

2. Contexto dos setores de telecomunicações e radiodifusão

Este capítulo apresenta um panorama histórico das políticas de telecomunicações e um levantamento dos setores de radiodifusão e TV por assinatura no Brasil. Começando com o estabelecimento do Primeiro Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, o capítulo segue para a criação da Telebras, em 1972, e as mudanças de políticas que abriram o caminho para a liberalização em meados dos anos de 1990. Ainda nesta parte, apresenta-se o marco regulatório e político para a era de pós-privatização, incluindo o surgimento de serviços de voz móveis e de banda larga. Já na segunda parte, faz-se um delineamento do desenvolvimento das políticas públicas para um mercado de radiodifusão nacional a partir da liberalização do setor. Examinam-se, nesse sentido, a transição para a televisão digital terrestre, os esforços para promover o conteúdo audiovisual criado no Brasil e as tendências recentes na radiodifusão e na TV por assinatura.

Contexto do setor de telecomunicações brasileiro

O setor de telecomunicações no Brasil transformou-se consideravelmente desde a implementação do primeiro Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962. Desde então, ele tem sido governado por dois marcos legais de telecomunicações e inúmeras avaliações, planos de políticas públicas e medidas regulatórias (Tabela 2.1). Entender o contexto histórico é essencial para identificar as lições aprendidas, assim como os caminhos para melhorias.

Tabela 2.1. Resumo da história das telecomunicações no Brasil

Mês e ano	Ação	Instrumento legal
Agosto 1962	Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)	Lei n.º 4.117
Julho 1966	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)	Lei n.º 5.070
Julho 1972	Criação da estatal Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras)	Lei n.º 5.792
Julho 1996	Lei Mínima	Lei n.º 9.295
Julho 1997	Lei Geral das Telecomunicações (LGT)	Lei n.º 9.472
Outubro 1997	Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações	Decreto n.º 2.338
Abril 1998	Plano Geral de Outorgas (PGO)	Decreto n.º 2.534
Mai 1998	Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU)	Decreto n.º 2.592
Julho 1998	Privatização do sistema Telebras	x
Agosto 2000	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)	Lei n.º 9.998
Novembro 2000	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel)	Lei n.º 10.052
Junho 2003	2º PGMU	Decreto n.º 4.769
Abril 2008	Emenda ao 2º PGMU	Decreto n.º 6.242
Outubro 2008	Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil	Resolução n.º 516 da Anatel
Mai 2010	Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)	Decreto n.º 7.175
Junho 2011	3º PGMU	Decreto n.º 7.512
Novembro 2012	Plano Geral de Metas de Competição (PGMC)	Resolução n.º 600 da Anatel
Abril 2014	Marco Civil da Internet	Lei n.º 12.965
Dezembro 2018	4º PGMU	Decreto n.º 9.619
Junho 2019	Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert)	Decisão do Conselho Diretor da Anatel n.º 309
Outubro 2019	Emenda à LGT e ao Fust	Lei n.º 13.879

Nota: x = não aplicável.

A liberalização do setor de telecomunicações

O Brasil liberalizou seu setor de telecomunicações em meados dos anos de 1990, seguindo a tendência internacional que começara em meados dos anos de 1980. Assim, seu processo de liberalização inspirou-se e informou-se pelos efeitos das políticas em outros países, especialmente, nos Estados Unidos, bem como em países da Europa e da América Latina. A liberalização econômica do Brasil foi acompanhada por um aumento consistente nos investimentos no setor de comunicações, mormente, na expansão de infraestrutura. Isso resultou em um crescimento progressivo na cobertura de serviços e maior diversificação destes.

Sistema Telebras

Antes do processo de liberalização, um monopólio estatal fornecia serviços de telecomunicações no Brasil, como determinado pela Constituição de 1988. Esse modelo já havia sido estabelecido por meio do CBT, em 1962 (Brasil, 1962_[1]), e a criação da Telebras em 1972 (Brasil, 1972_[2]).

Depois de sua criação, a Telebras gradualmente adquiriu quase todos os fornecedores de telecomunicações locais. A empresa englobou 27 provedoras diferentes (i.e. uma por estado),¹ além da empresa operadora de longa distância Embratel. Houve algumas exceções, como a Companhia Riograndense de Telecomunicações, as Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto, Sercomtel Telecomunicações e a Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (empresa privada). Contudo, por causa de desenvolvimentos históricos no setor, a Telebras era a única provedora para todos os tipos de serviços de telecomunicações. Na época, eles se dividiam em serviços locais, de longa distância interurbano, de longa distância interestadual e serviços móveis.

As subsidiárias regionais da Telebras (e.g. Telesp, Telerj, Telebahia, Telemig) eram donas de sua infraestrutura local. Todavia essas empresas eram revendedoras de serviços de longa distância, que compravam a preços regulados da Embratel, segundo um mecanismo de compartilhamento de receita. Imediatamente antes de o governo começar a reestruturar o setor de telecomunicações, em 1995, o Estado possuía pouco mais da metade das ações com direito a voto da Telebras, mas apenas 21,7% de seu capital total. Apesar de as ações da Telebras nas 28 subsidiárias regionais variarem, a estatal controlava basicamente todas.

Antes da liberalização, todos os preços das comunicações eram regulados e os serviços locais subsidiados. Preços de planos básicos de telefonia fixa representavam uma proporção consideravelmente pequena da renda de consumidores no Brasil, em 1995 (i.e. USD 2,94 [BRL 2,7] para linha residencial, USD 10,24 [BRL 9,42] para linha comercial).² Entretanto os preços para serviços de longa distância eram altos, e as taxas de instalação chegavam a aproximadamente USD 1.200 (BRL 1.100)³ (Guerreiro, 2006_[3]). Todas as subsidiárias regionais tinham uma lista de espera de linhas fixas, sendo que poderia demorar dois ou três anos até que os usuários recebessem o serviço (Teleco, 2019_[4]). Como consequência dessa demanda não atendida, surgiu um grande mercado secundário. E esse foi o caso especialmente em áreas densamente povoadas com alta demanda. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, o preço de uma linha poderia chegar a USD 5.435 (BRL 5.000) (Batista e Ferreira, 2004_[5]). Assim como em outros países, os investimentos para expandir a rede local eram financiados, em sua maioria, por meio da emissão de ações sem poder de voto.

A estrutura do mercado estabelecido nos anos de 1960 e 1970 não atendeu à demanda emergente por serviços de telecomunicações em meados dos anos de 1980. No início dos anos de 1990, a entrada dos planos de voz fixa, medida por linhas telefônicas fixas locais por 100 habitantes, era de apenas 7,4, valor bastante inferior às 50 linhas por 100 habitantes nos Estados Unidos e 52 linhas por 100 habitantes na Europa ocidental, em 1994 (UIT, 2019_[6]). Havia um reconhecimento crescente de que o setor de telecomunicações exigia maiores investimentos, e que, provavelmente, estes teriam de vir do setor privado. Também se tornava cada vez mais evidente que o setor público precisava fortalecer seu papel regulatório e investir em áreas específicas para atingir objetivos de desenvolvimento social e de segurança nacional.

Diante desses desdobramentos, foi realizada uma emenda, em 1995, para permitir o investimento privado no setor de telecomunicações (Emenda Constitucional n.º 8, de 1995). Alguns meses depois, foi publicado o Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal, o Paste (Ministério das Comunicações, 1995_[7]). O Paste visava estabelecer as diretrizes, os objetivos e os programas e projetos para expandir os serviços de telecomunicações e dos correios, incluindo um plano de investimento para 1995-99. Isso forneceria incentivos para que o capital privado entrasse no mercado. O programa estimou que seriam necessários BRL 91 bilhões até 2003 para satisfazer a demanda crescente.

