¹ uma redução no nível de concentração no setor. A concentração pode ser analisada sob três aspectos: (a) número de *players* (duas redes públicas nacionais – TV Brasil e Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) – e cinco redes nacionais privadas – Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV!); (b) audiência (somente a Globo detém 46,40% da audiência, seguida da Record (18%), SBT (15%), Bandeirantes (5,8%), Rede TV! (2,9%) e Pública (1,7));⁵² e (c) faturamento.⁵³

Ademais, verificam-se algumas ineficiências na alocação de recursos, ou seja, uma sobreposição de estruturas de transmissão de sinais, pois cada emissora tem sua própria rede de transmissão. O operador de rede representa uma forma alternativa de configuração desse modelo, pois permite maximizar o aproveitamento do espectro com uma estrutura física menor e, com isso, menos dispendiosa.

Em relação a aspectos jurídicos, nas palavras de Scorsim (2007), não há de se falar em direito adquirido ao uso de bem público, ou seja, há a possibilidade de realocação das frequências do espectro em função de interesse público, conforme prevê a LGT.

O instituto da concessão de serviço público empregado no serviço de televisão aberta tem servido mais aos interesses dos concessionários do que ao interesse público. O processo de renovação do ato de atribuição do direito à exploração do serviço de televisão por radiodifusão revela o poder de influência desse setor. Segundo disposto no art. 223, parágrafo 2º, da Constituição Federal, a não renovação da concessão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional em votação nominal. Na prática, ocorre a renovação automática das concessões sem qualquer controle sobre o desempenho da atividade pela emissora quanto aos condicionantes estabelecidos no art. 53 da Lei n. 4.117/1962.

50 De acordo com dados do Projeto Intermeios, que faz levantamentos sobre o volume de investimentos publicitários em mídia no Brasil, no ano de 2011 o faturamento bruto da televisão aberta atingiu R\$ 18.011.136.320,14. O faturamento bruto total considerando TV aberta e fechada, rádio, jornal, revista, cinema, guias e listas, mídia exterior (*outdoor*, painel, mobiliário urbano, digital *out of home* e móvel) e internet atingiu R\$ 28.454.349.403,81 em 2011. Logo, a TV aberta respondeu por 63,3% do investimento publicitário no país em 2011. Essa pesquisa abarcou mais de 350 veículos e grupos de comunicação, que representam aproximadamente 90% do investimento em mídia (para informações mais detalhadas, *vide* Anexos 2 e 3). Disponível em: <<http://www.projetointermeios.com.br/relatorios-de-investimento>>. Acesso em: 04/07/2012.

51 O princípio da diversidade é considerado um dos pilares da política regulatória no setor de mídia em vários países. A título de exemplo, a Federal Communications Commission (FCC), autoridade reguladora norte-americana, identifica cinco tipos diferentes de diversidade: diversidade de pontos de vista, para referir-se à disponibilidade de conteúdos de mídia que refletem perspectivas variadas; diversidade de meios de transmissão, uma vez que quanto maior o número de proprietários de meios de comunicação em determinada área menores serão as chances de haver uma única pessoa ou grupo que possa exercer uma influência excessiva em termos de formação de opinião em determinada região; diversidade de programação, relacionada à variedade de formatos e conteúdos de programas; diversidade de fontes, quanto à disponibilidade de conteúdos cuja origem provém de vários produtores; e diversidade de propriedade, que abrange minorias e mulheres. Ver Schultz (2005). Há várias discussões a respeito do Índice de Diversidade elaborado pelo FCC, que mede o nível de concentração do mercado de mídia em âmbito local sob a ótica da propriedade cruzada. Ver Just (2009).

52 Media Workstation – Ibope Media. Universo: Total Domicílios com TV 100% = 19.130.477. Índices de Audiência, *Share* Total Ligados e *Share* Total Ligados Especial/Mídia 2010 – PNT. *Anuário de Mídia Pesquisas* 2012.

