

6. Convergência

Este capítulo apresenta uma avaliação quanto ao marco legal e regulatório no que concerne aos serviços de radiodifusão e televisão por assinatura no Brasil. Começa, para tanto, com o licenciamento de serviços de radiodifusão de sinal aberto e de televisão por assinatura, bem como da coleta de dados relacionada. Apresentam-se as regras de must-carry, a transição da televisão digital terrestre e as questões relacionadas ao serviço público e à radiodifusão comunitária. A seção sobre conteúdo local examina subsídios e licenças, cotas de conteúdo e pluralismo, e ainda, novas plataformas e serviços. A segunda metade do capítulo analisa a política de concorrência relacionada com fusões e aquisições, poder de mercado significativo e defesa da concorrência. Também são analisados casos específicos de competição nos setores de comunicações e radiodifusão à luz de um ambiente convergente.

Políticas e regulações para o setor de radiodifusão e TV por assinatura no Brasil

Licenciamento dos serviços de sinal aberto

Os serviços de radiodifusão de sinal aberto (*free-to-air*, FTA) são considerados serviços públicos no Brasil. Por conseguinte, os canais privados de radiodifusão operam a partir de uma delegação do Estado, tal como definido pela Constituição de 1988, para prestar serviços mediante uma concessão. O processo de licenciamento dos serviços de radiodifusão é regulado principalmente pelo Decreto n.º 52.795, de 1963, e por decretos subsequentes que alteram o texto. A saber, o Decreto n.º 236, de 1967, limita o número de concessões por região e a estrutura de propriedade, enquanto a Lei n.º 13.424, de 2017, define o processo de renovação das licenças de radiodifusão.

O processo de outorga de concessão para serviço de radiodifusão é administrado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e depende se a licença é para televisão ou rádio, e se o canal será usado para fins comerciais ou educacionais.

O licenciamento para canais de televisão comerciais é realizado por meio de um processo de licitação pública com ofertas por preço, que é regulado pela Lei Geral de Licitações Públicas n.º 8.666, de 1993. O processo de licenciamento é longo, com vários passos e pode demorar muitos anos (Figura 6.1). Embora dados oficiais e confiáveis não estejam prontamente disponíveis, algumas partes interessadas alegam que a obtenção de uma licença comercial de radiodifusão televisiva pode demorar de 10 a 15 anos.

O processo se inicia com a publicação de um edital pelo MCTIC, que chama as partes interessadas a apresentarem propostas, em conformidade com o Plano Nacional de Outorgas (PNO). O PNO é um documento não vinculante publicado pelo MCTIC contendo os próximos editais em cada região. A publicação de um edital é rara; o último edital de licenças comerciais de televisão foi publicado em 2010. Também houve editais específicos para canais educacionais de televisão (2011), canais educacionais de rádio (2011 a 2012), estações de rádio comunitárias (2011, 2012 e 2013) e retransmissão de televisão (2012) (MCTIC, 2020_[1]).

O processo, depois do encerramento do prazo de apresentação de propostas, é extenso. Após um período de 60 dias para a apresentação das propostas, e estas são analisadas por uma comissão do MCTIC de acordo com os critérios de melhor oferta econômica e melhores condições técnicas de operação, a entidade vencedora tem, então, 120 dias para especificar todos os detalhes técnicos, operacionais e a localização física da estação.

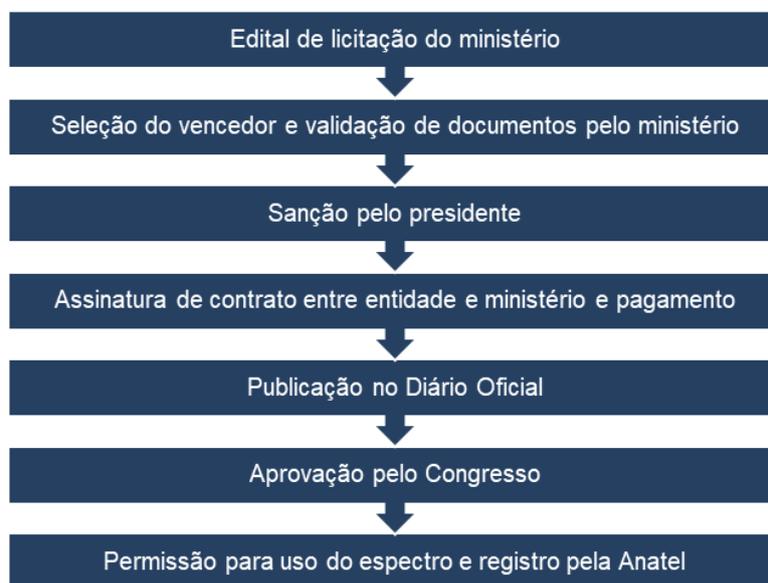
Se todos os documentos exigidos foram devidamente apresentados e considerados válidos, a solicitação de licença é enviada ao Presidente da República para aprovação. Uma vez que o Presidente aprove, depois que a entidade tenha pagado o valor da outorga, a entidade e o MCTIC assinam um contrato de concessão; sendo um trecho deste publicado no Diário Oficial da União. No entanto o contrato só será válido após obter a aprovação final do Congresso, conforme determinado no artigo 223 da Constituição.

O procedimento continua na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que autoriza o uso do espectro de radiofrequências. Após a aprovação técnica e registro na Anatel, a estação deve entrar em funcionamento no prazo de 12 meses, ou a licença expirará automaticamente. As licenças para canais de televisão são válidas por 15 anos e podem ser renovadas indefinidamente sem novo processo de licitação.

O MCTIC e a Anatel parecem cooperar, mas ainda assim o processo é complexo e implica elevados custos de transação. Por exemplo, a Anatel verifica irregularidades na proposta, porém é o MCTIC quem determina como lidar com elas.

Além dos passos entre o MCTIC e a Anatel, a aprovação pela Casa Civil pode acrescentar até dois anos ao processo. A aprovação pelo Congresso costuma demorar cerca de quatro meses. A interação entre o governo federal e dos estados também pode causar atrasos. Por exemplo, a autorização da Receita Federal permanece válida por apenas 30 dias, todavia esse tempo frequentemente não é suficiente para os estados responderem. Como resultado, o processo muitas vezes expira antes de estar completo.

Figura 6.1. Processo de licenciamento para canais de TV comerciais no Brasil



Fonte: OCDE baseada no MCTIC (2020^[2]), *Espaço do Radiodifusor: Radiodifusão Comercial*, https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SERAD/radiofusao/detalhe_tema/radiodifusao_comercial.html (acessado em 2 de abril de 2020).

O Brasil permite a retransmissão de sinais em certas circunstâncias. O sinal do canal de televisão principal pode não chegar a todos os locais próximos de zonas fronteiriças ou, se o fizer, pode ser inadequado. Em tais casos, outras entidades podem operar canais dedicados à retransmissão (Retransmissão de Televisão, RTV), podendo também repetir o sinal (Repetição de Televisão RpTV) produzido por um canal gerador de conteúdo (ou seja, retransmissão televisiva).

Qualquer parte interessada pode solicitar uma autorização de radiodifusão de RTV ou de RpTV, que o MCTIC emite nos termos do Decreto n.º 5.371, de 2005, sempre sujeita à disponibilidade de espectro gerida pela Anatel. Essa autorização não confere o direito de criar conteúdo; pelo contrário, permite a retransmissão de conteúdo a partir de um canal de televisão principal.¹

Em contraste a uma licença de radiodifusão, a autorização de radiodifusão RTV e RpTV não tem prazo de validade pré-determinado, pode ser revogada a qualquer momento por uma decisão ministerial, e não requer a aprovação do Presidente ou do Congresso.² Existem 8.470 autorizações de retransmissão de televisão digital no Brasil, o que se compara a 680 licenças de televisão (MCTIC, 2020^[1]).

O licenciamento de estações de rádio comerciais segue o mesmo processo dos canais de televisão (Figura 6.1), com exceção de que o Ministro das Comunicações aprova as solicitações, em vez do Presidente (Decreto n.º 52.795, de 1963, artigo 6º). As licenças para estações de

rádio são válidas por dez anos. Elas podem então ser renovadas sucessivamente por decisão ministerial, seguida de sanção presidencial. Não é necessário qualquer outro processo de licitação ou aprovação pelo Congresso (Brasil, 1972_[3]).

As licenças para canais educacionais de rádio e televisão sem fins comerciais estão isentas de licitação (Decreto n.º 52.795, de 1963, artigo 13 e Decreto-Lei n.º 236, de 1967, artigo 14). Por conseguinte, só o MCTIC precisa analisar as demandas. Ele aprova as licenças para as estações de rádio, enquanto o Presidente aprova as licenças para os canais de televisão. Depois, eles são enviados ao Congresso para aprovação final. Instituições públicas ou universidades são as únicas habilitadas a criar canais de televisão educativos.

O Decreto-Lei n.º 236, de 1967 (artigo 12) limita o número de licenças de estações de rádio ou de televisão para uma entidade em uma mesma localidade. Para os canais de televisão, o limite é de dez licenças, com um máximo de duas em cada estado, sendo que apenas cinco das dez licenças podem utilizar o espectro de frequências muito alta (*very high frequency* – VHF). Para as estações de rádio, o número depende da tecnologia e da área de cobertura (isto é, local, regional ou nacional). Esta limitação exige efetivamente que as entidades utilizem serviços de retransmissão ou de repetição para cobrir áreas geográficas maiores. Isso também significa que grupos de televisão maiores trabalham a partir de emissoras filiais, em vez de exercer controle direto e propriedade.

Há também um grande número de emissoras de rádio comunitárias no Brasil. O serviço comunitário de radiodifusão é regulado pela Lei n.º 9.612, de 1998, e pelo Decreto n.º 2.615, de 1998. Portarias ministeriais especificam as regras da concessão pública e da prestação de serviços. O processo também requer a publicação de um PNO, um edital de licitação pública e avaliação dos arquivos. Quando mais de uma parte está interessada na outorga, um processo de seleção é realizado, para tanto, o MCTIC valida documentos e publica resultados, que são, então, avaliados pelo Presidente e pelo Congresso. O cancelamento da licença antes de vencido o prazo só é possível se for autorizada por decisão judicial, tal como estabelecido no artigo 223 da Constituição (Brasil, 1988_[4]).³

Além desse processo complexo, a radiodifusão comunitária deve satisfazer os requisitos de cobertura da comunidade local, o que inclui a instalação no local; um conselho comunitário formado por residentes locais; e a utilização de potência limitada a um máximo de 25 watts na transmissão da sua programação). Não se pode inserir publicidade comercial; e as outorgas são válidas por dez anos.

O MCTIC cobra uma taxa pela difusão de televisão comercial, mas a metodologia de cálculo de preço não estava completa no momento da escrita deste estudo. A Anatel cobra taxas adicionais pela utilização de espectro, licenciamento de estação, instalação e funcionamento (Capítulo 7). A renovação de qualquer tipo de licença de radiodifusão não é onerosa.

As iniciativas técnicas para melhorar o processo de concessão de licenças de radiodifusão, a fim de adotar abordagens automatizadas confiáveis, estão atualmente em estudo ou sendo implementadas. O Decreto n.º 9.138, de 2017, reduziu o número de documentos necessários para renovar as licenças de radiodifusão de 23 para 17. Espera-se que isso reduza o período de solicitação de licenciamento para um ano.

A automação substancial de todo o sistema é idealizada pela Mosaico, uma plataforma digital unificada para administrar recursos de espectro, desenvolvida e gerenciada pela Anatel (Anatel, 2020_[5]). A intenção é consolidar os dados da Anatel a partir de muitos sistemas e bases de dados diferentes (por exemplo, sobre subsídios, cobertura e faturamento) e tornar os dados acessíveis ao público. Essa iniciativa beneficiar-se-ia de processos de automação utilizados para projetos similares por países da OCDE como o México.

A Anatel está estabelecendo as bases para melhorar a gestão do espectro para os serviços de radiodifusão, mas as reformas exigem aprovação legislativa. A Resolução n.º 721 da Anatel, publicada em 12 de fevereiro de 2020, tem dois objetivos. Em primeiro lugar, procura modernizar a destinação e a atribuição de bandas de espectro de radiofrequência. Em segundo lugar, visa atribuir canais para os serviços de radiodifusão e televisão a fim de melhor acomodar a utilização da tecnologia digital. Essas reformas propostas exigem a revisão da legislação relativa à radiodifusão e aos serviços complementares.