Preparando o terreno para reformas de liberalização no setor de telecomunicações

Para preparar o terreno para a liberalização, a Lei n.º 9.295 (Lei Mínima) foi aprovada em 1996. Isso possibilitou mais investimentos privados e competição em certos mercados, notavelmente, da telefonia móvel (Brasil, 1996_[8]). Ela estabeleceu a base para o leilão de licenças para o espectro de banda B (i.e. 835-845 MHz, 846,5-849 MHz junto com 880-890 MHz e 891,5-894 MHz). Esse processo foi finalizado até meados de 1997, então, arrecadando uma receita de mais de USD 7,6 bilhões, o que resultou na entrada de atores de telecomunicações internacionais no Brasil (e.g. BellSouth, Telia, SK Telecom, TIM, DDI, Bell Canada e TIW). Além de introduzir o investimento privado no mercado de telefonia móvel e melhorar a competição, a Lei n.º 9.295 obrigava certas operadoras de telecomunicações locais a criarem subsidiárias para fornecer serviços de telefonia móvel. Essa regra afetou as operadoras que receberam espectro na banda A (i.e. 824-835 MHz e 845-846,5 MHz junto com 869-880 MHz e 890-891,5 MHz) sem uma entrada em 1992-93.

Quadro 2.1. Os fundos brasileiros de telecomunicações

A LGT determinou a criação de dois fundos – um para a universalização de prestadora de serviço de telecomunicações (LGT, art. 81, II) e outro para o desenvolvimento tecnológico (LGT, art. 77):

- O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) foi criado com a promulgação da Lei n.º 9.998 (Brasil, 2000_[10]). Essa lei estabeleceu uma contribuição de 1% das receitas de telecomunicações ao fundo para a expansão dos serviços de telecomunicações. Seu principal objetivo é financiar a expansão de serviços prestados no “regime público”. Desde que o governo decidiu, em 1997, que a telefonia fixa seria o único serviço a ser prestado sob esse regime, o uso do Fust foi restrito a esse serviço. Com o passar do tempo, ficou claro que o objetivo do fundo – ou seja, aumentar o número de linhas fixas em serviço – não está alinhado com as necessidades do mercado e os desenvolvimentos tecnológicos. Apesar das tentativas de atualizar as leis restringindo o uso dos fundos para expandir o acesso à banda larga, nenhuma foi bem-sucedida.
- O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) foi promulgado pela Lei n.º 10.052 (Brasil, 2000_[11]). O fundo arrecada 0,5% da receita bruta das operadoras. Diferente do Fust, uma parte significativa das receitas foi usada para inúmeros objetivos associados à pesquisa e ao desenvolvimento no setor de telecomunicações.

A LGT também mantém um Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) com base na Lei n.º 5.070, de 1966, usado para financiar o sistema Telebras (Brasil, 1966_[12]). Desde a criação da LGT, o fundo financiou os custos administrativos da Anatel. As operadoras de telecomunicações contribuem para esse fundo com base em cada estação de telecomunicação em funcionamento (i.e. não apenas antenas e estações de base, mas também telefones celulares, entre outras). Mais informações sobre os fundos podem ser encontradas no Capítulo 7.

Fontes: Brasil (1966_[12]), “Lei n.º 5.070”, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5070.htm; Brasil (2000_[10]), “Lei n.º 9.998”, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9998.htm; Brasil (2000_[11]), “Lei n.º 10.052”, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10052.htm.

Depois desses passos iniciais, o Brasil reformou o setor extensivamente para realizar a liberalização. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Brasil, 1997^[9]), publicada em 1997, deu início a várias mudanças. Ela forneceu um marco para a provisão de todos os serviços de comunicações em um ambiente competitivo; a criação de um órgão regulador do setor independente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); e estabeleceu as bases para a privatização da Telebras. Por meio de leis que foram aprovadas em 2000, a LGT estipulou a criação de dois fundos de telecomunicações que ainda existem: o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). A LGT também manteve a supervisão do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), criado em 1966 (Quadro 2.1).

Na época, a LGT dividiu o licenciamento para a prestação de serviços de comunicações entre outorgas (regime público) e autorizações (regime privado).⁴ Por um lado, o regime de outorga implica obrigações de universalização e continuidade dos serviços. Por outro, o Estado está obrigado a garantir a viabilidade econômica da prestação de serviços. De forma geral, as outorgas para serviços públicos no Brasil exigem o retorno de todos os bens que foram necessários para fornecer o serviço para o estado ao final da concessão (reversão de bens). A LGT também estabeleceu que é preciso, pelo menos, uma provedora para fornecer telefonia fixa por meio de uma outorga, enquanto outros serviços de comunicações podem ser fornecidos exclusivamente por meio de uma autorização. Isso quer dizer que diferentes operadoras, na mesma área, podem fornecer o mesmo serviço (i.e. telefonia fixa) tanto sob o regime de autorização como de outorgas.

Depois da aprovação da LGT, a estrutura do órgão regulador do setor, a Anatel, foi definida em outubro de 1997, com a publicação do Decreto n.º 2.338 e do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil, 1997^[13]). A Anatel começou a funcionar em novembro do mesmo ano. A LGT determinou que o Fistel daria independência financeira à Anatel (Quadro 2.1).

O Plano Geral de Outorgas e o Plano Geral de Metas de Universalização para expansão do acesso à serviços de telefonia fixa

A LGT estabeleceu o desenvolvimento de diversos tipos de regulamentações complementárias, que incluíam o Plano Geral de Outorgas (PGO) (Decreto n.º 2.534, 1998) e o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) (Decreto n.º 2.592, 1998). Ambos foram pré-requisitos para a privatização da Telebras.

O PGO estabeleceu as condições de competição para serviços públicos, i.e. telefonia fixa com base no modelo de outorgas. Na época, o governo entendeu que as concessões dever-se-iam aplicar apenas à telefonia fixa, incluindo longa distância. O plano introduziu quatro áreas de serviço diferentes: três regiões locais e uma região nacional para serviços de longa distância. Para cada região, o PGO definiu que seriam reservadas uma autorização e uma outorga exclusivamente para as subsidiárias da Telebras. Por um lado, o plano serviu de base para a liquidação da Telebras em empresas regionais durante a privatização. Por outro, abriu um caminho para duopólios regionais de transição entre concessionárias do regime público (i.e. subsidiárias da Telebras) e as empresas regionais com autorização sob o regime privado (“empresas espelho”). Tanto a limitação regional quanto o duopólio foram medidas transitórias que podiam ser levantadas antes do prazo de 2003 (quando a cláusula automaticamente venceria) se as metas do PGMU fossem atingidas.

Para complementar os objetivos do PGO, o PGMU definiu metas de crescimento mínimo e instalou linhas fixas para as concessionárias. Assim, estabeleceu o ritmo de investimento para as subsidiárias da Telebras que seriam privatizadas. O plano estipulou que o Brasil

precisaria de pelo menos 33 milhões de linhas fixas instaladas até 2001. Ademais, o serviço de telefonia local deveria estar disponível em todas as localidades com mais de 300 habitantes até 2005; pedidos de instalação de linhas de telefonia local tinham de ser atendidos em até uma semana.

O PGMU reconheceu a necessidade de infraestrutura pública de acesso para fornecer acesso geral à telefonia de voz. Ele estipulou a instalação de pelo menos 981.300 telefones públicos até 2001 e exigiu a disponibilidade geral do serviço. Até 2005, a densidade de telefones públicos deveria ser de pelo menos oito telefones por 1.000 habitantes. Todas as localidades com mais de 100 habitantes deveriam ter no mínimo um telefone público.

A privatização da Telebras

Em julho de 1998, o governo privatizou a Telebras. O controle acionário de 19,3% do governo na Telebras foi vendido, em um leilão, por carta fechada, por USD 19 bilhões (BRL 22 bilhões)⁵. Isso representou um ágio de 63,7% sobre o preço mínimo de referência do leilão estabelecido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelo processo. A Telebras foi dividida em 11 empresas regionais diferentes (i.e. três de telefonia fixa e oito de telefonia móvel) e uma empresa nacional (i.e. Embratel). Grandes operadoras internacionais adentraram o mercado (Telefónica, TIM, BellSouth, MCIWorldCom, Portugal Telecom, entre outras). Isso estava de acordo com a disposição sobre regionalização estabelecida no PGO e no leilão da banda B (i.e. 835-845 MHz, 846,5-849 MHz junto com 880-890 MHz, e 891,5-894 MHz).