53 De acordo com reportagem da *Folha de S. Paulo*, o faturamento acumulado da TV Globo até novembro de 2011 atingiu aproximadamente R\$ 11 bilhões. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1028388-globo-fecha-ano-com-faturamento-em-alta-e-ibope-em-queda.shtml>>. Acesso em: 04/07/2012.

No Brasil, a lei de defesa da concorrência – Lei n. 12.529, de 30/11/2011 – não estabelece nenhuma isenção à aplicação dos princípios concorrenciais em relação a algum setor da economia. Desse modo, é factível pensar na possibilidade de atuação dos órgãos de defesa da concorrência quando se verificam lacunas regulatórias que geram ineficiências.

Há teorias norte-americanas que foram desenvolvidas a respeito de imunidades implícitas, tais como a *State Action Doctrine* (que surge da tensão entre a autonomia estadual para regular e a competência antitruste federal) e a *Pervasive Power Doctrine* (advinda do conflito de competências regulamentares entre agências governamentais federais norte-americanas).

A aplicação da doutrina *State Action* para o contexto brasileiro foi realizada por Calixto Salomão Filho na obra *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. Na visão do autor, o afastamento da análise concorrential na ação política regulatória dar-se-ia pela presença concomitante de dois elementos: (i) a constatação da existência de uma política expressa de substituição da competição pela regulação e (ii) a existência de ativa e constante supervisão do cumprimento das obrigações regulatórias pelo administrado.

O autor acrescenta:

A aplicação desses dois critérios no sistema brasileiro levaria à conclusão necessária de que apenas quando o Estado permite a alguém a exploração de serviço público mediante concessão haveria a imunidade. Apenas a concessão permite, de um lado, pressupor a existência de interesse em substituição do sistema concorrential (exatamente por se aplicar ao exercício de serviços públicos pelo particular que não se sujeita ao regime concorrential) e, de outro, confiar na existência de poderes suficientes por parte da Administração de supervisionar ativamente o cumprimento das obrigações previstas no texto regulamentar.

Ausentes quaisquer desses dois requisitos, a ação estatal é passível de revisão pelo órgão encarregado de aplicação do direito concorrential.

[...] O sistema de concessão e permissão de serviço público não é, *ao menos no caso típico*, compatível com o mercado, pois o Estado tudo regula: tarifas, qualidade do serviço e a própria entrada e saída do mercado. Concessão e permissão são, via de regra, atribuídas a um só agente econômico, criando-se, portanto, um monopólio, cuja fiscalização e controle incumbem ao órgão permissionário ou concessionário. Nesse caso, portanto, a análise da extensão do poder regulamentar é suficiente para tornar inaplicáveis a essas atividades – até porque inúteis – os princípios concorrenciais.⁵⁴ (grifo nosso)

54 SALOMÃO FILHO, Calixto (2008, p. 170-171, 174-175).

A radiodifusão é um serviço concedido pelo Estado sob o regime de delegação. Contudo, é um setor que não se amolda ao modelo clássico de concessão. Primeiramente porque não se submete à Lei Geral de Concessões – Lei n. 8.987, de 13/02/1995, pois há disposição expressa prevista no artigo 41.⁵⁵

A concessão é uma categoria jurídica construída em um determinado contexto histórico e utilizada em setores econômicos relacionados à infraestrutura material do país (ex.: ferrovias, portos, transportes, geração de energia elétrica, estradas, etc.). O setor de comunicação social por radiodifusão tem natureza especial porque trata de aspectos imateriais relacionados à soberania nacional, à identidade cultural, à educação, à informação, à afirmação da cidadania, etc., dissociados do uso clássico que se fez da concessão administrativa.⁵⁶ Sendo assim, o setor de TV aberta não pode ser enquadrado como um caso de concessão típica.