O Brasil tem um processo complexo para a outorga de licenças de radiodifusão comparado a outros países. Essa complexidade se deve às diferentes aprovações individuais necessárias, ao tempo típico necessário para a obtenção de uma licença e ao número de demandas que aguardam atendimento. No Reino Unido, por exemplo, a reguladora Ofcom procura conceder licenças em 25 dias; no Brasil, partes interessadas mencionam decisões que levam de 8 a 15 anos. As estimativas das filas de espera para as demandas de licenças de radiodifusão variam muito, sendo que as filas podem chegar a mais de 5 mil quando se excluem as licenças de radiodifusão comunitária. Em geral, o acúmulo de demandas de licenças de radiodifusão pode chegar a dezenas de milhares, embora nem todas sejam para novas licenças. Algumas são demandas de renovação, ou de aumento de potência.

Licenciamento de serviços de televisão por assinatura

O quadro jurídico brasileiro distingue nitidamente entre radiodifusão e televisão por assinatura. A radiodifusão é definida como serviços públicos ou comerciais de transmissão por rádio ou televisão em sinal aberto, enquanto a televisão por assinatura é definida pela Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011) (Brasil, 2011_[6]). A esse respeito, a definição de radiodifusão exclui a entrega de conteúdos por cabo ou por satélite, porque os consumidores têm de pagar por eles.

A Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) abrange os conteúdos de TV por assinatura, independentemente da forma como a tecnologia é entregue. Inclui, portanto, TV a cabo, Serviços de Distribuição Multiponto Multicanal (MMDS também conhecido como “cabo sem fio”) e Serviços de Distribuição de Sinais e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH). A Lei do SeAC identifica quatro atividades distintas na cadeia de valor: produção, programação, empacotamento e distribuição (Quadro 6.1). Essas atividades são supervisionadas pela Anatel e pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O processo de licenciamento SeAC, que está inteiramente sob a coordenação da Anatel, está tornando-se mais eficiente. A Anatel anteriormente levava cerca de um ano para licenciar serviços de TV por assinatura, porém melhorias recentes, como o uso do sistema Mosaico, reduziram o processo para cerca de seis meses.

O processo de licenciamento da televisão por assinatura não é particularmente moroso, mas as disparidades podem comprometer a convergência. Existe uma grande disparidade entre as licenças SeAC e as que se aplicam a radiodifusoras de sinal aberto, radiodifusoras educativas, e às radiodifusoras comunitárias que não são adequadas para um ambiente convergente.

Proibições legais à integração vertical podem comprometer o avanço em direção à convergência. Como mencionado no Capítulo 2, a Lei do SeAC resultou do desejo do setor audiovisual de obter apoio à produção de conteúdo independente, entre outros objetivos.

A lei também estabeleceu restrições verticais de propriedade relacionadas aos serviços de telecomunicações e TV por assinatura no Brasil. A saber, os artigos 5º e 6º proíbem *de fato* a integração vertical da distribuição de conteúdo (ou seja, fornecedoras de comunicações) com produtoras ou programadoras de conteúdo. O artigo 5º estipula que as prestadoras de

serviços de comunicação não podem deter mais de 30% de uma produtora ou programadora de conteúdo. O artigo 6º proíbe que as prestadoras de serviços de comunicação contratem talentos artísticos nacionais ou adquirir direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional para produzir conteúdo.

Quadro 6.1. Cadeia de valor da televisão por assinatura de acordo com a Lei do SeAC

Com a entrada em vigor da Lei do SeAC, em 2011, todas as modalidades de serviços de televisão por assinatura (a cabo, via satélite, serviço de distribuição multicanal e serviços de televisão pagos que utilizam canais de alta frequência [UHF]) foram incorporadas a um quadro comum de serviços de televisão por assinatura. A lei distingue entre quatro atividades que compõem coletivamente a cadeia de valor:

- **Produção:** atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais.
- **Programação:** atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação.
- **Empacotamento:** atividade de organização de canais de programação a serem distribuídos para o assinante.
- **Distribuição:** atividades de entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer.

A Ancine tem a responsabilidade pela programação e pelo empacotamento de conteúdo, enquanto a Anatel supervisiona sua distribuição.

A integração vertical deve ser estudada caso a caso, visto que uma proibição geral pode causar problemas de concorrência em um ambiente convergente. As questões relacionadas com essa restrição de propriedade, por exemplo, tornaram-se um ponto crítico no processo de fusão entre a AT&T e a Time Warner (Warner Media) (ver subseção sobre competição).

Esforços, em vista a tal contexto, estão sendo realizados para simplificar os regulamentos relativos aos serviços de televisão por assinatura. A Ancine, por exemplo, aprovou a Instrução Normativa n.º 153, de 18 de março de 2020, baseada em uma avaliação de impacto regulatório (Ancine, 2020^[7]), configurando a maior reforma na TV por assinatura desde a Lei do SeAC (Possebon, 2020^[8]). A alteração mais significativa no que diz respeito à conformidade girou em torno da cota nacional de conteúdo. A reforma reduziu a redundância das exigências dos canais de televisão por assinatura pertencentes ao mesmo grupo econômico, e aumentou para sete anos a validade da utilização do mesmo conteúdo para fins de cumprimento das cotas. Permitiu igualmente a compensação das cotas nacionais de uma semana para a outra. Além disso, como resultado das alterações, a Ancine simplificou também os regulamentos. Por exemplo, ela revisou as diretrizes sobre a divulgação prévia da programação; reduziu os requisitos de relatórios de canais esportivos e de notícias; e combinou as regras de tempo de publicidade comercial com os regulamentos de sinal aberto (FTA) com a Instrução Normativa n.º 153 (Ancine, 2020^[7]).

O Brasil precisa de uma abordagem coerente com relação à convergência. A Anatel e a Ancine estão atualmente investigando, ainda que separadamente, como os serviços *over-the-top* (OTT) estão mudando a dinâmica do mercado da televisão por assinatura. Ambas estão tomando medidas específicas e respondendo a processos de fusão para ajudar os prestadores

de serviços estrangeiros e nacionais a adaptarem-se a um novo contexto tecnológico. No entanto estão trabalhando de forma independente. O Brasil precisa de um quadro institucional e regulatório coerente para promover a convergência.

Coleta de dados sobre os serviços de televisão por assinatura e de radiodifusão

São necessários maiores esforços para coletar e analisar dados relativos aos serviços de radiodifusão. A Anatel, seguindo sua atribuição, só recolhe dados sobre serviços de televisão por assinatura. Ela fornece dados sobre assinaturas pagas de televisão por tecnologia e por estado. Algumas informações sobre concessões e frequências atribuídas para a radiodifusão também estão disponíveis no portal de dados da Anatel.

Por sua vez, o MCTIC é responsável pela coleta e publicação de dados de radiodifusão de sinal aberto. A maioria das demandas de licenciamento pendentes é feita em papel, e não digitalizada. Portanto, os dados sobre as solicitações pendentes ainda se baseiam em estimativas. O MCTIC não recolhe dados rigorosamente nem os classifica adequadamente.

A partir de 2019, o MCTIC começou a introduzir sistemas de inteligência de negócios para melhorar o processamento de demandas de licença por parte das emissoras, bem como para agilizar suas rotinas de análise, desse modo, ele está buscando a automatização da análise das demandas de licença. Todavia continuam a ser necessários esforços substanciais para melhorar a coleta de dados, monitorar a qualidade do serviço e simplificar a governança dos dados no setor de radiodifusão.

Regras de must-carry

As regras de *must-carry* (ou distribuição obrigatória) aplicam-se à transmissão canais de programação de distribuição obrigatória por serviços de televisão por cabo e por satélite definidos pela Lei do SeAC. A Anatel regulamenta as regras de *must-carry* mediante a Resolução n.º 581, de 26 de março de 2012, e suas emendas (Anatel, 2012^[9]). As regras de *must-carry* estabelecem que os operadores de televisão por assinatura devem reservar pelo menos um canal para transmissoras nacionais de sinal aberto reconhecidas pela Anatel, a menos que possam provar a inviabilidade técnica ou econômica. Em fevereiro de 2019, a Anatel reconhecia 16 emissoras nacionais de televisão de sinal aberto: Band, Canção Nova, Globo, Ideal TV, TV Aparecida, Record, Record News, Rede Brasil de Televisão, Rede Internacional de Televisão, Rede CNT, Rede RBI, Rede TV!, Rede Vida, SBT, TV Cultura e TVCI) (Anatel, 2019^[10]).

As regras de *must-carry* são normalmente aplicadas de acordo com a tecnologia de transmissão, e isso porque a TV a cabo é considerada um serviço local, enquanto a TV por satélite é considerada um serviço com um escopo nacional. Os serviços de televisão por satélite só são obrigados a transmitir um canal para cada uma das 16 redes nacionais. Redes que cobrem mais de um terço da população e pelo menos cinco regiões do Brasil são consideradas "nacionais"; como resultado, satélites *direct-to-home* (DTH) são obrigados a transmitir o sinal.

Igualmente, há diferenças entre os canais analógicos e digitais para *must-carry*. As plataformas de distribuição por satélite e por cabo são obrigadas a transmitir canais analógicos, mas não são obrigadas a pagar. Para os canais digitais, elas normalmente negociam um preço. As emissoras de sinal aberto podem desejar não ter seus sinais transmitidos, mas, no Brasil, todos os principais canais nacionais assinaram acordos para que as operadoras de TV por assinatura distribuam seus canais. Os contratos de direitos autorais normalmente antecipam a transmissão de conteúdos conducentes a esses acordos.

As regras de *must-carry* incluem também a transmissão de canais públicos, tal como estabelecido pela SeAC, sem qualquer tipo de compensação financeira em contrapartida:

- canais de programação com os sinais analógicos das geradoras locais
- canais dos poderes legislativos federais (TV Senado e TV Câmara) e das assembleias municipais e estaduais
- canal do Supremo Tribunal Federal (TV Justiça)
- canais do poder executivo (TV Brasil/EBC e NBR)
- canais educacionais e culturais do governo federal (reservados, mas não implementados)
- um canal comunitário (reservado para utilização compartilhada por organizações não governamentais, mas não implementado)
- um canal de cidadania (reservado para utilização compartilhada pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, mas não implementado)
- um canal universitário (reservado para utilização compartilhada por instituições de ensino superior, mas não implementado).

Televisão digital terrestre

O Brasil começou a estabelecer padrões para a televisão digital terrestre (TDT) na década de 1990. Grupos de trabalho foram criados pelo Ministério das Comunicações (1991), pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e pela Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão (1994).

Em 1998, a Anatel e o Ministério da Ciência e Tecnologia aderiram ao processo, o que resultou em suporte técnico para o padrão ISDB-T japonês. Esta norma foi escolhida em grande parte com base na qualidade da sua recepção móvel (CNTV, 2018^[11]).

Em 2003, o Decreto Presidencial n.º 4.901 estabeleceu oficialmente o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD). Ele anunciou vários objetivos públicos para a televisão digital no Brasil (Brasil, 2003^[12]):

- promover a inclusão social e a diversidade cultural
- propiciar a criação de uma rede universal de educação à distância
- estimular a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à TIC.

Comitê do SBTVD supervisionou uma série de eventos e consultas públicas. Subsequentemente, o Decreto n.º 5.820, de 2006 (Brasil, 2006^[13]) anunciou que a transição para a televisão digital seria alcançada até 2013, com o desligamento analógico até 2016. O decreto adotou oficialmente o padrão ISDB-Tb. Este é o ISDB-T com algumas modificações que permitem aplicações interativas de *middleware*, como a Ginga.⁴ Também determinou que os radiodifusores comerciais teriam 6 MHz por dez anos para transmissões analógicas e digitais simultâneas. As emissoras comerciais tinham até 2011 para expressar interesse por um canal digital “espelho” (CNTV, 2018^[11]).

Apesar desses planos, o desligamento do sinal analógico foi adiado. Em 2013, o governo publicou uma portaria para acelerar a transição para a TV digital e liberar a banda de 700 MHz para o IMT (Ministério das Comunicações, 2013^[14]). Ele foi acompanhado pelo Decreto Presidencial n.º 8.061, de 2013, que modificou o prazo, estabelecendo o desligamento do sinal analógico entre 2015 e 2018 (Brasil, 2013^[15]).