Para cada uma das quatro regiões definidas no PGO, a Anatel concedeu uma autorização por meio de um processo de leilão, em 1999, para fornecer serviços de telefonia fixa. O objetivo foi introduzir gradualmente a competição no mercado de telefonia fixa. Em contraste com a privatização da Telebras, esse processo de leilão não foi inteiramente bem-sucedido. Os atores do mercado consideraram que os preços mínimos de reserva definidos pela Anatel estavam muito altos. Mesmo após a redução dos valores, apenas duas empresas espelho foram vendidas na primeira rodada do leilão, e as outras empresas tiveram de ser leiloadas em uma segunda rodada. A última empresa a ser leiloada, em 1999, (i.e. GVT na região Sul) arrecadou apenas USD 55.249 (BRL 100.000).⁶ Enquanto as concessionárias estavam sujeitas a limites máximos de preço em seus contratos de concessão, empresas com autorizações não estavam sujeitas à regulação de preço de varejo.

O marco regulatório e as políticas públicas pós-privatização

O surgimento de serviços de voz móveis e serviços de banda larga

Em 2001, a Anatel fez um leilão de licenças de espectro para serviços móveis em três regiões do país. Essas licenças se encontravam na banda C (1,725-1,740 GHz e 1,820-1,835 GHz), na banda D (1,805-1,820 GHz) e na banda E (1,835-1,85 GHz) dentro da banda de frequência 1,8 GHz. Apesar de a banda C ter sido leiloada duas vezes, não houve ofertas. A banda D foi arrematada pela Oi e pela TIM. Enquanto a Oi se tornou uma provedora de serviços integrais dentro de sua área regional de outorga, a TIM alcançou a cobertura nacional do espectro por meio de sua participação no leilão de banda E. Até 2005, todos os lotes da banda E foram alocados. O processo de leilão, realizado entre 2000 e 2004, concedeu a autorização em 2005. Isso garantiu uma transição de um modelo de outorga para serviços de voz móveis, classificados como serviços móveis celulares para um regime de autorização chamado de serviço móvel pessoal (SMP). Esse processo completou a transição dos serviços móveis do regime de outorga – que existia antes da LGT – para o novo regime, de acordo com a LGT. O regime de outorga, contudo, persistiu para os serviços de telefonia fixa.

Os primeiros serviços de Internet comerciais foram lançados em 1995, de acordo com uma política conhecida como a Norma 4, de 1995, publicada pelo Ministério das Comunicações. A norma estabeleceu que duas empresas compartilhariam a provisão de serviços de Internet. Por um lado, a provedora de serviços de telecomunicações (na época, uma concessionária de telefonia) seria responsável por fornecer a “última milha” de acesso aos usuários. Por outro, a provedora de serviço de conexão à Internet (ISP) seria responsável pela camada de serviço de Internet (i.e. pilhas de Protocolo de Controle de Transmissão/Protocolo de Internet [TCP/IP] ou qualquer serviço de valor adicionado) (Ministério das Comunicações, 1995^[14]).

Essa norma teve um impacto profundo em como os serviços de banda larga evoluíram no Brasil. Pequenos ISPs locais surgiram para fornecer serviços de Internet usando a última milha das redes de telefonia. Estes ainda eram regulados pelo regime público e fornecidos por monopólios estatais da época. A LGT proibiu explicitamente que as concessionárias oferecessem qualquer outro serviço além daqueles vinculados à sua concessão original. Portanto, uma empresa diferente (i.e. ISPs) fornecia acesso à Internet como um serviço de valor adicionado. Em 1995, vários provedores de acesso discado surgiram como ISPs.

Em 2001, a Anatel classificou a camada de acesso de última milha de conexão à Internet não discada como um Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) (Resolução n.º 272, 9 agosto de 2001), estabelecendo que esse serviço fosse enquadrado sob o regime privado de autorização. A resolução da Anatel definiu os critérios para obter e transferir essa autorização. Especificamente, permitiu autorizações ilimitadas, determinou parâmetros de qualidade de serviço e proibiu o uso de redes SCM para serviços parecidos à telefonia fixa. Isso permitiu que vários ISPs menores (antes proibidos de fornecer acesso de última milha) solicitassem autorizações de SCM. Muitos assim fizeram, com isso, impulsionando a expansão da banda larga no país (Knight, Feferman e Foditsch, 2016^[15]).

Enquanto isso, a norma de 1995 ainda estava em vigor. Isso significava que os serviços de Internet fornecidos por ISPs eram considerados separados dos serviços de última milha. Eles eram classificados pela Anatel como serviços de valor adicionado (SVA). Assim, esses serviços não estavam sujeitos à regulamentação de telecomunicações; e a fiscalização da Anatel era limitada a questões relativas ao consumidor, tais como o empacotamento de SVAs e os serviços de telecomunicações.

A diferenciação entre SCMs e SVAs foi um impulsionador histórico do desenvolvimento dos serviços de banda larga no Brasil. Todavia ela causa várias inseguranças jurídicas, especialmente no que tange à arbitragem tributária. A distinção entre SCMs e SVAs para fins tributários está sujeita a discussões e disputas legais entre empresas do setor e autoridades fiscais. Isso resulta na falta de clareza para o setor, por conseguinte, afetando os recursos administrativos necessários tanto para empresas quanto para autoridades fiscais (Capítulo 7).

Atualização das metas de universalização de serviços, o marco regulatório e o Plano Nacional de Banda Larga

A LGT estabeleceu o final de 2005 como a data de expiração de contratos de concessão de telefonia fixa. Isso possibilitou uma extensão única por mais 20 anos (i.e. até 2025). Essas condições foram estabelecidas inicialmente nos contratos de concessão originais.

A LGT também previu o estabelecimento de novas condições para as concessões, incluindo novas metas de universalização e parâmetros de qualidade. A lei estabeleceu um mínimo de 30 meses, antes do prazo de 2005, para que concessionárias manifestassem interesse na renovação dos contratos. Portanto, as negociações começaram no final de 2002. Os contratos

de concessão revisados incluíram novas condições e metas de universalização, desse modo, estabelecendo que novas condições seriam definidas a cada cinco anos.

Em 2003, novas condições de universalização foram determinadas sob uma atualização do plano geral de metas de universalização (PGMU II, Decreto n.º 4.769, 2003). Essas condições incluíam a instalação de postos de serviços de telecomunicações rurais e urbanos em todo o Brasil. Também estabeleceu que as concessionárias deveriam fornecer uma opção de telefonia a baixo custo, denominada Acesso Individual de Classe Especial (AICE).

Em 2008, a obrigação de instalar postos de serviços de telecomunicações foi considerada desatualizada devido às mudanças tecnológicas. Consequentemente, parte dessa obrigação (para postos urbanos) foi substituída pelo compromisso das concessionárias de expandirem o PGMU (PGMU II, Decreto n.º 6.424, 2008). A mudança reconheceu que o *backbone* nacional para fornecer serviços de banda larga teria efeitos econômicos melhores do que a instalação de pontos de acesso de telefonia fixa. Esses pontos de acesso exigiam investimentos significativos e teriam benefícios locais limitados.

Em 2008, a Anatel publicou o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (Resolução n.º 516, 2008) para atualizar o marco regulatório para as telecomunicações no país. Isso atendeu à necessidade de revisar os regulamentos periodicamente para refletir as mudanças no mercado e na tecnologia. Esse plano, que serviu de agenda regulatória para a Anatel nos anos subsequentes, tinha os seguintes objetivos principais:

- ampliar a implementação da banda larga
- reduzir barreiras ao acesso e ao uso dos serviços de telecomunicações por famílias de menor renda
- melhorar a qualidade dos serviços
- incentivar o fornecimento de ofertas de pacotes e convergentes
- aumentar a disponibilidade de produtos específicos a preços menores em áreas rurais
- garantir níveis adequados de competição
- promover a expansão de serviços de TV por assinatura
- promover o desenvolvimento de tecnologias nacionais e da indústria local de tecnologias da informação e comunicação (TIC).