Ademais, Calixto Salomão Filho, ao considerar que a concessão justificaria, sob determinadas condições, o afastamento de princípios concorrenciais, refere-se a atividades regidas pelo regime de monopólio, ou que envolva poucos *players*. O que está sendo considerado na implantação da TV digital é a possibilidade do redesenho da estrutura concorrencial do setor que, mesmo sendo submetido ao regime de concessão, não exclui a possibilidade da entrada de novos *players*. Ou seja, a barreira à entrada supostamente erigida pelo regime de concessão é relativizada pelos avanços tecnológicos.

Por conseguinte, pode-se afirmar que a política pública de implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), cuja expressão jurídica são os Decretos n. 4.901/2003 e 5.820/2006, não ensejou o afastamento da concorrência pela regulação, o que representaria uma forma de isenção concorrencial. O setor de radiodifusão, apesar do uso de *essential facilities*, não exclui a concorrência pelo mercado. Ao contrário, a concorrência é potencializada pelas inovações trazidas pela tecnologia digital no que tange ao melhor aproveitamento do espectro. Vale ressaltar que um dos objetivos do SBTVD previsto no art. 1º, inciso VI do Decreto n. 4.901/2003, é estimular a evolução das atuais exploradoras de serviço de televisão analógica, bem assim *o ingresso de novas empresas*, propiciando a expansão do setor e possibilitando o desenvolvimento de inúmeros serviços decorrentes da tecnologia digital, conforme legislação específica.

Com relação à existência de uma supervisão ativa que pode ser vista como uma aferição da relevância de determinada política pública que ensejou a substituição da concorrência, o que se verifica é justamente a ausência de supervisão pelo órgão regulador. O Decreto n. 5.820/2006, ao conceder de forma peremptória um canal de 6 MHz para cada emissora, passa ao largo de regras regulatórias, ou seja, das atribuições da Anatel com relação à administração de forma racional e eficiente do espectro. Por conseguinte, a política de implantação da TV digital no Brasil não se enquadra

55 [...] Art. 41. O disposto nesta lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Lei n. 8.987/1995).

56 SCORSIM (2007, p. 276).

nos preceitos da doutrina *State Action*, a qual confere isenção antitruste aos Poderes Executivo e Legislativo quanto à implantação e à implementação de políticas públicas.

Por fim, cabe dispor algumas considerações a respeito da jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) com relação a mercados regulados. Segundo Taufick (2010), a jurisprudência do Cade tem evoluído no sentido de uma atuação mais abrangente do antitruste em setores regulados. O autor pesquisou uma série de decisões do Cade nas quais constatou que o Tribunal tem optado, habitualmente, pela interpretação mais abrangente da sua competência. Os julgados permitem concluir que o Cade tem alçado a proteção da concorrência a um patamar superior à definição de políticas públicas. Observa-se também a invocação da competência para analisar não só a existência de uma ativa supervisão, mas para julgar a própria qualidade da regulação.⁵⁷

Diante da constatação de lacunas regulatórias que, no presente caso, comprometem possibilidades de concorrência no setor de TV aberta, cabe aos órgãos de defesa da concorrência uma atuação mais incisiva. Contudo, deve-se ter em mente que a definição de limites de atuação dos órgãos de defesa da concorrência em setores regulados não é nada simples.

Quanto à forma de atuação das autoridades antitruste e regulatórias, Calixto Salomão Filho explica:

Em termos bem simples, a diferença entre direito antitruste e regulação está basicamente na forma de intervenção. A atuação do direito antitruste é essencialmente passiva, controlando formação de estruturas e sancionando condutas. Trata-se do que a doutrina administrativa costuma chamar de atos de controle e de fiscalização, através dos quais o Estado não cria a utilidade pública, limitando-se a fiscalizá-la ou controlá-la. Já a regulação não pode se limitar a tal função. É preciso uma intervenção ativa, que não se restringe ao controle, mas à verdadeira criação da utilidade pública através da regulação. A utilidade pública, nos setores reguláveis, consiste exatamente na efetiva criação de um sistema de concorrência.⁵⁸

Apesar de haver a possibilidade de delimitar nichos regulatórios e concorren-
ciais, quando a condução de determinada política regulatória, como no presente caso,
dá margem a questionamentos sobre possíveis reservas de mercado injustificáveis,