A partir de 31 de agosto de 2013, só foram concedidas licenças de radiodifusão digital. O plano para canais de televisão foi modificado, e até o final de 2013, parte da banda de 700 MHz foi leiloada (Capítulo 5). Os proponentes vencedores tiveram de assegurar a conclusão bem-sucedida da transição digital mediante a realização de diferentes atividades, desde campanhas de comunicação até a distribuição de decodificadores de recepção de televisão digital para famílias de baixa renda, a fim de garantir que 90% das famílias atingidas pela mudança pudessem receber televisão digital antes do desligamento analógico.

As dificuldades com o desligamento analógico na cidade de Rio Verde, no Estado de Goiás, levaram o governo a dividir seu plano inicial em duas fases. Na primeira fase (2016-18), realizou-se o desligamento em todas as capitais de estado, áreas metropolitanas e outras áreas necessárias para liberar rapidamente a banda de 700 MHz. A segunda fase (até 2023) realizará o desligamento nas regiões restantes do país. O orçamento do projeto foi usado principalmente para completar a primeira fase, incluindo campanhas de comunicação e a distribuição de decodificadores de televisão digital (DTV) para expandir a cobertura.

Na primeira fase do processo de desligamento, 1.379 cidades, distribuídas em 62 diferentes aglomerados, passaram pelo desligamento analógico. Isto representou cerca de 130 milhões de pessoas (63% da população). Mais de 12 milhões de decodificadores DTV foram distribuídos para famílias de baixa renda. A segunda fase do plano, de 2019-23, visa cobrir os 37% restantes da população (mais de 77 milhões de pessoas), distribuídos em 4.191 cidades.

Como na primeira fase, as entidades de radiodifusão individuais, e não os municípios, realizarão o desligamento na segunda fase. O custo dos decodificadores variou, pois muitas peças precisaram ser importadas e as especificações técnicas foram reformuladas. No final da primeira fase, em 2018, os custos unitários eram de cerca de USD 45.7 (BRL 167) antes das despesas de distribuição. As transmissoras de televisão ligadas a governos locais são um desafio particular, uma vez que muitas continuam a transmitir em modo analógico. Futuramente haverá pouca necessidade de decodificadores. Desde 2012, todas as TVs de tela plana têm sido obrigadas a ter um receptor DTV. Em 2023, todos os televisores no Brasil provavelmente terão um.

O Brasil falhou em atingir todos os seus objetivos para a transição digital. O país destinou e atribuiu oportunamente a banda dos 700 MHz e distribuiu decodificadores para populações de baixa renda. Apesar dessas realizações técnicas bem-sucedidas, os objetivos de 2003, para um ecossistema televisivo mais inclusivo e diversificado, não foram alcançados. Por exemplo, o Brasil não concedeu novas licenças comerciais de radiodifusão desde a transição digital, apesar da ampla disponibilidade de espectro.

A transição digital foi uma oportunidade perdida para transformar o setor. Com todo o espectro disponível, a transição de televisão digital terrestre no Brasil poderia ter sido utilizada para reformar o setor de radiodifusão. Especificamente, poderia ter ajudado a reduzir a concentração do mercado, a promover a pluralidade de mídia com a entrada de novos agentes, a simplificar a administração e a promover a transparência na outorga de licenças. Em última análise, serviu para reproduzir as mesmas estruturas econômicas e institucionais (CNTV, 2018^[11]).

Multiprogramação (ou seja, a transmissão simultânea de vários programas dentro de um mesmo canal digital de 6 MHz) é tecnicamente viável no sistema brasileiro de TV digital. No entanto o Brasil só autorizou sua implantação em quatro canais públicos pertencentes à União. Esses foram explicitamente mencionados na lei que implementou a televisão digital para ser utilizada com fins públicos específicos (Brasil, 2006^[13]). Em particular, as entidades de radiodifusão comerciais, educativas e comunitárias não são autorizadas a utilizar multiprogramação.

No contexto da crise de Covid-19, o Brasil expandiu temporariamente o escopo da multiprogramação, agora, permite que as emissoras comerciais que fazem parceria com entidades federais, estaduais, ou municipais forneçam conteúdo relacionado à educação, ciência, tecnologia, inovação, cidadania e saúde (Brasil, 2020^[16]).

Em geral, o Brasil tem feito apenas uso limitado das capacidades de multiprogramação até o momento, o que deve ser visto como uma oportunidade perdida adicional no tocante à transição digital. A plena exploração da multiprogramação poderia, potencialmente, viabilizar um enorme aumento do número de canais disponíveis; e isso, por sua vez, poderia representar um ganho tanto na concorrência quanto no pluralismo de mídia.

Serviço público de radiodifusão

A Constituição de 1988 (artigo 223) estabelece o princípio da complementaridade entre os regimes de radiodifusão dos sistemas privado, público e estatal, o que significa que esses três serviços deveriam coexistir e não substituir uns aos outros. Contudo as leis setoriais não estabelecem esse princípio de modo explícito nem explicam a diferença entre a radiodifusão pública e a radiodifusão estatal.

Em muitos países da OCDE, a radiodifusão pública pode servir como um complemento importante à programação, fornecendo conteúdos que satisfaçam interesses que não seriam abordados de outra forma. Quando essas entidades de radiodifusão são independentes dos poderes públicos são denominadas de serviço público de radiodifusão (SPR). Tipicamente, os serviços públicos de radiodifusão fornecem programação educacional, infantil, religiosa, cultural e de interesses de minorias, que pode não ser comercialmente atraente. Essas radiodifusoras também podem ser excelente fonte de notícias confiáveis e de qualidade e conteúdo de serviço universal de alta qualidade (Mendel e Salomon, 2011^[17]).

O SPR principal no Brasil é a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que foi criada pelo Decreto n.º 6.246, de 24 de outubro de 2007, posteriormente convertido na Lei n.º 11.652, de 7 de abril de 2008. A EBC consolidou e expandiu várias instituições que já existiam e buscou proporcionar uma estrutura integrada (Quadro 6.2).

A EBC foi criada com uma intenção semelhante à de outros sistemas públicos nacionais de radiodifusão. Especificamente, teve como objetivo fortalecer a democracia no Brasil, acrescentando mais uma voz ao discurso público. Dessa forma, complementar a conteúdo de emissoras comerciais e seria independente de controle do governo.

Os recursos da EBC para atingir seus objetivos foram sempre modestos em comparação com alguns dos sistemas nacionais de radiodifusão mais conhecidos. Em 2019, por exemplo, a EBC tinha cerca de 2 mil empregados e um orçamento de USD 158 milhões. Em comparação, a BBC do Reino Unido tinha mais de 22.400 empregados, em 2019, e receitas de USD 6.209 milhões. No mesmo ano, a CBC do Canadá tinha 7.400 funcionários e receitas de USD 438 milhões. A BBC e a CBC têm maiores recursos apesar de ambas servirem a países com muito menos residentes do que o Brasil.

Em 2016, o governo implementou alterações na estrutura de governança da EBC pela Medida Provisória n.º 744. Esta permitiu ao Presidente demitir o Diretor da EBC, que, nos termos da lei anterior, não podia ser destituído do cargo antes do término do seu mandato de quatro anos (Toffoli, 2016^[18]). Além disso, a Medida Provisória n.º 744 tentou abolir o Conselho de Administração da agência e aboliu o seu Comitê Curador, substituindo-o por um Comitê Editorial e de Programação.

A medida provisória foi subsequentemente convertida na Lei n.º 13.417, de 2017 (Brasil, 2017^[19]). Todas as mudanças reduziram a independência da EBC, colocando-a diretamente

sob o controle do Presidente. E, nesse sentido, as partes interessadas da sociedade civil, jornalistas e funcionários da instituição criticaram essas medidas por comprometerem a autonomia editorial da EBC (Intervezes; Reporters without Borders, 2020^[20]; Herrera, 2019^[21]).

Em 2019, o Decreto n.º 9.660 anexou a EBC à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência (Brasil, 2019^[22]). Em abril de 2019, uma decisão da EBC unificou o principal canal público do país, a TV Brasil, com o canal do governo TV NBR, renomeado como a nova TV Brasil.

O Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, questionou a constitucionalidade dessa reestruturação. O MPF argumenta que pode ser uma possível violação da separação entre regimes de radiodifusão dos setores privado, público e estatal. Manifestou também preocupações quanto ao impacto da reestruturação na participação social e na pluralidade de opiniões (Ministério Público Federal, 2019^[23]).

Quadro 6.2. T A Empresa Brasil de Comunicação

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi criada em 2007, pela Medida Provisória n.º 398 e pelo Decreto n.º 6.246. A EBC herdou os canais de rádio e televisão geridos pela estatal Radiobras e pela Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto. A EBC ficou encarregada de unificar e gerir as emissoras de radiodifusão pública federais, instituindo o Sistema Público de Comunicação e articulando uma visão para a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNPC).

A entidade tem sede em Brasília e regionais no Rio de Janeiro e em São Paulo. A EBC tem um orçamento de cerca de USD 178 milhões (BRL 650 milhões). Desse montante, USD 109 milhões (BRL 400 milhões) são utilizados para operar a rede. A EBC conta com 800 jornalistas, 500 funcionários em outras atividades de conteúdo e 500 técnicos. Parte do orçamento do EBC provém da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, desembolsada pelo Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Capítulo 7).

Os canais de televisão que fazem parte da EBC incluem a TV Brasil e a TV Brasil Internacional. Em abril de 2019, o canal TV NBR foi fechado e fundido sob a TV Brasil.

A rede RNPC tem quatro estações principais de radiodifusão e mais de 40 estações parceiras. A EBC também fornece serviços de comunicação governamental através da TV Brasil (antes TV NBR) e do programa de rádio "A Voz do Brasil".

Fonte: EBC (2020^[24]), "Sobre a EBC", <http://www.ebc.com.br/institucional/arquivo/sobre-a-ebc> (acessado em 10 de março de 2020).

O Decreto n.º 5.820, de 2006 (Brasil, 2006^[13]), estabeleceu a atribuição do espectro de radiodifusão, bem como a base legal para a transição para a televisão digital. Para cada canal comercial digital, a empresa que receba a concessão deve receber um canal de 6 MHz para a transmissão digital, além de qualquer espectro que a empresa já possa ter detido para a transmissão analógica. O decreto obriga também o MCTIC a assegurar que pelo menos quatro canais, cada um de 6 MHz, estejam disponíveis para o governo federal em cada um dos municípios significativos identificados no Plano Básico de Canais de TV Digital (PBTVD) da Anatel. Esses quatro canais destinam-se a transmitir i) sessões do Poder Executivo; ii) programas educativos para ensino a distância; iii) programas culturais; e iv) programas comunitários locais (os canais "cidadania"). Dos quatro canais reservados, apenas o canal do Poder Executivo foi implementado.⁵

Além disso, a Anatel incluiu em seu planejamento de espectro os canais digitais para servir os canais públicos de radiodifusão existentes da EBC (Quadro 6.2), da Câmara dos Deputados, do Senado e do Supremo Tribunal Federal (Anatel, 2011^[25]).

Existem sete canais públicos de sinal aberto (FTA) com significativa cobertura nacional no Brasil (Tabela 6.1).

Tabela 6.1. Canais públicos de radiodifusão com cobertura nacional no Brasil

Canal	Criado	Tipo de radiodifusão	Proprietário
TV Brasil	2007	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	EBC
TV Justiça	2002	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Supremo Tribunal Federal
TV Câmara	1998	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Câmara dos Deputados
TV Senado	1996	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Senado
TV Cultura ¹	1960	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Estado de São Paulo
TV Escola ²	1996	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Ministério da Educação
Canal Saúde	1990	Sinal aberto digital, satélite, cabo e <i>online</i>	Ministério da Saúde

1. A TV Cultura não é uma emissora pública federal, mas uma emissora de nível estadual com uma cobertura nacional.
2. A TV Escola é operada pela Acerp, uma associação. Seu contrato com o Ministério da Educação não foi renovado em dezembro de 2019. Portanto, a continuação do canal é incerta (em março de 2020). Os serviços de canal aberto digitais da TV Escola só estão disponíveis em Brasília.