Em 2010, o governo publicou o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (Decreto n.º 7.175, 2010). O plano estabeleceu a meta de conectar 35 milhões de domicílios à banda larga até o final de 2014. Também, definiu as condições para que a Telebras, a antiga *holding* das empresas privatizadas de telecomunicações, pudesse ter um papel na implementação do PNBL.

Em 2011, o PNBL foi atualizado mais uma vez (Decreto n.º 7.512, 30 de junho de 2011), então, estabelecendo novos objetivos para o AICE e os telefones públicos. O plano previa o fornecimento de serviços como o acesso à Internet por postos de multifacilidade, dessa forma, substituindo o Posto de Serviço Multifacilidade rural. Também determinou o acesso para pessoas com deficiências, assim como uma “oferta segmentada de telefonia fixa” para áreas rurais. Ademais, ele ratificou obrigações de expansão da infraestrutura de *backhaul* elencadas na edição anterior, de 2008. Ademais, o MCTIC e a Anatel estabeleceram termos do acordo com concessionárias de telefonia local para a provisão de serviços de banda larga a um preço predeterminado a municípios brasileiros.

Em 2012, a Anatel publicou o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) (Resolução n.º 600, 2012). Essa medida aumentou a competição ao introduzir regras para interconexão, acesso a serviços de atacado e compartilhamento de infraestrutura. Ademais, o PGMC introduziu o conceito de poder de mercado significativo, com base na definição de mercados relevantes. Isso incluiu a possibilidade de impor regulamentos assimétricos *ex ante* com base nos resultados da avaliação de mercado.

Em 2013, a Anatel atualizou o regulamento para SCMs em termos de serviços de banda larga (Resolução n.º 614, maio de 2013). Essa resolução agilizou a autorização de serviços de banda larga para um único SCM (sem a necessidade rigorosa de um ISP responsável pela camada de serviços de valor adicionado). A resolução também obrigou as provedoras de banda larga a cumprirem com os princípios de neutralidade da rede e manterem todos os registros de conexão por um ano.

As mudanças, ainda, reduziram substancialmente o preço das autorizações para serviços de banda larga (de USD 4.167 [BRL 9.000] para USD 185 [BRL 400]),⁷ diminuindo, assim, uma importante barreira de entrada para pequenos ISPs. Ademais, a resolução eximiu pequenos provedores (com menos de 50 mil assinantes) das obrigações relativas ao atendimento ao consumidor.⁸ Essas mudanças também permitiram a possibilidade de ofertas de pacotes com um ISP predeterminado (um arranjo comercial proibido para ISPs maiores).

A Anatel introduziu mais isenções para pequenos provedores com menos de 5 mil assinantes. Esses são relativos à notificação de interrupção de serviço para a Anatel, registro de reclamações de usuários e um arquivo de gravações de chamadas. Em 2017, a Resolução n.º 680 da Anatel simplificou ainda mais o procedimento para a obtenção de uma autorização SCM, assim como eximiu os ISPs com menos de 5 mil assinantes da necessidade de obterem uma autorização.

Em 2014, o Brasil se tornou um dos primeiros países a adotar um Marco Civil da Internet (Brasil, 2014_[16]). O marco foi um desenvolvimento importante no ambiente legal e regulatório para serviços de banda larga e o uso da Internet no país. Ele incluiu questões relativas à neutralidade da rede, liberdade de expressão, privacidade, proteção de dados e responsabilidade limitada dos ISPs.

Em 2016, o Brasil lançou uma segunda fase do PNBL, o Programa Brasil Inteligente. O objetivo do programa era fornecer *backhaul* de infraestrutura de fibra ótica para pelo menos 75% dos municípios do país, assim como conectar 30 mil escolas com velocidades de banda larga de 72 Mbps. Ademais, ele promoveria investimentos na próxima geração de redes sem fio, 5G e a Internet das Coisas (IoT). Outros objetivos incluíram a cobertura de áreas rurais com banda larga móvel, o fornecimento de acesso a órgãos governamentais, o aumento da conectividade internacional e a disponibilização da conectividade de banda larga por satélite para atividades civis e militares. O programa Amazônia Conectada, criado em 2015, foi incorporado nesse novo plano. O governo se comprometeu a investir USD 115 milhões (BRL 400 milhões),⁹ até 2020, no Amazônia Conectada.

Em 2018, foi publicada uma quarta versão do PGMU (Decreto n.º 9.619, 20 de dezembro de 2018), que aprofundou consideravelmente as versões anteriores. A principal mudança foi a inclusão da obrigação de instalar serviços de banda larga fixa sem fio em 1.473 locais usando tecnologia 4G ou superior. Além disso, 10% dos locais deveriam ter esse serviço disponível até o final de 2019.

Ainda em 2018, a Resolução n.º 694 da Anatel revisou os mercados relevantes, assim como os atores com SMP. De acordo com o PGMC, uma operadora era considerada pequena se tivesse menos de 5% de poder de mercado nos segmentos em que operava. A resolução também introduziu a adoção de modelos guiados por custos para monitorar os preços de produtos de atacado.

Apesar de o marco regulatório ter dificultado a transferência de esforços e recursos da telefonia fixa para outras prioridades como a banda larga, o Brasil conseguiu promover o desenvolvimento de serviços de banda larga por meio de outras iniciativas. Em junho de 2019, a Anatel aprovou um plano novo, que seria atualizado anualmente. O objetivo do plano foi aumentar a penetração de banda larga ao promover esforços coordenados e investimentos entre os setores privados e públicos (Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações, PERT). O plano analisa o estado da implementação da banda larga, incluindo o mapeamento da infraestrutura da rede de acesso à banda larga com diferentes tecnologias (móveis, fixas e satélite), assim como a infraestrutura de *backbone* (fibra e rádio). Ademais, ele introduz projetos para reduzir a exclusão digital, os quais incluem a expansão de *backbone* (fibra, rádio e satélite), a extensão da cobertura de banda larga móvel para áreas sem cobertura, melhoria da cobertura móvel (4G e 5G) nas cidades; o desenvolvimento de redes de alta capacidade nas cidades (e.g. fibra óptica até a casa do cliente); e a implantação de mais redes para dar suporte a serviços públicos.

Conforme supracitado, a agenda política e regulatória de telecomunicações do Brasil tem direcionado o foco para dois pilares da LGT de 1997, i.e. a cobertura universal de serviços e a competição. As principais medidas introduzidas visam promover investimentos na implementação de rede para expandir a cobertura e lidar com brechas digitais em áreas com pouca cobertura. O Brasil está implementando ou analisando várias iniciativas para reduzir as barreiras de entrada para o mercado de comunicações. Outras iniciativas governamentais recentes incluem a modernização do regime de licenciamento, os incentivos ao compartilhamento de infraestrutura e o desenvolvimento de um marco para facilitar a implantação de infraestrutura. Ademais, o Brasil está avaliando a tributação das tecnologias emergentes (e.g. mudanças nas taxas Fistel para a IoT), assim como medidas para aumentar a disponibilidade do espectro e melhorar sua gestão (Capítulo 5).

Reforma da LGT e a implementação da reforma

Discussões sobre a atualização do marco legal e regulatório brasileiro têm ocorrido por mais de uma década. Desde 2008, a Anatel tem buscado mecanismos para atualizar o marco regulatório sob seu mandato. Devido a esses esforços, a agência tem conseguido avançar na coleta de dados do setor, assim, produzindo relatórios sobre o acesso e a qualidade de serviços e conduzindo avaliações de mercado, atividades essenciais tanto para melhorar a efetividade da regulamentação quanto aumentar a segurança para as partes interessadas.