57 Um dos exemplos citados pelo autor é o caso Varig/GOL – AC n. 08012.003267/2007-14. A principal discussão situou-se em torno da competência do Cade para distribuir *slots*. O então conselheiro Prado considerou que não caberia ao Cade normatizar ou redistribuir *slots*, mas não fugiria da sua competência exigir a devolução de *slots* pelas requerentes no AC em função de entender, na mesma linha de Pfeiffer no PA n. 08000.007754/95-28, que o Cade tem competência para julgar questões regulatórias que acarretem efeitos, ainda que potenciais, sobre a concorrência (denominadas de falhas do regulador pelo ex-conselheiro). Esse entendimento levou a que o conselheiro Furquim concluísse pela necessidade de devolução de *slots* para a restauração da efetiva concorrência no setor.

58 SALOMÃO FILHO (2008, p. 37).

cabe indagar em que base se deve pautar a relação entre autoridade antitruste e agências reguladoras.

É importante ressaltar a possibilidade de que a alocação de competências entre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e as agências reguladoras dê margem para se organizar em bases complementares, pois é uma alternativa que permite uma melhor alocação de recursos públicos e impede conflitos entre os órgãos, o que pode, inclusive, exigir uma arbitragem. Com isso, ao pautar-se pelo princípio da subsidiariedade, a ação regulatória pode ser aperfeiçoada quando não tiver abarcado todas as possibilidades de concorrência do setor.⁵⁹

7 Considerações finais

A implantação da TV digital terrestre no Brasil representa a oportunidade de redesenho da estrutura competitiva do setor com benefícios significativos ao usuário. No entanto, constata-se uma contradição inerente à política pública de implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD). Ao mesmo tempo em que contempla como um dos objetivos o ingresso de novas empresas, concede bandas de frequência de 6 MHz aos atuais *players*, as quais, com grande probabilidade, serão subutilizadas.

O Brasil, ao adotar o modelo que utiliza o H.264 como tecnologia de codificação e compressão de sinais de vídeo, permite um significativo aproveitamento do espectro eletromagnético, que se traduz na possibilidade do aumento do número de canais.

Frise-se que a possibilidade da entrada de novos *players* não significa necessariamente maior diversidade de conteúdo. Como foi analisado anteriormente, a radiodifusão é um setor que possui um forte viés de padronização da programação. Uma das razões é o fato de o produto audiovisual ser de alto risco. No entanto, essa tendência à homogeneização da programação pode ser minimizada ao se considerar que a radiodifusão está submetida ao princípio constitucional da complementaridade, que pressupõe um sistema tripartite: público, estatal e privado. Nesse contexto, o cumprimento da diversidade, que é um princípio basilar da regulação do setor, torna-se muito mais factível.

A radiodifusão tem uma natureza peculiar, pois trata de valores como identidade cultural, educação, informação e cidadania. Pode-se dizer que é um setor estratégico, não apenas pelo fato de ser o meio de comunicação hegemônico no Brasil, mas porque, com o advento da tecnologia digital, tornou-se um importante instrumento, não apenas para a consecução de políticas públicas, como educação a distância e TV-*gov* (serviços governamentais pela televisão), mas também para a realização de novos serviços, como televidas e serviços bancários. Porém, apesar da sua importância e da possibilidade de novas funcionalidades, verificam-se no setor deficiências de regulação.

59 CARVALHO; CASTRO (2009, p. 172-173).

A regulação do setor é falha em dois aspectos: não garante a realização de uma estrutura policêntrica – a coexistência de radiodifusores públicos, estatais e privados – nem uma diversidade em termos de conteúdo.

Com relação à padronização do conteúdo, é importante destacar que há normas regulatórias que reforçam a homogeneização da programação. O Decreto n. 5.371 de 17/02/2005, que aprova o regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens, prevê disposições restritivas quanto à possibilidade de inserções de programação por iniciativa das afiliadas.⁶⁰ Isso explica, em boa parte, o baixo percentual de programação regional na grade televisiva, que se limita, na maioria das vezes, a noticiosos locais.