Em 2009, o governo estabeleceu um plano para implantar uma infraestrutura de radiodifusão integrada comum a ser utilizada por todos os canais públicos (incluindo a TV Câmara, a TV Senado e o canal de Poder Executivo [atualmente sob a EBC]). Os outros canais públicos deveriam também utilizar essa mesma infraestrutura.

O fornecedor integrado de radiodifusão pública, que teria sido eficiente para cobrir as zonas rurais, foi implementado de forma limitada. Em 2012, o MCTIC autorizou a utilização de multiprogramação para os quatro canais digitais identificados no decreto que implementou a televisão digital (Brasil, 2006^[13]). As entidades federais responsáveis por esses canais são autorizadas a compartilhá-los com outras agências federais, com autoridades estaduais e municipais, mas apenas para fins limitados, que incluem objetivos educativos, artísticos e culturais; divulgação de produções culturais e programas locais ou regionais; e produção de conteúdos independentes.

Em 2015, como parte do esforço para promover a multiprogramação entre canais públicos, a TV Brasil, a NBR, a TV Escola e o Canal Saúde lançaram um sistema em Brasília (RNP, 2015^[26]), desse modo, planejando disponibilizar esse serviço a 460 municípios até o final de 2019, mas a sua implementação parece ter sido insuficiente.

Enquanto isso, a Rede Legislativa de Televisão Digital promove a partilha de infraestruturas por fornecedores de canais públicos de casas legislativas. Ela reúne mais de 60 entidades de radiodifusão públicas que utilizam a mesma tecnologia de multiprogramação para compartilhar subcanais. Esse Acordo abrange a TV Câmara, a TV Senado e uma série de assembleias estaduais e municipais (Câmara dos Deputados, 2020^[27]).

A autonomia financeira é uma condição crucial para um sistema de serviço público de radiodifusão sustentável, mas a EBC parece não dispor de financiamento estável. O serviço público de radiodifusão não deveria ser sujeito a pressões financeiras ou políticas inadequadas no tocante às suas decisões editoriais. O financiamento previsível, independente do ciclo político, é essencial para a independência jornalística e de programação. No Reino Unido, por exemplo, a BBC é financiada principalmente por uma taxa de serviço paga por consumidores, que vai diretamente para o orçamento da BBC. Nos Estados Unidos, a PBS é apoiada por

doações culturais e doações de telespectadores e ouvintes. No Brasil, a Lei n.º 11.652, de 2008 (Brasil, 2008_[28]), conforme alterações, fornece várias fontes de financiamento, incluindo as dotações consignadas no orçamento da União para a EBC. Além disso, a alteração da lei obriga os prestadores de serviços de telecomunicações a contribuírem com fundos para a EBC, porém as fontes de financiamento definidas não parecem fornecer à EBC um financiamento estável.

A EBC necessita de financiamento estável e suficiente, bem como de autonomia editorial, para funcionar bem. Os serviços públicos de radiodifusão (SPR) podem desempenhar um papel importante em informar os cidadãos, o que é particularmente relevante se o objetivo é fornecer conteúdo verificado e confiável segundo padrões jornalísticos rigorosos. Os serviços públicos de radiodifusão (SPR) poderiam potencialmente servir bem ao Brasil por visto que os serviços estão amplamente disponíveis, mas para funcionarem bem, têm de ser independentes e bem-financiados. Algumas fontes indicam que a EBC nunca foi dotada dos recursos necessários para atingir todo o seu potencial (Mendel e Salomon, 2011_[17]).

Radiodifusão Comunitária

A radiodifusão comunitária refere-se a estações transmissoras de rádio e televisão baseadas na sociedade civil que operam com uma finalidade social e não para gerar lucro. Esses organismos de radiodifusão têm uma forte ligação com uma determinada comunidade, seja ela geográfica ou de interesse (Mendel e Salomon, 2011_[17]). A radiodifusão comunitária é amplamente reconhecida pela sua importante contribuição à diversidade e ao pluralismo (Mendel e Salomon, 2011_[17]). Normalmente, depende de procedimentos de licenciamento especiais, reservando espectro para este fim e, muitas vezes, apoiando-se em regimes financeiros e subsídios específicos.

No Brasil, tal como em outros países da OCDE – como o Reino Unido, o Canadá e a França – a radiodifusão comunitária é regulada de forma diferente da sua correspondente comercial. Os regulamentos relativos à rádio comunitária e à televisão comunitária no Brasil são fragmentados e tratados com marcos totalmente diferentes.

No Brasil, a rádio comunitária foi criada pela Lei n.º 9.612, de 1998 (Brasil, 1998_[29]), sendo regulada pelo Decreto n.º 2.615, de 1998, e pela Portaria Ministerial n.º 462, de 2011, que estabelecem os critérios para a outorga e renovação de licenças de radiodifusão comunitária. Essas leis proíbem os radiodifusores comunitários de formarem qualquer rede, o que limita consideravelmente a forma de eles compartilharem infraestruturas, por sua vez limitando como alavancar os recursos uns dos outros para reduzirem os custos para cada uma de suas respectivas comunidades. Eles não podem transmitir quaisquer anúncios publicitários e não lhes foi disponibilizado qualquer financiamento público.

Em suma, as emissoras de rádio comunitárias enfrentam muitos obstáculos sob a legislação brasileira, apesar dos benefícios conhecidos de permitir que essas emissoras forneçam serviços a sua comunidade mediante pequenas taxas. Por exemplo, eles agem como mensageiros locais disseminando informações sobre nascimentos, casamentos e produtos locais (Mendel e Salomon, 2011_[17]).

A televisão comunitária é enquadrada em uma família de regulamentos no Brasil que é diferente dos utilizados para a rádio comunitária. A existência da televisão comunitária está prevista nos instrumentos jurídicos que regulamentam a televisão por assinatura desde 1995. Especificamente, como parte das suas disposições de *must-carry*, os organismos de radiodifusão devem criar um “canal básico” que contenha “um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos” (Brasil, 1995_[30]). Essas disposições foram posteriormente incorporadas na Lei do SeAC de 2011. Desde então,

a televisão comunitária no Brasil chega ao público através de obrigações de *must-carry* de prestadores de serviços de TV por assinatura, e não via radiodifusão de sinal aberto. Em fevereiro de 2020, havia 4.607 emissoras comunitárias de sinal aberto no Brasil.

A transição da televisão digital terrestre no Brasil corre o risco de deixar a televisão comunitária para trás. O Brasil tem feito avanços para fornecer televisão comunitária por meio de tecnologias de TV por assinatura, como TV a cabo e TV por satélite. A TV COM Brasil, por exemplo, reúne 120 canais de televisão comunitária,⁶ mas pouco se fez quanto à televisão comunitária através da radiodifusão digital. O decreto de 2006, relativo à radiodifusão televisiva digital, não reservava quaisquer canais para a televisão comunitária em sua visão para a transição para a televisão digital terrestre.

As emissoras de televisão comunitárias e comerciais no Brasil competem no mesmo campo, mas sem as mesmas ferramentas. Na prática, para acessar as frequências de radiodifusão de sinal aberto, as entidades de radiodifusão televisiva comunitária e comercial competem pelas ofertas públicas. Não é claro de que forma as entidades de radiodifusão comunitárias possam fazer isso de maneira eficaz em razão das limitações legais em sua angariação de fundos. Espera-se que os radiodifusores comunitários no Brasil apresentem solicitações sob um sistema complexo, inflexível e opaco, aguardando até uma década por uma licença de radiodifusão.

O governo tem de se envolver com a sociedade civil e as partes interessadas relevantes para desenvolver, implementar e monitorar a política pública de radiodifusão comunitária. O Brasil também poderia se beneficiar do estudo de como outros países na região têm integrado necessidades de comunidades na radiodifusão de sinal aberto. O Uruguai, o Estado Plurinacional da Bolívia, o Equador, o Chile e a Argentina fornecem exemplos de boas práticas de reconhecimento e promoção da televisão comunitária de sinal aberto, incluindo a reserva de canais digitais (CNTV, 2018_[11]).

Conteúdo local

O Brasil há muito se preocupa em promover sua cultura nacional e regional a partir de seu cinema. A Constituição de 1988, por exemplo, enfatiza a importância do conteúdo local. O artigo 220 apela à “promoção da cultura nacional e regional de estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e regionalização da produção cultural, artística e jornalística” (Brasil, 1988_[4]).⁷

Ao longo da última década, o Brasil promulgou legislação para fortalecer o conteúdo local em seu cinema como resposta a vários contratemplos. A Embrafilme – produtora, distribuidora e entidade reguladora pública – fechou nos anos de 1990. Juntamente com a crise econômica, a perda da Embrafilme resultou em menos filmes brasileiros em telas nacionais. Em 1993, por exemplo, a indústria cinematográfica brasileira produziu apenas em torno de 0,6% de todos os filmes exibidos no país (Silva e Silva, 2015_[31]). Essas preocupações sobre o conteúdo local tornaram-se cada vez mais proeminentes por volta de 2009-11, sendo especialmente refletidas em leis promulgadas em 2001, 2006 e 2011 (SeAC).

A situação melhorou consideravelmente ao longo dos últimos 20 anos, mas há muito espaço para aumentar a aceitação das produções nacionais brasileiras. Nessa perspectiva, vê-se como positivo que 81,1% dos lançamentos de filmes no Brasil, em 2018, tenham sido de produções nacionais, mas, por sua vez, essas produções alcançaram apenas 22,8% do público de salas de exibição e geraram somente 19,8% das receitas. Em termos de receitas, os cinco principais estúdios do Brasil, em 2018, foram Disney, Warner, Sony, Universal e Fox (Ancine, 2019_[32]).

Enquanto os serviços de televisão por assinatura e de televisão de sinal aberto são tratados de maneira diversa, leis e regulamentos sucessivos abordam consistentemente a importância

do conteúdo local. O marco regulatório no Brasil tem uma forte dicotomia entre os serviços de radiodifusão de sinal aberto e televisão por assinatura (incluindo satélite e cabo). Apesar dessa divisão, sucessivos instrumentos legislativos e regulatórios têm tratado de forma consistente as preocupações de conteúdo local. Os instrumentos mais notáveis para promover conteúdo local são os seguintes:

- o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) para subsidiar a produção de conteúdo brasileiro, juntamente com a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)
- um número mínimo de dias por ano em que os cinemas brasileiros (em função do número de telas por cinema) devem exibir filmes brasileiros, e sujeitos a requisitos adicionais para garantir a diversidade
- cotas de pacote, pelas quais um terço dos canais de televisão deve exibir conteúdo brasileiro, e um terço destes deve mostrar conteúdo independente de origem brasileira.

Subsídios e mecanismos de financiamento

Ao longo das últimas duas décadas, o Brasil promulgou uma série de medidas para apoiar e estimular a produção cinematográfica nacional. O país, primeiro, estabeleceu subsídios e cotas para a produção cinematográfica nacional na Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001 (Brasil, 2001_[33]). Esses arranjos foram melhorados pela Lei n.º 11.437, de 2006, e novamente pela Lei n.º 12.485, de 2011 (SeAC).

Essas mesmas leis criaram a Ancine, que assumiu as funções regulatórias da Embrafilme. Entre suas responsabilidades, a Ancine busca “estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade” (Brasil, 2011, art. 6_[6]).

As leis supramencionadas também criaram um mecanismo de financiamento para apoiar o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. O Brasil criou um tributo conhecido como Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que incide principalmente sobre “a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais” (Brasil, 2011, art. 32_[6]). É cobrada por segmento de mercado, definido de forma a abranger tanto a radiodifusão como a televisão por assinatura (Brasil, 2011, art. 1_[6]).

A distribuição de receitas da Condecine evoluiu desde a promulgação das leis. No texto legal de 2001, esses recursos eram direcionados para o Tesouro Nacional e, em seguida, redirecionados à Ancine para financiar a agência. Seguindo as alterações de 2006, os recursos foram alocados em um novo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) no âmbito do Fundo Nacional de Cultura (Brasil, 2011, art. 34_[6]). No entanto, em alguns casos, a Ancine ainda os recolhe (Capítulo 7). Os recursos da Condecine são desembolsados exclusivamente para o setor audiovisual por meio de vários programas específicos.

O FSA expandiu as formas de financiamento do setor audiovisual, enfatizando o investimento. Ele investe na produção de conteúdo audiovisual e tem parte nos seus retornos. Entretanto, se o projeto não tiver os resultados esperados, o produtor não fica em dívida para com o fundo.