Muito recentemente, em outubro de 2019, após quatro anos de discussões no Congresso, foi aprovada uma reforma substancial para o setor de telecomunicações. A Lei n.º 13.879 (conhecida anteriormente como o Projeto de Lei da Câmara n.º 79, de 2016, PLC 79) fez uma emenda à LGT que permitiu que concessionárias de telefonia fixa migrassem para o regime privado de autorização. (Brasil, 2019^[17]). A proposta inicial para modificar o regime de telefonia fixa no Brasil foi apresentada à Câmara dos Deputados em 2015 (PL n.º 3.453) e aprovada em 2016. O Senado discutiu o projeto de lei até setembro de 2019, quando foi finalmente aprovado.

A principal mudança da Lei n.º 13.879 (doravante chamada de “reforma de 2019”) foi que operadores sob o regime público (telefonia fixa) poderiam solicitar a migração de sua concessão para uma autorização e, assim, fornecer seus serviços sob o regime privado. A reforma reconhece que a telefonia fixa não é mais o centro dos serviços de telecomunicações, como era o caso no marco original de 1997. Além disso, ela reconhece que a regulação assimétrica, determinada em 1997, para os atores estabelecidos devido à privatização da Telebras, já não era necessária.

Outro ponto importante da reforma foi a reversão de bens associados às concessões. Como regra, ao final de uma concessão, os bens usados para fornecer os serviços em regime público deveriam ser devolvidos ao Estado (i.e. “bens reversíveis”). Isso não se aplica a serviços prestados sob uma autorização. Ao permitir a migração para o regime de autorização (i.e. privado), a reforma permite às atuais concessionárias anteciparem o fim de seus contratos sem ter de devolver os bens reversíveis, sem deixar de fazer compromissos de investimento. A Anatel aprova a metodologia para estabelecer o valor desses “bens reversíveis”.

Há muito se discute que a cláusula da reversão dentro do regime público tem dissuadido investimentos privados. Em um mercado de comunicações convergente, uma rede de IP, indiscutivelmente, permite a prestação de múltiplos serviços, a maioria dos quais são fornecidos em regime privado. Desde 1994, as autorizações de serviços são válidas indefinidamente (Lei n.º 9.472, de 1994). Uma restrição técnica é a disponibilidade do espectro, que costuma ser alocado por meio de leilões.

A reforma de 2019 permitiu a renovação indefinida de licenças de espectro sem um processo de leilão. Essa mudança, porém, reduziu as ferramentas disponíveis para promover a competição no mercado móvel. Isso pode impedir que novos entrantes façam parte do mercado por meio de leilões de espectro (Capítulo 5). A reforma de 2019 também abriu a possibilidade de um mercado secundário para o espectro.

Adicionalmente, a reforma de 2019 possibilitou ainda mais pagamentos em espécie para licenças. Ou seja, as concessionárias podem migrar para o regime privado diante do compromisso de investirem em suas próprias redes. A Anatel deve calcular o valor desse investimento ao considerar a diferença entre o valor a ser gerado ao operar em regime privado vs. público. Nesse cálculo, é considerado o valor de todos os bens reversíveis (ativos essenciais e efetivamente empregados para a telefonia fixa). A Anatel precisa aprovar esses compromissos de investimento; e a possibilidade de substituir taxas de uso por compromissos de investimento também se aplica às licenças de espectro.

Ao calcular os valores a serem pagos ou convertidos em investimento, a principal questão para a Anatel se reflete em como determinar o valor dos bens reversíveis. A reforma de 2019 não estabeleceu a necessidade de um inventário. Ao contrário, ela colocou, de forma geral, que a Anatel deve calcular o valor dos ativos essenciais e efetivamente empregados para a prestação de serviços em regime público. O Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰ já havia defendido a posição no sentido de que a Anatel deveria manter um inventário detalhado para a avaliação do valor de bens reversíveis. O TCU pode realizar uma auditoria dos cálculos, pois os bens reversíveis, em princípio, pertencem ao Estado. Em 7 de fevereiro de 2020, a Anatel publicou uma consulta pública sobre a metodologia para avaliar os bens reversíveis (CP n.º 5 de 2020).¹¹

Um dos principais desafios históricos do marco legal e regulatório das telecomunicações no Brasil tem sido a mudança de foco da telefonia fixa à convergência, incluindo o acesso a serviços de banda larga. O marco original, refletido tanto na LGT quanto em outras leis adjacentes, foi construído sob a necessidade de fornecer serviços de voz universais. Até certo ponto, o desenvolvimento e a expansão de todos os outros serviços foram relegados ao setor privado. À medida que a convergência começou a acelerar e a transmissão de dados se tornou central, os antigos objetivos de universalização de serviços rapidamente se tornaram desatualizados.

A reforma da LGT, por meio da Lei n.º 13.879, é um primeiro passo importante para o Brasil seguir do marco original para um marco baseado em comunicações convergentes. Contudo os regulamentos precisam de atualizações, incluindo o uso do Fundo de Universalização

dos Serviços de Telecomunicação (Fust), para expandir serviços de banda larga. Será preciso, para tanto, um processo de transição para minimizar as rupturas e criar os incentivos e as condições adequados para todas as partes interessadas ao longo da cadeia de valor.

Contexto dos setores de radiodifusão e TV por assinatura no Brasil

Um marco de políticas públicas desenhado para um mercado nacional de radiodifusão

Com mais de 200 milhões de habitantes, o Brasil é o maior mercado lusófono para serviços audiovisuais no mundo. A maioria dos vizinhos compartilha o espanhol como idioma oficial. Esse isolamento linguístico separa o Brasil do resto da região. Isso é de particular importância para se entender o contexto da produção de serviços audiovisuais no país. Além disso, explica por que o país cria leis para promover a cultura brasileira e regional e promover a língua portuguesa.

O Brasil lançou a televisão de sinal aberto em 1950.¹² Em 1962, o país adotou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que foi implementado um ano depois (Brasil, 1962^[11]). O CBT foi a primeira lei a regular os setores de radiodifusão e telecomunicações, constituindo-se ainda no principal marco legal para a radiodifusão no país, apesar das mudanças significativas nesse mercado.

Quando o CBT foi publicado, o mercado de radiodifusão no Brasil era dominado pelos Diários Associados, que eram donos de 17 das aproximadamente 30 estações de sinal aberto. Contudo, a entrada da Globo, em 1965, rapidamente, reduziu a participação de mercado dos Diários Associados, então, logo, tornando-se a emissora com maior audiência. Para combater essa tendência de concentração do mercado, o Decreto-Lei n.º 236, de 1967, estabeleceu que uma emissora específica poderia ter apenas cinco estações. Isso foi inspirado nos regulamentos publicados pela Comissão Federal de Comunicações (Federal Communications Commission - FCC) dos Estados Unidos.¹³ Seguindo o modelo americano, o Brasil buscou introduzir uma terceira rede de radiodifusão nacional para promover a competição com os dois atores comerciais principais.

Em geral, diferentes administrações no Brasil basearam sua abordagem à televisão de sinal aberto no Decreto n.º 20.047, de 1931. Esse decreto estabeleceu princípios no sentido de que a transmissão, entendida, na época, como aquela de rádio, era um setor de interesse nacional que exigia supervisão do Estado. O decreto fez a separação entre a regulamentação da infraestrutura de transmissão e do conteúdo; o objetivo do Estado era de expandir esses serviços. Ademais, o decreto contribuiu ao entendimento de que a regulamentação da transmissão dependia da tecnologia em uso e não dos serviços fornecidos. Finalmente, outra herança do decreto é o entendimento de que as emissoras tinham um conjunto de direitos (e.g. licenças) que surgiram nos anos de 1930. Isso incluiu o direito de segurar espectro, o que foi reconhecido no marco regulatório de 1931 (Penna Pieranti, 2011^[18]).