Com isso, a reformulação do artigo 7º do Decreto n. 5.820/2006 é fundamental no sentido de facilitar o acesso às frequências do espaço eletromagnético pelos setores público, estatal e outros radiodifusores privados.

A forma pela qual a gestão do espaço eletromagnético está desenhada reforça a hegemonia da radiodifusão privada, com o agravante da garantia de reserva de mercado aos atuais radiodifusores. Pode-se afirmar que a preponderância da radiodifusão privada no Brasil inviabiliza o cumprimento de preceitos constitucionais.

Este trabalho indicou uma lacuna regulatória relevante, que é a aplicação de conceitos defasados no artigo 7º do Decreto n. 5.820/2006, ou seja, a consignação de um canal de frequência de 6 MHz a cada concessão do serviço. Porém, deve-se ressaltar que há outras lacunas regulatórias do setor, fruto da falta de regulamentação de artigos da Constituição Federal.

Apesar de fugir do escopo do trabalho, é importante citar brevemente que, além da ausência de regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal, que trata da complementaridade dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens em privado, público e estatal, falta a regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à comunicação social e à organização e à exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Resumidamente, o artigo 221 estabelece os princípios com relação ao conteúdo a ser transmitido pelas emissoras de rádio e televisão, como preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; entre outros. O artigo 222 trata, por sua vez, de regras de propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

60 "Art. 37. A transferência da autorização para execução dos Serviços de RTV (Serviço de Retransmissão de Televisão) e de RpTV (Serviço de Repetição de Televisão) somente é permitida entre pessoas jurídicas para retransmissão ou repetição da mesma programação básica. [...]"

Art. 45. A pena de multa poderá ser aplicada, isolada ou conjuntamente, por infração de qualquer dispositivo legal, regulamentar ou normativo e, especificamente, quando a autorizada: [...]"

V - inserir programação ou publicidade em desacordo com as condições estabelecidas neste Regulamento;" [...] (Decreto n. 5.371/2005).

Por conseguinte, vê-se que a radiodifusão no Brasil é um setor que demanda atualização em termos legais, e a tecnologia digital reforça essa necessidade. A implantação do SBTVD representa a oportunidade de se rever as várias distorções do setor de radiodifusão em prol de mais competição e diversidade para o usuário.

Verifica-se a vigência de um modelo concentrador no segmento de TV aberta, no qual a participação percentual desse segmento no bolo publicitário cresce a cada ano (*vide* Anexo 3). Essa concentração é reforçada dentro do próprio setor, ao considerar que apenas um *player* – a Rede Globo – tem ampliado seu faturamento, apesar da queda de audiência.⁶¹

Nesse contexto, este trabalho enfatiza a necessidade da comunhão, em termos de atuação, das autoridades regulatórias e antitruste, pois parte-se do pressuposto de que lacunas regulatórias dão ensejo a uma ação antitruste ativa quando há danos à concorrência.

Referências

ANUÁRIO DE MÍDIA PESQUISAS 2012. São Paulo: Meio & Mensagem, 2012.

ARMSTRONG, Mark. Competition in two sided-market. **RAND Journal of Economics**, v. 37, n. 3, 2006.

BATISTA, Jorge Chami. **Efeitos econômicos, tecnológicos e sociais da TV digital no Brasil**: alternativas para transmissão terrestre. . Instituto de Economia, UFRJ, abr. de 2005 (Texto de discussão, n. 6). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2005/efeitos_economico_tecnologicos_e_sociais_da_tv_digital_no_brasil.pdf>. Acesso em: 10/10/2012.

BRASIL. Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado de São Paulo – Ata da Audiência Pública sobre Televisão Digital e o Modelo Brasileiro de Radiodifusão em 24 de abril de 2006. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/atuacao/docs_memorias/2006/2006/ata%20audiencia%20publica%20tv%20digital.doc>. Acesso em: 25/07/2012.