Os principais programas de apoio à produção de conteúdos audiovisuais no Brasil são:

- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine)
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav)

- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Proinfra)
- Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine), que serve como regime de apoio adicional com os seus próprios métodos de financiamento (Brasil, 2011, art. 42-46_[6]).

Cotas de conteúdo

Paralelamente aos subsídios para o cinema, a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001 (Brasil, 2001_[33]), que é o mesmo instrumento legislativo que estabeleceu a Ancine, introduziu cotas para produções nacionais. Para a exposição cinematográfica em salas de exibição (artigo 55), a cota é expressa como um número de dias por ano, como função do número de telas fornecidas pelo cinema. Para as empresas de distribuição de vídeo doméstico (artigo 56), as cotas para conteúdo nacional são expressas em termos de espaço qualificado do canal. **Distribuição** tem aqui o mesmo significado que na Lei do SeAC, e assim inclui TV a cabo, via satélite e MMDS. **Espaço qualificado** é definido na Lei do SeAC (Brasil, 2011_[6]) como o “espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador”.

Para fins de cotas, no entanto, Instruções Normativas da Ancine definem *espaço qualificado* como “obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e de variedade” (Ancine, 2012_[34]).

Uma Instrução Normativa da Ancine, de março de 2020, fixa as cotas atuais, que são atualizadas anualmente por decreto (Ancine, 2020_[7]). Em suma, foram estabelecidas três cotas principais para os canais de televisão por assinatura:

- Para ser classificado como um canal brasileiro qualificado pela Lei do SeAC (Brasil, 2011_[6]), um canal de distribuição deve veicular pelo menos 21 horas semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros (um pouco mais para canais de conteúdo infantil ou adolescente) que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente
- Para outros canais, no mínimo 3 horas e 30 minutos semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e constituir espaço qualificado, e no mínimo metade desses conteúdos deverá ser produzido por produtora brasileira independente.
- Para pacotes ou lotes constituídos por múltiplos canais, as Instruções Normativas da Ancine também estabelecem cotas (artigo 28) sobre a mistura de canais e o conteúdo de cada um em termos de espaço qualificado, conteúdo brasileiro e conteúdo independente (UNESCO, 2016_[35]; Ancine, 2012_[34]).

Pluralismo de mídia

O pluralismo de mídia é geralmente visto de duas maneiras. Primeiro, requer uma multiplicidade de vozes que reflitam, por exemplo, diferenças de geografia, etnia, religião, perspectiva política e gênero. Isso é por vezes chamado de aspecto *interno* do pluralismo. Em segundo lugar, deve ser possível ouvir essas vozes sobre uma multiplicidade de mídias diferentes – por vezes, chamado de aspecto *externo* do pluralismo. Assegurar que as preocupações e preferências locais sejam abordadas é um aspecto importante do pluralismo de mídia.

Quadro 6.3. Programação de sinal aberto regionalizada

Em 2009, o Observatório do Direito à Comunicação estudou a diversidade de conteúdo na televisão de sinal aberto no Brasil, em termos da proporção de conteúdo regional dentro da programação de sinal aberto. Ao refletir sobre essas questões, ele considerou as proporções continentais do país e concluiu que “o tema da regionalização da produção emerge como questão central para que o país e seus vários rostos possam se reconhecer neste importante espaço de mediação, debate, e formação de valores e opiniões que são os meios de comunicação” (Valente et al., 2009^[36]).

O estudo mediu a presença de programação regionalizada em estações de transmissão em 11 capitais brasileiras: Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, Cuiabá, Salvador, Natal, Recife, Fortaleza e Belém. Eles mediram a porcentagem de produção regional considerando as horas de veiculação de conteúdo regional por dia por cada uma das 58 entidades de radiodifusão. Essas emissoras representavam quase toda a oferta de radiodifusão de sinal aberto nas 11 cidades. O estudo tabulou, ainda, os resultados de acordo com a própria lista de gêneros das emissoras, como jornalismo, entretenimento, esportes, culturais e mais.

O estudo constatou que a grande maioria da programação no Brasil não é dedicada a conteúdo regional. A maioria dos organismos regionais de radiodifusão afiliados analisados tende simplesmente a reproduzir conteúdos a partir das grandes redes nacionais de entidades de radiodifusão. Dados desse estudo de 2009 indicam que a média de tempo de programação dedicada à produção regional foi de apenas 10,83%.

Houve diferenças consideráveis entre as redes e as regiões. A TV Brasil, a emissora pública, ficou no topo em termos de percentual de horas de programação com conteúdo regional (25,55%). As redes comerciais dispunham de uma fração de tempo claramente inferior dedicada à programação regional, com uma média de 9,14% (Tabela 6.2).

Tabela 6.2. Tempo médio de programação dedicado a conteúdo regional na radiodifusão de sinal aberto no Brasil (2009)

Radiodifusor	Modalidade	Parcela de horas com conteúdo regional (%)
TV Brasil	Pública	25,55
Rede TV!	Comercial	12,20
Record	Comercial	11,20
CNT	Comercial	9,14
SBT	Comercial	8,60
Band	Comercial	8,56
Globo	Comercial	7,00
Média geral		10,83
Média comercial		9,14

Fonte: Valente et al. (2009^[36]), *Produção Regional na TV Aberta Brasileira: Um estudo em 11 capitais brasileiras*.

O estudo destaca as economias de escala das quais se beneficiam as produções nacionais em comparação com as produções regionais. Além disso, indica que as grandes redes nacionais, muitas vezes, limitam suas filiais a mostrar programação local ou regional em momentos específicos.

A produção cinematográfica no Brasil aumentou, mas os conteúdos regional e independente estão ficando para trás. Desde 2007, o Brasil tem visto um aumento no conteúdo audiovisual nacional, incluindo produções regionais e independentes. Isso tem sido motivado, entre vários fatores, por demanda no mercado, por tendências da competição entre distribuidores de conteúdo novos e existentes, e pelo aumento das escolhas para os consumidores. Além disso, os subsídios, o mecanismo de financiamento e as cotas, por exemplo, levaram a uma maior produção cinematográfica no Brasil durante a última década. Apesar dos esforços em curso para promover os conteúdos nacionais, aqueles regionais e independentes continuam a ser insuficientes.

Para a radiodifusão de sinal aberto, a produção de conteúdo permanece concentrada nas maiores cidades da região Sudeste do Brasil (Valente et al., 2009^[36]). Ou seja, essas emissoras estão concentradas no Rio de Janeiro (Globo e TV Brasil) e São Paulo (SBT, Bandeirantes, Record, RedeTV! e CNT). Valente et al. (2009^[36]) verificaram que o tempo médio de programação de radiodifusão de sinal aberto dedicado à produção regional de conteúdos era de apenas 10,83% (Quadro 6.3). Outra análise de 2011 identificou o desenvolvimento insuficiente da produção de conteúdo brasileira independente (Mendel e Salomon, 2011^[17]). A falta de dados atuais sobre a transmissão de sinal aberto é, por si só, um sintoma da fragmentação do sistema legal e regulatório no Brasil. Nem a Ancine nem a Anatel têm responsabilidade pela regulação das emissoras de sinal aberto. Como resultado, não existe uma coleta de dados sistemática sobre as estruturas de mercado, nem desenvolvimentos ao longo do tempo.

A legislação e outros fatores estimularam a criação de conteúdo brasileiro na TV por assinatura, mas isso está em declínio. As medidas legislativas para a televisão por assinatura, introduzidas em 2001, junto com evoluções setoriais, bem como as novas tendências de demanda no mercado, associadas a formas emergentes de concorrência entre distribuidores e programadores de conteúdos novos e existentes, resultaram num aumento do conteúdo audiovisual local.

Tabela 6.3. Percentual de horas de programação de televisão por assinatura por tipo de produtores no Brasil (2015-17)

Tipo de produtor	2015		2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)
	Conteúdo não infantil (%)	Conteúdo infantil (%)			
Anúncios	5,3	3,6	17,1	19,7	16,1
Estrangeiro	78,9	79,3	52,3	47,4	55,4
Brasileiro	5,4	6,4	12,5	17,7	13,8
Brasileiro independente	x	x	8,1	10,9	9
Afiliada brasileira	x	x	4,4	6,8	4,8
Outros	10,5	10,7	18	15,2	14,7

Notas: x = não se aplica. Anúncios são o conteúdo comercial produzido por produtores estrangeiros ou brasileiros. Os produtores independentes brasileiros são aqueles que não têm qualquer ligação com pacotes de televisão por assinatura ou fornecedores de serviços de distribuição. "Afiliada brasileira" pode ter laços comerciais ou acordos de exclusividade com pacotes de televisão por assinatura de fornecedores de serviços de distribuição. Outros correspondem a todos os conteúdos não classificados como conteúdo qualificado (religioso, político, esportivo e jornalístico), estrangeiros ou brasileiros, e todos os conteúdos não identificados pela Ancine.

Fontes: Ancine (2017^[37]), *Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos*, <https://www.ancine.gov.br/pt-br/contendo/uma-nova-pol-tica-para-o-audiovisual-ag-ncia-nacional-do-cinema-os-primeiros-15-anos>; Ancine (2018^[38]), *Informe Anual da TV paga 2018*, https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/tv_paga.pdf.

A porcentagem de horas de programação dedicada ao conteúdo brasileiro na televisão por assinatura cresceu entre 2015 e 2017, alcançando um pico de 17,7% das horas de programação na televisão por assinatura em 2017, muito além da cota estabelecida. Entretanto, em 2018, a proporção de conteúdo brasileiro na televisão por assinatura diminuiu para 13,8%

(Tabela 6.3). Esta tendência decrescente pode refletir a diminuição das assinaturas de serviços de televisão por assinatura no Brasil (Capítulo 3).

Novas plataformas e serviços

A demanda por conteúdos locais e originais levou os participantes *over-the-top* (OTT) a investirem em produções brasileiras e a expandir os títulos audiovisuais brasileiros que foram incluídos em suas bibliotecas, apesar de não haver cotas de conteúdo locais aplicáveis a serviços OTT. A Netflix, por exemplo, encomendou a produção de 11 títulos originais brasileiros até 2019. A Amazon Prime, que entrou no mercado brasileiro em 2016, encomendou seu primeiro título original brasileiro em 2019.

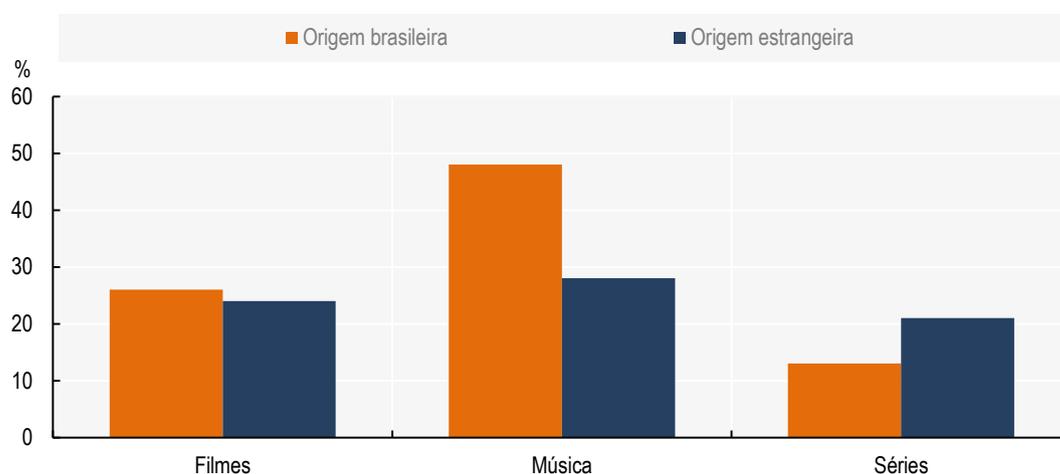
Tabela 6.4. Conteúdo local produzido por OTT no Brasil

	Filmes			Séries		
	Títulos únicos ¹	Títulos nacionais	Quantidade na biblioteca (%)	Títulos únicos ¹	Títulos nacionais	Quantidade na biblioteca (%)
Netflix	2.757	88	3,2	1.188	39	3,3
Amazon Prime Vídeo	2.750	17	0,6	513	2	0,4
Globo Play	272	83	30,5	314	232	73,9
Claro Vídeo	2.696	63	2,3	189	62	32,8
HBO GO	590	5	0,8	128	13	10,2
Vivo Play	4.310	469	10,9	614	244	39,7
Oi Play	3.930	358	9,1	1.388	408	29,4

1. Apenas considerados títulos únicos sem considerar títulos repetidos (excluindo títulos que foram incluídos em pacotes *premium*).