Enquanto o CBT foi um primeiro passo rumo à regulamentação da televisão de sinal aberto, ainda havia uma falta de critérios objetivos (como exigências financeiras) para as concessões desses serviços. Desde então, alguns critérios econômicos foram incluídos no processo, tais como a viabilidade financeira. No entanto, as concessões de radiodifusão continuam a depender de critérios subjetivos e a ser prerrogativa do Presidente (delegado a um ministro). A ausência de melhorias ao arcabouço legal se deve, em parte, à falta de pessoal no ministério para desenvolver normas técnicas ou políticas públicas para a radiodifusão (Penna Pieranti, 2011^[18]).

O Ministério das Comunicações apenas publicou o primeiro plano para regular questões técnicas relativas à interferência do espectro e a cobertura para serviços de radiodifusão em 1973. Antes disso, o espectro era um recurso livre para as emissoras. Cada parte interessada poderia utilizá-lo à vontade e, depois, fazer o registro no ministério sem qualquer planejamento.

Enquanto a Constituição de 1988 abordou vários setores, o decreto manteve o entendimento prévio do Estado e de agentes privados na área da radiodifusão. Ele incorporou os atores já estabelecidos no novo marco constitucional do país (e, conseqüentemente, seu uso do espectro já atribuído). A Constituição também afirmou o princípio de interesse nacional na área da radiodifusão e estabeleceu um conjunto de princípios para políticas públicas e diretrizes regulatórias, como:

- O artigo 220 garante a liberdade de expressão na mídia, porém, também permite regulação que proteja menores de idade ou que ajude indivíduos ou famílias a se defenderem de propaganda a produtos ou serviços potencialmente nocivos (e.g. tabaco, pesticidas).
- O artigo 221 estabelece a preferência por i) conteúdos em áreas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; e ii) produções independentes que promovam a cultura nacional e regional, incluindo a regionalização dessas produções.
- O artigo 222 estabelece limitações rígidas à propriedade e ao controle cruzado. As mídias audiovisuais, de radiodifusão e jornais impressos podem ser propriedade apenas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou por pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no Brasil. Brasileiros natos ou aqueles naturalizados por mais de dez anos devem ser donos de, pelo menos, 70% do capital social e votante da empresa proprietária da organização de mídia. Eles também são exclusivamente responsáveis por aspectos editoriais e pela seleção da programação. Conseqüentemente, o investimento estrangeiro direto (IED) é limitado a 30%.
- O artigo 223 afirma que compete ao Poder Executivo a gestão de licenças. O Congresso deve aprovar a outorga ou a renovação de todas as licenças ou concessões (ou qualquer decisão pela não renovação). A radiodifusão é dividida em três sistemas: público, privado e estatal.

Além das disposições gerais da Constituição, o Decreto-Lei n.º 236, de 1967 – estabelecido sob a égide do Ato Institucional n.º 4 – limitou ainda mais a concentração econômica no mercado audiovisual de três maneiras. Primeiro, o decreto proíbe uma pessoa física de controlar mais de quatro estações de rádio locais de ondas médias (OM) e seis estações de rádio locais de frequência modulada (FM). Segundo, ele proíbe mais de três estações de OM regionais e três estações regionais de onda tropical (OT), com um máximo de dois por estado. Terceiro, ele proíbe mais de dez concessões de TV de sinal aberto em âmbito nacional; não mais de cinco estações de TV de frequência muito alta (VHF) são permitidas, com o limite de dois por estado.

O Decreto-Lei n.º 236, de 1967, estabeleceu que uma pessoa, física ou jurídica, não pode ser proprietária de duas estações da mesma natureza no local de serviço (cidade ou região). Contudo, a disposição não é respeitada. A falta de fiscalização tem permitido às emissoras contornarem essa limitação da concentração. Especificamente, elas usam uma série de redes e estações de retransmissão e registram diferentes pessoas como acionistas (Repórteres Sem Fronteiras e Interozes, 2017^[19]). Isso permitiu a perpetuação de conglomerados que concentram poder institucional e econômico no setor de radiodifusão.

Debates sobre a privatização de serviços de telecomunicações levantaram a questão de um órgão regulador unificado para fiscalizar tanto a telecomunicação quanto a radiodifusão. A intenção era ter uma agência para as comunicações em vez da Anatel. Esse plano nunca foi implementado devido à pressão do setor de radiodifusão.

Nos anos de 2000, houve várias discussões sobre a pluralidade da mídia em termos do acesso de minorias e sindicatos de trabalhadores para a rádio e a televisão de sinal aberto. Porém elas tiveram pouco efeito prático nas políticas públicas (Repórteres Sem Fronteiras e Interozes, 2017^[19]).

A transição para a televisão digital terrestre

Muitos países já migraram para a televisão digital terrestre (TDT). Por um lado, a TDT busca liberar a banda de frequência de espectro de 700 MHz usada pelas emissoras de televisão analógicas. Isso permitiria o uso de serviços de banda larga sem fio (LTE/4G e agora o 5G). Por outro, ela age para modernizar a radiodifusão ao fornecer mais canais e maior qualidade de imagem aos espectadores. No Brasil, o Decreto n.º 5.820, de 2006, estabeleceu as regras para a transição: a migração para a TDT começou em 2007. Até o final de 2018, os sinais analógicos de 1.379 municípios foram desligados. Dos 5.570 municípios no total, isso consiste em aproximadamente 24% deles, o que cobre 62% da população brasileira. Até 2023, espera-se que todas as transmissoras de televisão analógica estejam desligadas.

Conteúdo audiovisual

Historicamente, o Brasil tem sido ativo na produção de conteúdo audiovisual. A Embrafilme, por exemplo, foi uma empresa brasileira estatal (70%) criada em 1969. Ela funcionou tanto como produtora como distribuidora, assim como autoridade regulatória. A Embrafilme produziu aproximadamente 25 novos longas-metragens por ano, com um orçamento médio de cerca USD 500.000 a USD 600.000 cada (Nogueira, 1998^[20]).

Em 1990, em um período de privatização, a Embrafilme saiu do mercado de produção. Esse final abrupto exerceu fortes implicações para a indústria audiovisual no Brasil, dada sua dependência da Embrafilme para o apoio financeiro visando produzir conteúdos audiovisuais. Entre 1994 e 1998, o Brasil produziu apenas 40 filmes (Unesco, 2000^[21]). Isso representou uma média de oito por ano, em vez de 25, uma redução de dois terços da produção da Embrafilme. A frequência do cinema caiu para apenas 0,8 pessoa por ano (Unesco, 2000^[21]). Em 1993, a indústria de cinema brasileiro produziu apenas 0,6% de todos os filmes exibidos no país (Silva e Silva, 2016^[22]).

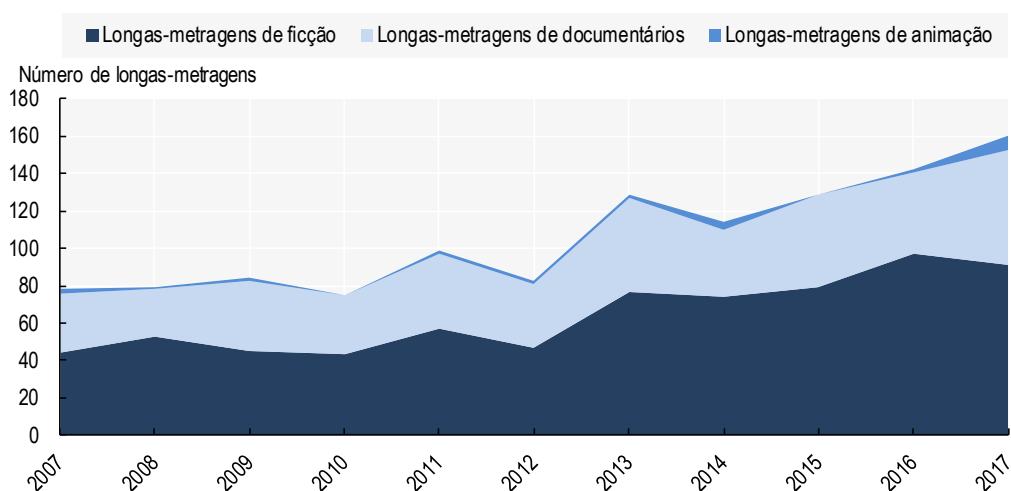
A situação mudou em 2001, com a Medida Provisória n.º 2.228, que criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Isso, por sua vez, estabeleceu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine) e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine).¹⁴

Foram implementados três instrumentos centrais para ajudar a promoção do conteúdo audiovisual. Primeiro, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi estabelecido para subsidiar a produção de conteúdo brasileiro. Segundo, cotas determinavam quando cinemas brasileiros deveriam mostrar filmes de origem brasileira. Terceiro, foram estabelecidas cotas para conteúdo brasileiro para canais de televisão.