61 De acordo com notícia divulgada na *Folha de S. Paulo* em 02/01/2012, ao utilizar determinada metodologia para aferição de audiência, em 2007, a emissora obteve 20,3 pontos de média nacional no Ibope e sua receita foi de R\$ 6,7 bilhões. Até novembro de 2011 registraram-se 17,8 pontos (cada ponto no Painel Nacional de Televisão equivale a 185 mil domicílios), mas, em termos de faturamento, o saldo deve fechar em quase R\$ 11 bilhões, o que representa um aumento de 9% em relação ao ano anterior. Pesquisa da FGV-SP apontou que uma das razões é o fato de as redes de TV concederem bônus por volume (BV) para que as agências de publicidade direcionem anúncios para seus canais. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1028388-globo-fecha-ano-com-faturamento-em-alta-e-ibope-em-queda.shtml>>. Acesso em: 08/10/2012.

_____. Agência Nacional do Cinema. TV Aberta Mapeamento 2010. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf>. Acesso em: 27/09/2012.

CARVALHO, Vinicius Marques de; CASTRO, Ricardo Medeiros de. Políticas públicas regulatórias e de defesa da concorrência: qual espaço de cooperação? **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, out.-dez 2009.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 545-567.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras. Instituto de Economia, UFRJ, 1998 (Texto de discussão). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>. Acesso em: 18/08/2012.

FREY, Bruno. **Happiness**: a revolution in economics. Cambridge: MIT Press, 2008.

GIANSANTE, Moacir et al. **Cadeia de valor**: Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital – modelo de implantação OS40539. Campinas: CPqD, 2004.

GONÇALVES, Priscila Brolio. Recusa de contratar acesso a bens essenciais: problema regulatório ou antitruste? In: ZANOTTA, Pedro; BRANCHER, Paulo (Org.). **Desafios atuais da regulação econômica e concorrência**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 263-287.

LEAL, Sayonara; VARGAS, Eduardo Raupp de. Democracia técnica e lógicas de ação: uma análise sociotécnica da controvérsia em torno da definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD). **Sociedade e Estado**, Brasília, UnB, v. 26, n. 2, maio-ago. 2011.

JUST, Natascha. Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. **Media, Culture & Society**, London, Sage Publications, v. 31, n. 1, p. 97-117, dez. 2009.

LIMA, Marcelo Sá Leitão Fiuza; RAMOS, Marcelo de Matos. **Sobre o uso eficiente do espectro radioelétrico**. Documento de Trabalho n. 42, dez. 2006. Secretaria de Acompanhamento Econômico, Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2006-1>. Acesso em: 25/07/2012.

MARTINS, Ricardo B. et al. **Modelo de referência**: Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital OS 40539. Campinas: CPqD, 2006.

MOTA, Regina; TOME, Takashi. Uma nova onda no ar. In: CASTRO, Cosette; BARBOSA FILHO, André; TOME, Takashi (Org.). **Mídias digitais: convergência tecnológica e inclusão social**. São Paulo: Paulinas, 2005.

OWEN, B. M.; WILDMAN, S. S. **Video economics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

PICCOLO, Lara S. Godoy. **Arquitetura do set-top Box para TV digital interativa**. Campinas: Unicamp, 2004. Disponível em: <<http://www.ic.unicamp.br/~rodolfo/Cursos/mo401/2s2005/Trabalho/039632-settopbox.pdf>>. Acesso em: 10/10/2012.

POSNER, Richard. Theories of economic regulation. Trad. Mariana Mota Prado. In: MATTOS, Paulo et al. **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: 34, 2004. p. 49-80.

ROSA, Rodrigo Amorim Gonçalves. **Falhas de mercado e a homogeneização da programação de televisão por radiodifusão no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito concorrencial: as condutas**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCORSIM, Ericson Meister. **Estatuto dos serviços de televisão por radiodifusão**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SCHULTZ, Richard. **Measuring media diversity: problems and prospects**. Working Paper Series, jul. 2005. Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy. Harvard University. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/presspol/publications/papers/working_papers/2005_07_schultz.pdf>. Acesso em: 25/07/2012.