Fonte: Business Bureau MPC citado por Katz (2019^[40]), *Changes in the Global and Brazilian Audiovisual Market: Competitive Dynamics, Impact on Consumer Welfare, and Implications for Public Policy and Competition Model*, http://www.teleadvs.com/wp-content/uploads/191014-Katz-Report_FINAL.pdf.

Figura 6.2. Porcentagem de indivíduos consumindo conteúdo audiovisual online no Brasil (2017) por origem do conteúdo (estrangeira ou doméstica)



Nota: Os dados nas figuras refletem respostas a estas perguntas de pesquisa: “nos últimos 3 meses, o respondente ouviu música estrangeira [filmes/séries] na Internet?”, e “nos últimos 3 meses, o respondente ouviu música brasileira [filmes/séries] na Internet?”

Fonte: CGI.br (2017^[39]), “Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2017”, <https://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>.

Havia mais séries brasileiras do que filmes disponíveis online. Em termos de conteúdo local dentro das plataformas audiovisuais OTT, os filmes brasileiros representavam em torno de 6,3% da biblioteca de filmes nas sete principais plataformas OTT. Enquanto isso, as séries brasileiras representavam 23,1% (Tabela 6.4). Além disso, a pesquisa TIC Domicílios de 2017, no Brasil (CGI.br, 2017_[39]), indica que o conteúdo brasileiro tende a desempenhar um papel importante no conteúdo audiovisual consumido online no país (Figura 6.2).

Alfabetização midiática

A alfabetização midiática permite que as pessoas tenham as competências e a compreensão para fazer pleno uso das oportunidades oferecidas pelos serviços de comunicações tradicionais e novos, sensibilizando-as ao mesmo tempo para os riscos potenciais associados à utilização desses serviços (Ofcom, 2020_[41]). Enquanto a alfabetização midiática é importante no elemento audiovisual tradicional, é ainda mais importante num ambiente convergente e cada vez mais *online*. Nesse último caso, a diversidade de conteúdos e a pluralidade midiática podem assumir uma forma diferente de quanto conteúdo é transmitido pelos canais tradicionais. Os canais *online* podem levar a uma “hiperpersonalização” do conteúdo de mídia.

Por conseguinte, atualmente alguns reguladores convergentes dentro da OCDE, como a Ofcom no Reino Unido, estão analisando a questão da preservação da integridade da escolha do usuário em um ambiente *online*, através do aumento da alfabetização midiática. De acordo com a Ofcom, “em um ambiente *online* em que a possibilidade de regulamentação direta de conteúdo diminui, a necessidade de um público com alfabetização midiática aumenta. Os consumidores e os cidadãos devem estar cientes dos riscos e das oportunidades oferecidos por uma série de atividades de serviços *online* e móveis, enquanto as partes interessadas têm de compreender e monitorar até que ponto as pessoas estão cientes das mudanças e desenvolvimentos” (Ofcom, 2020_[41]). Olhando para o futuro, um elemento importante para o Brasil considerar ao projetar uma nova abordagem política integrada e abrangente para o conteúdo audiovisual é como promover a alfabetização midiática.

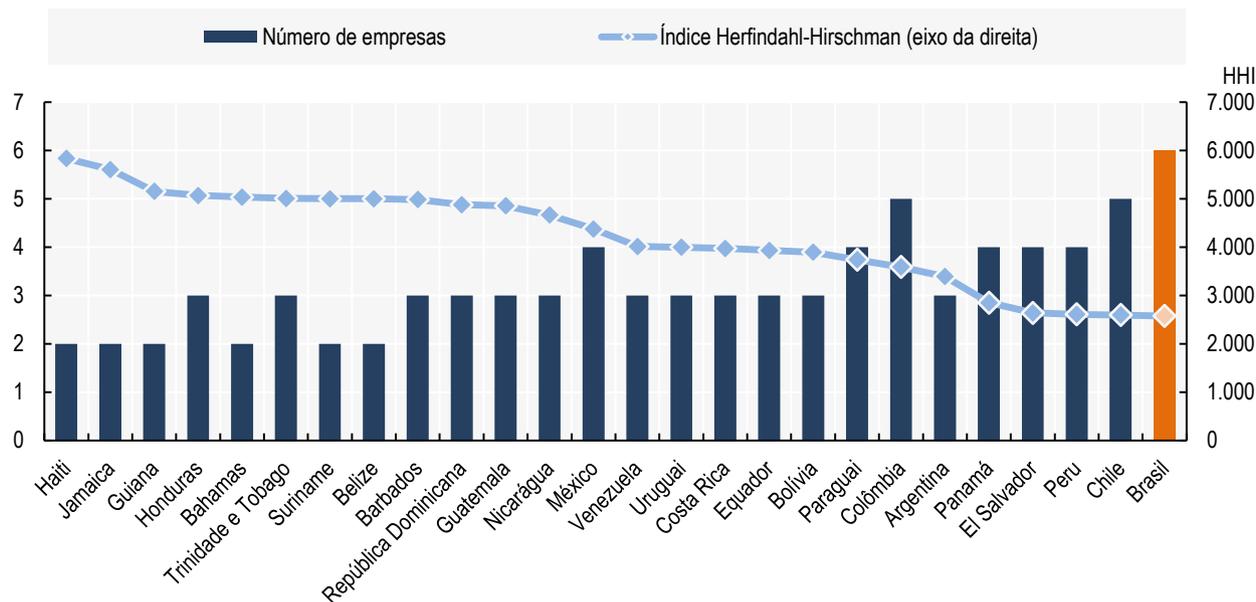
Política de concorrência e casos nos setores das telecomunicações e da radiodifusão no Brasil

De um modo geral, a concorrência no setor de comunicação é protegida e promovida por meio da regulamentação setorial *ex ante* e da regulamentação antitruste *ex post*. As medidas regulamentares *ex ante* no setor da comunicação são justificadas pela existência de falhas do mercado que reduzem a competição. Por exemplo, essas falhas de mercado incluem externalidades de rede, economias de escala e de escopo, barreiras à entrada, existência de instalações essenciais e custos de mudança.

O Brasil adotou esse estilo de proteção tanto *ex ante* quanto *ex post* da competição. O regime geral antitruste é complementado pela regulamentação setorial; e a esse respeito, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) tem competência independente em matéria de concorrência no setor de telecomunicações. A Anatel, a reguladora de telecomunicações, também tem poderes específicos *ex ante* de proteção da concorrência nesse setor.

A dinâmica competitiva do setor de comunicações no Brasil, em âmbito nacional, tem sido relativamente estável ao longo do tempo quando medida por cotas de mercado. Particularmente no mercado de telefonia móvel, o nível de concentração, medido pelo número de operadoras e o índice Herfindahl-Hirschman (HHI), é menor do que o de outros países da América Latina (Figura 6.3).

Figura 6.3. Índice HHI para o mercado de telefonia móvel na América Latina (2019)



Notes: HHI = Índice Herfindahl-Hirschman. Os dados são referentes ao 4º trimestre de 2019. Para o Brasil, as seis operadoras que foram incluídas com suas respectivas cotas de mercado em termos de conexões foram: Sercomtel (0,03%); Algar (0,72%); América Móvil, que inclui Claro e Nextel (24,9%); Oi (17,2%); TIM (25,18%); e Vivo (31,96%).

Fonte: GSMA Intelligence (2020^[42]), *Data and Analysis for the Mobile Industry* (base de dados) <https://data.gsmaintelligence.com/> (acessado em 20 de março de 2020).

Apesar dos níveis de concentração nos mercados das comunicações, tais como na telefonia móvel (Figura 6.3) e da integração vertical entre operadores de rede e prestadores de serviços, surgem desafios competitivos no setor das comunicações em relação ao acesso a infraestruturas essenciais e condutas anticompetitivas potenciais que tendam a fechar o mercado. As condições de mercado variam em todo o país, determinadas pelas circunstâncias em cada município. Como resultado, a intensidade desses desafios varia de município para município.

Os papéis do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência do Brasil, da Anatel e da Ancine

O Cade é a autoridade de defesa da competição que monitora, previne e investiga abusos de poder econômico. Enquanto isso, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) defende a concorrência em nome das agências governamentais e da sociedade.

As responsabilidades do Cade estão relacionadas ao controle de comportamentos anticompetitivos caso a caso. Por sua vez, a entidade reguladora setorial Anatel pode impor regulamentos assimétricos aos participantes com poder de mercado significativo e declarar as instalações como essenciais, o que está mais alinhado com as medidas regulatórias *ex ante*.

Ambas as agências utilizam diferentes instrumentos para promover e proteger a concorrência. Por um lado, a Anatel estabeleceu um quadro regulatório baseado em medidas assimétricas para atenuar a possibilidade de abuso de posição dominante por parte de uma empresa detentora de poder de mercado significativo. Por outro lado, o Cade pode impor sanções adequadas quando se verifica que um agente econômico se encontra envolvido em comportamento anticompetitivo. Ele pode também rever e aprovar fusões no setor de comunicações.

O Cade não tem um acordo de cooperação com a Anatel, embora as duas agências tenham cooperado extensivamente ao longo dos anos. Ocasionalmente, o Cade pode instar a Anatel a fornecer dados de suporte e/ou análises sobre as especificidades do mercado brasileiro de comunicações. Isso informaria as investigações do Cade sobre condutas anticompetitivas e as fusões. Os acordos de cooperação entre a Anatel e o Cade ajudariam, assim, a criar bases comuns para a apreciação das questões de concorrência no setor das comunicações.

Para serviços audiovisuais, a Ancine e o Cade têm um acordo formal de cooperação. Em casos de concorrência, a Ancine tem responsabilidade exclusiva como especialista em programação de conteúdo e pacotes, enquanto a Anatel é responsável pelos mercados de distribuição de conteúdo. Um dos objetivos explícitos da Lei do SeAC é a “defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado”. Todavia o papel da Ancine nos casos de concorrência não está explícito na Lei do SeAC, nem parece ser explícito no instrumento criador da Ancine (Medida Provisória n.º 2.228-1, de 2001). Ainda assim, a Ancine claramente pode desempenhar um papel em fusões, e o faz, como visto no caso AT&T/Time Warner.

A multiplicidade de agências reguladoras resultou em regulações diferentes dependendo da tecnologia, mesmo quando seus serviços se sobrepõem. A presença de diferentes agências sem autoridade para resolver conflitos criou desafios, o que gera regulações incoerentes e insegurança jurídica.

Além disso, nesse cenário fragmentado, os serviços audiovisuais tradicionais e os novos fornecedores de serviços digitais, como os OTTs, enfrentam um tratamento regulatório diferente. Por exemplo, os novos fornecedores de OTT não têm restrições verticais de integração, como a enfrentada pelos fornecedores de serviços de televisão por assinatura. De modo similar, a regulamentação relativa à proteção do consumidor, às taxas regulatórias e aos regimes fiscais são geralmente mais rigorosos para os prestadores de serviços tradicionais.

Questões substanciais

Fusões e aquisições

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência do Brasil (SBDC) é composto pelo Cade e pela SEAE. Ele processa qualquer ação que busque ou que possa produzir efeitos anticompetitivos, mesmo que tais efeitos não sejam produzidos. O marco jurídico é definido principalmente na lei da concorrência de 2011 (Lei n.º 12.529, de 2011). A lei se aplica a todos os setores econômicos, incluindo as comunicações.

As empresas ativas no mercado das comunicações devem solicitar autorização prévia para realizar uma fusão, caso elas preencham dois critérios:⁸

- Pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no país que seja igual ou superior a BRL 750 milhões (USD 205 milhões)⁹ no ano anterior à operação.
- Pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, um faturamento bruto anual ou volume de negócios total no país igual ou superior a BRL 75 milhões (USD 20,5 milhões)¹⁰ no ano anterior à operação.