Os efeitos combinados dessas medidas têm sido substanciais. Os 160 filmes produzidos em 2017, no Brasil, foram quatro vezes a produção combinada entre 1994 e 1998. De 2007 a 2017, o setor audiovisual brasileiro produziu um grande número de longas-metragens de ficção,

um número considerável de documentários de longa-metragem e alguns longas-metragens animados (Figura 2.1). Esse nível de produção é comparável ao de outros países.

Figura 2.1. Número de longas-metragens produzidos no Brasil por gênero, 2007- 17



Nota: Um dicionário de dados e contexto estão disponíveis em: <http://data.uis.unesco.org/>.

Fontes: Unesco (2020^[23]), *UIS.stat* (banco de dados), <http://data.uis.unesco.org/> (acessado em 15 de março de 2020).

Nessa crescente produção doméstica, foram necessárias medidas complementares que garantiriam uma produção suficiente por fornecedores que fossem independentes das transmissoras, assim como um fornecimento suficiente de conteúdo regional (versus nacional). Saindo do lado da oferta e partindo para o lado da demanda, trabalhos audiovisuais regionais e independentes também precisaram estar amplamente disponíveis na televisão brasileira e ser exibidos nos cinemas do país.

Tendências recentes na radiodifusão e na TV paga

Desde a Constituição de 1988, pouco mudou na regulamentação da radiodifusão além da revisão dos padrões técnicos e acordos de cooperação técnica entre o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e a Anatel.

Emendas à Constituição em 1995 permitiram a liberalização do setor de telecomunicações, que também viabilizaram uma separação mais forte entre os serviços de telecomunicações e serviços de radiodifusão. Anteriormente, entendia-se que esses serviços estavam sob o mesmo guarda-chuva de “serviços de telecomunicações públicos”. Apesar das profundas mudanças que resultaram da LGT e da criação do órgão regulador de telecomunicações em 1997-98, o papel de gestora das concessões de radiodifusão foi excluído do mandato da Anatel. Suas únicas responsabilidades nessa área incluíam a elaboração de planos de espectro e o monitoramento técnico de planos de distribuição de canais de radiodifusão (Wimmer e Penna Pieranti, 2009^[24]).

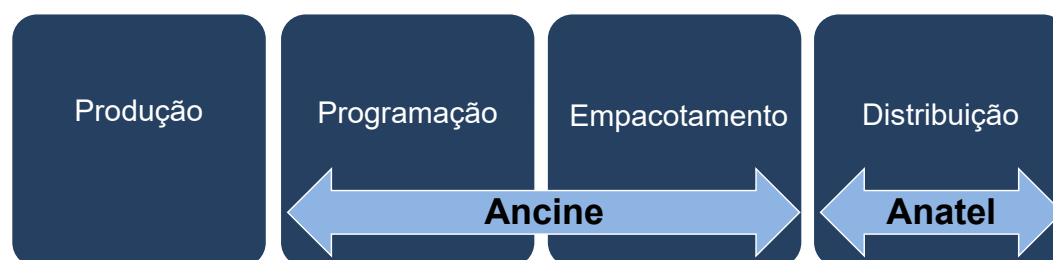
A regulação de serviços de TV por assinatura ficou em uma zona cinzenta. Gradualmente, a Anatel foi encarregada de publicar algumas medidas regulatórias. Por motivos históricos, incluindo os supracitados, a TV por assinatura havia sido regulada pela tecnologia utilizada, e não pelo serviço fornecido. Em 1995, a lei de TV por assinatura foi aprovada (Lei do Cabo, Lei n.º 8.977, 1995). Essa lei não mudou com a publicação da LGT, que regulou

outras formas de serviços de TV por assinatura (serviço de distribuição de sinais multiponto multicanais) e TV via satélite (“direto para casa”, DTH). Ela estabeleceu um limite de propriedades estrangeiras de 49% nesses serviços.

Em 2001, a Medida Provisória n.º 2.228, alterada pela Lei n.º 10.454, em 2002, introduziu uma taxa de contribuição para a indústria do cinema. Essa contribuição – Condecine – era arrecadada sobre o marketing e a promoção, bem como a produção e distribuição de longas-metragens e vídeos comerciais.

Em 2011, porém, a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) foi aprovada (Brasil, 2011^[25]). O marco legal migrou para um marco baseado no serviço prestado, não mais na tecnologia usada. Isso dividiu a cadeia de valor para serviços de TV por assinatura em quatro elementos: produção, programação, empacotamento e distribuição. Também, distribuiu papéis regulatórios. A Ancine seria responsável pela programação e o empacotamento, enquanto a Anatel fiscalizaria a distribuição (Figura 2.2)

Figura 2.2. Cadeia de valor e fiscalização da TV por assinatura de acordo com a Lei do SeAC



O objetivo da Lei do SeAC foi abrir o mercado para novos competidores (permitindo mais propriedades estrangeiras de serviços de TV por assinatura) e estimular a produção do conteúdo audiovisual brasileiro. Contudo ela também visou evitar a integração vertical excessiva no mercado. Assim, a lei buscou proteger os produtores e programas audiovisuais brasileiros da concorrência das telecomunicações de fornecedores estrangeiros. As disposições nos artigos 5º e 6º foram especialmente relevantes:

- O artigo 5º proíbe o controle ou a titularidade de participação superior a 30% de uma produtora ou programadora sediada no Brasil por prestadoras de serviços de telecomunicações, excluindo aquelas que produzem obras exclusivamente de comercialização para o mercado internacional.
- O artigo 6º proíbe as fornecedoras de serviços de telecomunicações e todas suas coligadas (com ou sem sede no Brasil) de contratarem talentos artísticos nacionais ou adquirir licenciamento de eventos de interesse nacional com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual para sua veiculação no serviço.

Ademais, a Lei do SeAC estabeleceu que a Condecine deveria ser arrecadada de prestadoras de telecomunicações que ofereciam serviços de TV por assinatura. Essas taxas ajudariam o FSA a promover o conteúdo audiovisual brasileiro. Arrecadada e gerida pela Ancine, a Condecine é o fundo mais importante para a promoção desse conteúdo no país (Capítulo 7).

Pouco depois da promulgação da Lei do SeAC, o setor audiovisual brasileiro, mais uma vez, passou por desenvolvimentos profundos. Desde 2015, os serviços audiovisuais prestados por streaming (serviços *over-the-top*, OTT) têm crescido exponencialmente no Brasil. A Netflix, por exemplo, tem a maior participação de mercado entre todas as prestadoras de OTT (Capítulo 3). Novas entrantes, impulsionadas por desenvolvimentos tecnológicos e

novos modelos de negócios, têm exercido pressão nas prestadoras de TV por assinatura, que têm visto a competição crescer e as assinaturas caírem. Essa mudança também levantou perguntas a respeito das limitações regulatórias sobre a integração da cadeia de valor da TV por assinatura. As prestadoras de OTT, por exemplo, estão envolvidas na produção, na programação e no empacotamento. Nesse sentido, surgiram discussões recentes relativas à Lei do SeAC sobre a fragmentação entre a Ancine e a Anatel; a proibição da interação vertical; e o limites rígidos impostos no controle cruzado entre serviços de telecomunicações e de TV por assinatura.