TAUFICK, Roberto Domingos. Imunidade *Parker v. Brown*: releitura das doutrinas *state action* e *pervasive power* no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista ANTT**, Brasília, ANTT, v. 2, n. 2, nov. 2010.

TOME, Takashi. **Tecnologias digitais em radiodifusão: aspectos tecnológicos e potencialidades do uso**. 2003. Disponível em: <http://legislaciones.item.org.uy/files/Takashi_Tecnologias_digitales_en_Radiodifusion.pdf>. Acesso em: 10/10/2012.

Anexo I

Rede	Própria	Afiliada	Retransmissoras	Total
Globo	15	79	2894	2988
SBT	8	42	1477	1527
Bandeirantes	9	20	1139	1168
Record	5	25	746	776
TV Omega (Rede TV!)	5	10	157	172
Padre Anchieta (TV Cultura)	1	13	457	471
Radiobras	3	5	159	167
Rádio e Televisão OM Ltda.	2	2	182	186
Rede 21	1	2	14	17
Canção Nova	2	0	272	274
Rede Mulher	1	1	496	498
Abril	1	0	69	70
Canal Brasileiro (Jovem Pan)	1	0	78	79
Rede Família	1	0	18	19
Vida	1	0	473	474
Rede Boas Novas	0	1	21	22
Independente (sem vínculo)	45	0	485	530
Total	101	200	9.137	9.438

Fonte: Relatório Ancine “TV Aberta Mapeamento 2010” (elaborado a partir dos dados da Anatel – Sistema de Controle de Radiodifusão (SRD) – módulo de outorga – janeiro de 2011)

Anexo 2

Faturamento bruto dos meios

em R\$

	2008	2009	2010	2011
TV	12.605.206.145,60	13.569.342.942,73	16.498.704.021,10	18.011.136.320,14
Jornal	3.411.681.801,87	3.134.937.206,09	3.241.545.135,28	3.365.800.705,90
Rádio	902.452.967,32	986.876.313,54	1.094.506.885,54	1.130.394.174,12
Revista	1.824.640.757,15	1.711.960.708,34	1.967.311.069,96	2.035.828.320,60
Mídia exterior	586.730.093,16	658.886.222,49	765.516.425,62	858.088.966,19
TV por assinatura	802.711.026,42	822.917.400,75	1.011.756.783,69	1.192.315.913,17
Internet	759.342.247,67	950.367.727,91	1.216.078.802,16	1.454.825.445,73
Guia e listas	443.075.470,95	355.771.997,38	328.089.475,65	319.592.425,41
Cinema	88.334.654,40	81.644.904,46	92.234.187,48	86.367.132,55
Total dos meios	21.424.175.164,54	22.272.705.423,69	26.215.742.786,48	28.454.349.403,81

Fonte: Projeto Intermeios. Disponível em: <<http://www.projetointermeios.com.br/>>. Acesso em: 05/10/2012

Obs.: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como, por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

Anexo 3

Faturamento bruto dos meios em termos percentuais

	2008	2009	2010	2011
Cinema	0,41	0,37	0,35	0,3
Guia e listas	2,07	1,60	1,25	1,12
Internet	3,54	4,27	4,64	5,11
Jornal	15,92	14,08	12,36	11,83
Mídia exterior	2,74	2,96	2,92	3,02
Rádio	4,21	4,43	4,18	3,97
Revista	8,52	7,69	7,5	7,15
Televisão	58,84	60,92	62,93	63,30
TV por assinatura	3,75	3,69	3,86	4,19

Fonte: Projeto Intermeios. Disponível em: <<http://www.projetointermeios.com.br/>>. Acesso em: 05/10/2012

Obs.: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como, por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

PATROCÍNIO



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

REALIZAÇÃO



ESAF

IDEALIZAÇÃO



Ministério da
Fazenda