O Cade analisa e aprova fusões, consultando conforme necessário com a Anatel. O Cade emitiu diferentes orientações relativas a fusões a fim de proporcionar respaldo técnico e segurança às suas decisões, bem como utiliza orientações da Comissão Europeia e da Comissão Federal de Comércio dos Estados Unidos (Orientações Horizontais Relativas a Fusões)

para ajudar a analisar potenciais fusões. Isso implica uma análise dos potenciais efeitos anticompetitivos decorrentes de atos de concentração, bem como dos potenciais ganhos de eficiência, tanto dinâmicos como estáticos (Possas, Ponde e Fagundes, 1997^[43]).

Poder de mercado significativo

Desde a liberalização do setor de comunicações no Brasil, um dos principais objetivos do quadro regulatório tem sido a promoção da concorrência. Por exemplo, a reestruturação da Telebras estabeleceu algumas disposições, incluindo restrições de propriedade e regulação assimétrica, para contrabalançar as vantagens dos primeiros atores a entrarem no mercado. Nesse cenário, os incumbentes tinham mais deveres do que os entrantes. Esses deveres incluíam objetivos de serviço universal, o cumprimento de um controle máximo de preços, o cumprimento mais rigoroso da não interrupção do serviço e a separação de contas, enquanto os entrantes se beneficiavam de direitos que não eram partilhados pelos incumbentes. Por exemplo, os entrantes podiam utilizar a tecnologia *wireless local loop* (circuito local sem fio) local e adquirir empresas de televisão a cabo.

O Cade não conduz análises de mercado recorrentes do setor das comunicações para avaliar se existe uma posição dominante ou um poder de mercado significativo de certos participantes. Essa análise é feita caso a caso. O processo administrativo pode ser iniciado *ex officio* ou a partir de uma queixa apresentada por qualquer agente econômico. Com base em estudos periódicos, a Anatel declara o poder de mercado significativo de certos agentes e estabelece medidas regulatórias assimétricas para equilibrar as condições de competição.

A Anatel adota medidas regulatórias para garantir a concorrência livre, ampla e justa entre todos os fornecedores do setor de telecomunicações. Essas medidas baseiam-se na identificação de participantes com poder de mercado significativo. A metodologia para a definição de medidas regulamentares assimétricas *ex ante* é estabelecida pelo Plano Geral de Metas de Concorrência (CGMC), adotado pela Resolução n.º 600, de 2012, e subsequentemente alterado em 2018. Essa metodologia consiste de quatro etapas: i) análise dos mercados de varejo; ii) análise dos mercados de atacado; iii) definição de medidas regulamentares assimétricas; e iv) designação de grupos com poder de mercado significativo. Seguindo esta metodologia, a Anatel analisa se o agente possui poder de mercado significativo no nível de varejo. Em caso afirmativo, ela pode impor ao agente uma regulação assimétrica no mercado atacadista (Capítulo 5).

A alteração ao CGMC oferece diferentes abordagens para resolver questões concorrenciais. Em primeiro lugar, ele classifica as áreas geográficas em quatro categorias diferentes, dependendo do nível de concorrência em cada área. Da mesma forma, adota um regulamento em função do tamanho das empresas. Por um lado, isso inclui a aplicação de medidas regulatórias específicas a empresas detentoras de poder de mercado significativo. Por outro lado, inclui o conceito de "Prestadores de Pequeno Porte", que detêm no máximo 5% do mercado varejista nacional (Capítulo 3).

A Anatel procura ampliar a desregulamentação dos ISPs de pequeno porte, para tanto, ela analisa critérios diferentes para determinar o poder de mercado significativo de um agente econômico em um mercado relevante definido. Estes incluem a detenção de uma participação de mercado superior a 20%; a estabilidade da cota de mercado no tempo e a diferença entre a participação mercado do agente e dos seus concorrentes, como a capacidade de explorar economias de escala no mercado relevante.

Da forma similar, a Anatel analisa a capacidade dos ISPs de explorar economias de escopo com base no PGMC. Ela considera dois fatores para determinar o poder de mercado significativo

de um agente econômico. Em primeiro lugar, analisa o controle sobre infraestrutura cuja duplicação não seja economicamente viável (instalações essenciais). Em segundo lugar, examina a atuação concomitante nos mercados de atacado e varejo (integração vertical) (Anatel, 2018_[44]).¹¹

Dadas as atuais condições de mercado, as medidas regulatórias assimétricas impostas aos participantes com poder de mercado significativo estão relacionadas com transparência e controle dos preços. As medidas regulamentares focalizam também o compartilhamento de infraestrutura passiva (ou seja, valas, dutos, postes) e de outras instalações de rede que constituam gargalos para a entrada e o crescimento das prestadoras de serviços de comunicação. A Anatel reavalia os mercados relevantes, as medidas regulatórias assimétricas e o poder de mercado significativo a cada quatro anos.

Advocacia da concorrência

A lei da concorrência de 2011 (Lei n.º 12.529), que modernizou o Cade, também, estabeleceu a SEAE como a unidade governamental responsável pela defesa da concorrência. O artigo 19 obriga a SEAE a prestar aconselhamento não vinculante sobre, entre outros: promoção da concorrência; propostas de atos normativos novos ou modificados de interesse geral para agentes econômicos; e, quando pertinente, minutas de atos normativos submetidos a consultas públicas.

A análise da SEAE é geralmente informada pelo *Competition Assessment Toolkit* (Ferramentas de Análise da Competição) da OCDE. Desde 2011, a SEAE analisou mais de 2.100 propostas normativas da Anatel, bem como projetos de lei. Os pareceres da SEAE têm variado de questões relativas à distribuição obrigatória de decodificadores híbridos em 2016.¹² Por exemplo, a SEAE sugeriu que as empresas de DTH não deveriam ser obrigadas a fornecer o decodificador híbrido para receber canais abertos locais, também, sugeriu um veto a alguns aspectos anticompetitivos da Lei das Antenas em 2015.¹³

Casos recentes e em curso no âmbito das telecomunicações e dos serviços relacionados

Após a reestruturação do BCPS em 2012 (Lei n.º 12.529, de 2011), o Cade se tornou o único responsável por monitorar, instruir e julgar condutas que violem a ordem econômica.

Por exemplo, o Cade impôs sanções à Telemar Norte Leste em março de 2015, por abuso de sua posição dominante na indústria de telecomunicações. A empresa controlava mais de 90% do mercado de telefonia fixa na região denominada Região I do Plano Geral de Concessões. O Cade constatou que a Telemar monitorava as chamadas dos seus clientes para o centro de atendimento de chamadas do seu único concorrente (Vésper, uma companhia “Espelho” da Oi). Dessa forma, a Telemar oferecia a seus clientes planos de serviço específicos para impedir a sua migração para o concorrente.¹⁴

Em 2013, o Cade aprovou condicionalmente a aquisição de 50% da Brasilcel (propriedade da Portugal Telecom e da PT Móveis) pela Vivo (Ato de Concentração n.º 53500.02137/2010). As condições visavam impedir a Vivo de obter o controle total da Brasilcel porque a Brasilcel era a acionista majoritária da Vivo, que detinha participação na Telco (uma titular indireta da TIM). Por isso, o Cade estabeleceu que a Vivo teria de vender suas ações na Telco, ou ter um novo acionista com experiência no setor de telecomunicações e sem ações em outras operadoras de comunicações no Brasil.

Numa segunda decisão, o Cade multou a Vivo em BRL 15 milhões (USD 6,9 milhões)¹⁵ por violar seu Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), que fora estabelecido com

o Cade em 2010, condição para a aprovação da operação de 2007 da Telco (Ato de Concentração n.º 53500.012487/2007). Na época, essa fusão autorizou a participação da Telco, com 23,7% das ações ordinárias da Telecom Italia (controladora da TIM). Essa aprovação se baseou em um TCD que obrigou a Vivo a manter as atividades da Telefônica Brasil (Vivo) e da Telecom Italia (TIM) separadas e independentes no Brasil. Além da multa, o Cade impôs a reversão do aumento da participação da Telefônica Brasil na Telco.¹⁶

Em relação às práticas de tarifa zero, o MPF apresentou, em 2016, uma alegação contra a Claro, a TIM, a Oi e a Vivo, que em conjunto controlam quase todo o mercado de banda larga móvel. O MPF argumentou que esses ISPs restringiam a concorrência mediante sua oferta de acordos de tarifa zero, uma vez que levavam a um tratamento discriminatório. Essencialmente, os acordos ofereciam planos de acesso à Internet com condições privilegiadas para certos conteúdos e aplicativos, como o Facebook e o WhatsApp. No entanto, após investigações preliminares, a Superintendência Geral do Cade não encontrou provas suficientes de que tais comportamentos pudessem gerar efeitos anticompetitivos nos mercados para justificar um processo formal. Como resultado, o processo foi encerrado (Inquérito Administrativo n.º 08700.004314/2016-71) (Kira, 2018_[45]).

Casos recentes e em curso em serviços audiovisuais e convergentes

Serviços de TV de sinal aberto

A Constituição de 1988 estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (artigo 220, §5º), mas parece que esse dispositivo legal não vinha sendo bem-aplicado. O único caso de competição relativo à radiodifusão é relacionado a conteúdos esportivos. O caso, que durou 13 anos, envolveu a TV Globo Ltda., a Globo Comunicações e a Associação Brasileira de clubes de futebol. Desde meados da década de 1980, a principal emissora brasileira, a Globo, tem sido a única emissora de conteúdo da mais importante organização esportiva do país, o Campeonato Brasileiro de Futebol.

Em 1997, foi apresentada à Secretaria de Direito Econômico (SDE) uma queixa legal sobre o contrato de direitos de radiodifusão em vigor.¹⁷ As três questões principais foram: i) a compra exclusiva dos direitos de transmissão do Campeonato Brasileiro de Futebol pela maior emissora de TV de sinal aberto no Brasil, a Globo; ii) a venda conjunta dos direitos de transmissão dos maiores times de futebol brasileiros, o “Clube dos 13”, que supostamente constituem um cartel; e iii) o controle por um único participante (a Globo) do pacote de direitos em todos os cinco formatos de mídia comercial (por exemplo, sinal aberto, televisão por assinatura, *pay per view*, Internet e telefonia móvel).

A SDE investigou e, em seguida, propôs que o Cade criasse dois pacotes separados para direitos de transmissão de televisão de sinal aberto. Também recomendou a divisão dos cinco formatos de mídia e sua venda separadamente. Todavia a SDE considerou eficiente a venda conjunta de direitos pelo Clube dos 13, posicionando-se contra qualquer intervenção do Cade. No Brasil, o futebol é extremamente popular e tem o poder de atrair e manter audiência de radiodifusão não só para partidas de futebol, mas também no que diz respeito a toda a programação a ele relacionada, por isso, constitui-se em uma importante fonte de competição entre as emissoras. Além disso, a Globo detinha quase metade de toda a audiência e ganhava aproximadamente 75% de todas as receitas de publicidade no setor de sinal aberto em relação ao futebol.

Os montantes pagos pela Globo aos clubes participantes são indicativos da importância do Campeonato Brasileiro. Em 2005, a Globo pagou mais de 3,5 vezes o total combinado pago

pelos direitos de sinal aberto ao Campeonato Paulista de Futebol, para a Copa do Brasil e Copa América.

Uma cláusula de preferência pode ter ajudado a Globo a continuar como única emissora do Campeonato Brasileiro de 1997 a 2011. Nos termos dessa cláusula, as emissoras rivais tiveram de apresentar todas as propostas à Globo. Se a Globo cobrisse a oferta em 30 dias, ganhava o contrato. Assim, a principal questão antitruste no caso consistia em saber se e em que medida o contrato entre a Globo e o Clube dos 13 impedia a competição de entidades de radiodifusão concorrentes.

Em 2010 (13 anos após a apresentação da queixa) o Cade resolveu o caso. A resolução envolveu quatro componentes:

- A Globo renunciou unilateralmente à “cláusula de preferência” para a renovação do contrato de transmissão das edições 2012-14 do campeonato. A cláusula fora considerada excessivamente onerosa para a concorrência. Além disso, o Clube dos 13 se comprometeu a não reintroduzir a cláusula de preferência em contratos futuros.
- O Clube dos 13 se comprometeu a atribuir os direitos de transmissão para o campeonato por meio de um leilão com regras claras e objetivas.
- O Clube dos 13 se comprometeu a atribuir contratos separados para as cinco plataformas de comunicação relevantes a fim de facilitar a entrada.
- O vencedor do leilão de televisão de sinal aberto seria autorizado a sublicenciar seus direitos de transmissão, permitindo (sub)licenças para exercer o direito de escolher quais jogos transmitir.