Em abril de 2019, o presidente da Anatel formalizou um posicionamento em uma mensagem ao Congresso pertinente a uma possível reforma do SeAC, destacando

a necessidade de revisitar as limitações ao controle cruzado entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e as empresas produtoras e programadoras de conteúdo, estabelecidas na Lei n.º 12.485/2011 (Lei do SeAC), marco legal dos serviços de televisão por assinatura. Além de já ter tido sua utilidade superada, tal vedação, hoje, cria condições de tratamento não isonômico entre as empresas e obstaculiza o surgimento de novos modelos de negócio e a inovação no setor, em prejuízo aos consumidores dos serviços (Anatel, 2019_[26]).

Em fevereiro de 2020, o Conselho Diretivo da Anatel decidiu que a limitação no controle cruzado não era válida para empresas estrangeiras. A decisão foi informada pelo caso de fusão entre a AT&T e a Time Warner.

O setor de telecomunicações evoluiu tremendamente desde os anos de 1960. Entretanto, dicotomias impostas nos marcos regulatórios e institucionais para a radiodifusão de sinal aberto e a TV por assinatura no Brasil têm bases legais que remontam a mais de 50 anos. Na época do CBT, talvez, fizesse sentido distinguir entre a radiodifusão (que, de muitas maneiras, funciona como um bem público nacional não-excluível), a TV por assinatura comercial e a prestação de serviços de comunicações. Contudo, esses arranjos podem ter superado sua utilidade: as formas de distribuição de conteúdo de áudio e audiovisual proliferam e convergem em redes de IP. É preciso, portanto, uma avaliação extensiva para promover uma abordagem mais integrada e orientada ao futuro. Essa avaliação deve englobar várias áreas, tais como concessões, licenças de espectro, controle e controle cruzado, IED e radiodifusão geral.

Referências

- Anatel (2019), *Anatel apresenta consulta pública do Regulamento de Fiscalização Regulatória em Salvador (BA)*, nota de prensa, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/institucional/noticias-destaque/2198-anatel-apresenta-consulta-publica-do-regulamento-de-fiscalizacao-regulatoria-em-salvador-ba>. [26]
- Batista, V. e F. Ferreira (2004), *Evolução do setor de telecomunicações no Brasil*, Faculdade Oswaldo Cruz, São Paulo, <https://www.oswaldocruz.br/download/artigos/social10.pdf>. [5]
- Brasil (2019), “Lei n.º 13.879, de 3 de outubro de 2019”, Presidência da República, Brasília, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13879.htm. [17]

- Brasil (2014), “Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014”, Presidência da República, Brasília, [16]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm.
- Brasil (2011), “Lei n.º 12.485 de 12 de setembro de 2011 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado)”, Presidência da República, Brasília, [25]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm.
- Brasil (2000), “Lei n.º 10.052, de 28 de novembro de 2000”, Presidência da República, Brasília, [11]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10052.htm.
- Brasil (2000), “Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000”, Presidência da República, Brasília, [10]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9998.htm.
- Brasil (1997), “Decreto n.º 2.338, de 7 de outubro de 1997”, Presidência da República, Brasília, [13]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2338.htm.
- Brasil (1997), “Lei n.º 9.427, de 16 de julho de 1997”, Presidência da República, Brasília, [9]
http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9472.htm.
- Brasil (1996), “Lei n.º 9.295, de 19 de julho de 1996”, Presidência da República, Brasília, [8]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9295.htm.
- Brasil (1972), “Lei n.º 5.792, de 11 de julho de 1972”, Presidência da República, Brasília, [2]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5792.htm.
- Brasil (1966), “Lei n.º 5.070, de 7 de julho de 1966”, Presidência da República, Brasília, [12]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5070.htm.
- Brasil (1962), “Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962”, Presidência da República, Brasília, [1]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm.
- Coutinho, A. (ed.) (2016), “Cinema in Brazil”, *Brazil: Latin America in Focus*, Tosta, A.L. de Andrade; Coutinho, E.F., eds, ABC-Clio, Santa Barbara. [22]
- Guerreiro, R. (2006), *Telecomunicações*, Universidade Estácio de Sá e Editora Rio, Rio de Janeiro. [3]
- Knight, P., F. Feferman e N. Foditsch (2016), *Banda Larga no Brasil - Passado, Presente e Futuro*, Novo Século Livraria e Editora Ltda, São Paulo. [15]
- Ministério das Comunicações (1995), “Portaria n.º 148, de 31 de maio de 1995”, Ministério das Comunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>. [14]
- Ministério das Comunicações (1995), *Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste)*, Ministério das Comunicações, Brasília. [7]
- Nogueira, R. (1998), “Qualquer coisa é melhor que a Embrafilme”, 13 de outubro, Folha de S. Paulo, São Paulo, <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq13109806.htm>. [20]

- Penna Pieranti, O. (2011), *O Estado e as Comunicações no Brasil: Construção e Reconstrução da Administração Pública*, Abras/Lecotec, Brasília, [18]
<https://octaviopieranti.files.wordpress.com/2018/08/o-estado.pdf>.
- Repórteres Sem Fronteiras e Intervezes (2017), *Media Ownership Monitor Brasil*, [19]
<https://brazil.mom-rsf.org/en/>.
- Teleco (2019), “Modelo Básico de Assinatura: Evolução das Telecomunicações”, [4]
http://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialmbassin/pagina_3.asp (acessado em 10 de maio de 2019).
- UIT (2019), *World Telecommunication/ICT Indicators*, (banco de dados), <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx> (acessado em 10 de outubro de 2019). [6]
- Unesco (2020), *UIS.stat (banco de dados)*, <http://data.uis.unesco.org/> (acessado em 15 de março de 2020). [23]
- Unesco (2000), *World Culture Report 2000: Cultural Diversity, Conflict and Pluralism*, Unesco, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121058>. [21]
- Wimmer, M. e O. Penna Pieranti (2009), “Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional”, No. XI, *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*, <http://www.eptic.com.br>. [24]

Notas

- ¹ Com exceção do Rio Grande do Sul, que não tinha uma empresa da Telebras.
- ² Usando a taxa de câmbio de 0,918 BRL/USD para o ano de 1995 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ³ Usando a taxa de câmbio de 0,918 BRL/USD para o ano de 1995 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ⁴ Também existiam permissões, apesar dessa figura legal nunca ter sido usada.
- ⁵ Usando a taxa de câmbio de 1,16 BRL/USD para o ano de 1998 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ⁶ Usando a taxa de câmbio de 1,81 BRL/USD para o ano de 1999 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ⁷ Usando a taxa de câmbio de 2,15 BRL/USD para o ano de 2013 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ⁸ Isso significa, por exemplo, que centrais de atendimento poderiam estar disponíveis por, pelo menos, 12 horas por dia, em vez de 24 horas, e que registros de chamadas poderiam ser mantidos por 90 dias, em vez de 100.
- ⁹ Usando a taxa de câmbio de 3,33 BRL/USD para o ano de 2015 de OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).
- ¹⁰ O papel do TCU está descrito em detalhes no Capítulo 4.

¹¹ Ver

<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C2305&Tipo=1&Opcao=andamento>.

¹² Assis Chateaubriand realizou a primeira transmissão comercial de sinal aberto, por meio da TV Tupi, em 18 setembro de 1950.

¹³ O FCC utiliza uma limitação no número da audiência em vez de no número de estações.

¹⁴ Esse ato legal foi emendado pela Lei n.º 10.454, de 2002, no CONDECINE, e la Lei n.º 11.437, de 2006 e Lei n.º 12.485, de 2011 (SeAC).



From:
**OECD Telecommunication and Broadcasting
Review of Brazil 2020**

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/30ab8568-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Contexto dos setores de telecomunicações e radiodifusão", in *OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/3bbd1bba-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.