O acordo, porém, revelar-se-ia ineficaz, pois a Globo e as equipes individualmente simplesmente se envolveram em negociações bilaterais fora do quadro do Clube dos 13, contornando assim o acordo. Duas outras entidades de radiodifusão manifestaram interesse após o acordo e apresentaram propostas a equipes individualmente. No fim, todos os clubes assinaram com a Globo novamente.

Mattos (2012_[46]) refere que o acordo contornado reflete uma visão compartilhada entre os clubes sobre a Globo. Essencialmente, demonstra que a oferta da Globo está muito além das capacidades dos seus concorrentes em termos de parcela de audiência, qualidade das transmissões e capacidade de gerar receitas publicitárias.

Embora isso possa ser verdade, a questão principal permanece. A Globo excluiu a concorrência mediante acordos de negociação exclusivos, independentemente de estarem inclusos em único contrato com o Clube dos 13, ou em vários contratos com clubes individualmente? Com essa situação, o mercado é muito menos competitivo em razão das duas condições: contratos longos, o que significa que os rivais raramente têm uma oportunidade de entrar; e cláusulas de preferência entre a Globo e clubes individualmente. O mercado seria muito mais competitivo se os contratos fossem relativamente curtos, sem cláusulas preferenciais.

Televisão por assinatura

No âmbito da televisão por assinatura, o mais recente e relevante processo de concorrência envolveu uma análise de fusão relacionada com a aquisição programada da Time Warner (Warner Media) pela AT&T, em 2016. Esta proposta de fusão encontrou resistência de várias autoridades em diferentes países. A entidade proposta controlaria a AT&T, a HBO, a Turner (por exemplo, os canais TNT, CNN e Cartoon Network) e a Sky. Várias partes interessadas brasileiras levantaram objeções, incluindo emissoras, através de sua associação

Abert. De acordo com a Lei do SeAC, o Cade notificou ambas as reguladoras do setor, a Anatel e a Ancine.

As partes envolvidas na fusão argumentaram a favor da aquisição com base nas atividades das empresas nos Estados Unidos. A fusão proposta combinaria o conteúdo de mídia da Time Warner com as empresas de telefonia fixa, telefonia móvel, banda larga e televisão da AT&T nos Estados Unidos. As partes alegaram que a concentração aceleraria a capacidade da AT&T de desenvolver e distribuir a próxima geração de serviços de vídeo de consumo nos Estados Unidos, por múltiplas plataformas. Eles disseram que os consumidores americanos poder-se-iam beneficiar de uma maior escolha de planos e pacotes (por exemplo, televisão por assinatura, banda larga e telefonia); mais acesso a conteúdo por todos os seus dispositivos; e uma alternativa melhor para outras empresas de televisão por assinatura. Com o tempo, a AT&T espera ter oportunidades de obter receitas adicionais a partir de inovações em novos produtos e serviços. De modo geral, a AT&T espera que a fusão gere USD 1 bilhão em sinergias de custos anuais nos Estados Unidos.

As partes também enfatizaram que as emissoras de televisão de sinal aberto têm 60-70% do mercado no Brasil, bem como um preço relativamente baixo de serviço prestado no Brasil. Alegaram que o preço mensal dos serviços de televisão por assinatura, em 2015, era, em média, inferior a USD 40. Esse preço era muito inferior àqueles aproximados na Argentina (USD 70), no Japão (USD 55) e nos Estados Unidos (USD 50).

As partes acrescentaram que as operadoras de televisão por assinatura têm progressivamente enfrentado pressão dos fornecedores de OTT, argumentando, ainda, que provedores como Netflix e YouTube, por exemplo, têm custos operacionais mais baixos por três razões. A primeira é que eles não têm de investir em infraestruturas SeAC (cabo, satélite, etc.). A segunda é que estão cobertos por um regime fiscal mais favorável. A terceira é que não estão sujeitos às obrigações regulamentares da Ancine (por exemplo, cotas de conteúdo). Assim, os fornecedores OTT poderiam escolher livremente qual o conteúdo a disponibilizar aos usuários e, portanto, estando em clara vantagem competitiva.

Como argumento final, as partes descreveram uma competição intensa nos mercados de programação e de televisão por assinatura. Apontaram, ainda, para o aumento da pressão competitiva dos serviços diretos ao consumidor através da Internet (por exemplo, Netflix). Como resultado, as partes afirmaram que a fusão não suscitava preocupações do ponto de vista da concorrência.

No âmbito da análise das operações de fusão do Cade, a nota técnica da Ancine, no entanto, identificou vários relatórios sobre discriminação de preços entre agentes. A Ancine e a Anatel também observaram que, apesar da presença de pelo menos cinco provedores, dois grupos controlavam a maior parte do mercado: em 2018, o grupo Sky e a Claro/Net detinham cotas de mercado conjuntas de 79,1%. Embora agrupem outros serviços de comunicação, os grandes grupos de comunicação tradicionais não conseguiram desgastar a posição de mercado da Sky ou da Claro/Net.

Finalmente, em outubro de 2018, o Cade decidiu a favor de autorizar a fusão sem exigir desinvestimento, mas sujeita a condições. Foram impostas as seguintes medidas de correção: i) as empresas devem continuar a operar separadamente, sem trocar informações sensíveis; e ii) a entidade resultante da fusão não deve discriminar em relação a preços e à duração do contrato. As condições parecem dar resposta às preocupações da Ancine quanto à possível discriminação de preços no licenciamento de canais e a possíveis limites de acesso dos concorrentes aos pacotes de televisão por assinatura.

Enquanto a decisão do Cade abordou as questões de concorrência convencionais, as regras da Lei do SeAC sobre integração vertical (Capítulo 2) acrescentaram outro obstáculo à fusão no Brasil. No Direito brasileiro, a entidade resultante do ato de concentração não pode ser proprietária ao mesmo tempo de empresas na distribuição e na produção de conteúdos que operem no Brasil. À luz do seu mandato regulamentar sobre a Lei do SeAC, tanto a Anatel quanto a Ancine devem aprovar separadamente a fusão.

A Anatel tem analisado a legalidade do caso de acordo com regulamentos de televisão por assinatura no Brasil. Ela presta especial atenção ao artigo 5º da Lei do SeAC, que proíbe os operadores de televisão por assinatura que distribuem conteúdos de também produzirem conteúdos (ver seção sobre licenciamento da televisão por assinatura).

A AT&T alegou que a fusão não violava o artigo 5º da Lei do SeAC porque a HBO e o canal Turner têm sua sede fora do Brasil e não produzem diretamente no país. Durante o processo, a AT&T abordou questões relacionadas aos direitos de conteúdo esportivo brasileiro de propriedade da Turner, o que violaria o artigo 6º da Lei do SeAC. Especificamente, o artigo proíbe os prestadores de serviços de telecomunicações e todas as suas afiliadas, com ou sem sede no Brasil, de contratar talentos artísticos nacionais ou adquirir direitos de exploração de imagens de interesse nacional. Em resposta a essas preocupações, a AT&T removeu os canais do Esporte Interativo da programação da Sky.

Em 6 de fevereiro de 2020, o Conselho da Anatel decidiu permitir que a AT&T (proprietária da Sky) oferecesse seus serviços de TV por assinatura no país, mesmo depois de ter adquirido a Warner Media. Ele argumentou que a Lei do SeAC não se aplicava porque a Time Warner não tem sede no Brasil. A decisão incluiu também que a Anatel deveria estudar o mercado relevante de distribuição de conteúdos audiovisuais. Além disso, a Anatel e a Ancine desenvolveriam uma proposta regulatória conjunta para reduzir os riscos relacionados ao aumento do poder de mercado nos mercados relevantes (Anatel, 2020_[47]).

A proibição de integração vertical *de facto* pode dificultar a dinâmica competitiva do setor num ambiente de comunicação convergente. Por isso seria ideal que os artigos 5º e 6º da Lei do SeAC fossem reformados. Todavia a decisão da Anatel poderia ser questionada, visto que se baseia numa abordagem diferente, fundamentada no fato de a empresa ser nacional ou estrangeira.

De fato, várias partes interessadas consideram que a decisão pode ser legalmente contestada, tendo em conta as diferentes interpretações sobre a aplicabilidade da Lei do SeAC. Isso é particularmente verdadeiro porque a decisão foi tomada contra os pareceres das unidades técnicas e jurídicas da Anatel (Urupá, 2020_[48]). Por conseguinte, as queixas oficiais sobre a validade da decisão da Anatel já foram apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao MPF. Ademais, um projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados permitiria ao Congresso suspender a decisão de Anatel (Urupá, 2020_[49]).

No momento da redação deste estudo, a decisão da Ancine sobre a legalidade da fusão à luz da Lei do SeAC estava pendente. Depois de as suas unidades técnicas emitirem um relatório contra a fusão, o Conselho da Ancine reiniciou todo o processo de análise da fusão. Antes de tomar uma decisão final, a Ancine vai produzir um novo estudo sobre os mercados de produção e programação. Para este fim, ela consultará as partes envolvidas, elaborará um novo relatório técnico e jurídico e submetê-lo ao seu conselho (Aquino, 2018_[50]).

Se o Conselho da Ancine decidir contra o entendimento da Anatel, isso levará a um impasse institucional. A Lei do SeAC ou outros instrumentos regulatórios não preveem qualquer análise posterior por parte de uma autoridade superior ou de um processo para resolver o conflito. Na ausência de uma entidade reguladora convergente, o que seria a solução ideal,

são necessárias duas ações. A Lei do SeAC deve ser alterada para permitir que qualquer participante no mercado (estrangeiro ou nacional) preste serviços convergentes, bem como deve estabelecer procedimentos claros de resolução de conflitos entre as reguladoras (isto é, Anatel e Ancine).

Competição de plataformas

Por ter em conta as alegações apresentadas por competidores no mercado de pesquisa *on-line*, o Cade iniciou diferentes procedimentos administrativos para investigar Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Como um mecanismo de busca *online* para usuários de Internet no Brasil, as investigações do Google foram relacionadas a um potencial abuso de sua posição dominante.

Em 2011, o Cade investigou o Google por dar vantagem anticompetitiva ao seu serviço de comparação de preços, o Google *Shopping*, dentro de sua plataforma de buscas *on-line*. Isso ostensivamente violou a neutralidade do algoritmo em seu mecanismo de busca (Processo n.º 08012.010483/2011-94).

Além disso, o Cade investigou alegações de potenciais efeitos anticompetitivos envolvidos com dois aspectos de buscas orgânicas e patrocinadas. O primeiro era relacionado à distribuição do espaço entre as duas buscas. O segundo se relacionava à conduta que dificultou aos usuários a distinção entre os resultados de pesquisas orgânicas e patrocinadas.

Em novembro de 2018, a Superintendência Geral do Cade sugeriu a dispensa do caso por falta de provas suficientes. O Tribunal do Cade manteve este parecer na sua decisão final. O Cade observou que as intervenções devem ter o cuidado de não limitar os incentivos inovadores que melhoram a experiência de usuário em mercados com uma inovação tão intensa.

O Processo Administrativo n.º 08700.009082/2013 investigou o Google quanto a apropriar-se (*scraping*) de conteúdo de páginas de comparação de preços para aumentar os resultados de seu próprio mecanismo de comparação de preços. Este conteúdo estava relacionado particularmente com opiniões de usuários em outras páginas de comparação.

Em maio de 2018, a Superintendência Geral do Cade emitiu seu parecer que não encontrara evidência alguma de qualquer dano causado aos consumidores. Ela observou também que as páginas de comparação de preços concorrentes haviam declarado que condutas semelhantes não as afetavam. O Tribunal do Cade concordou com essa opinião.

Outro processo administrativo (n.º 08700.005694/2013) também foi iniciado contra o Google em 2013. Ele estava relacionado com a aplicação potencial de cláusulas abusivas pelo Google em sua ferramenta AdWords. Essas cláusulas supostamente impediam anunciantes de transferir dados da plataforma do Google para as plataformas de pesquisa patrocinadas dos concorrentes. Ao fazer isso, eles impediam *multi-homing*. Após modificações dos Termos de Serviço da interface de programa do aplicativo AdWords, Google e Microsoft chegaram a um acordo. O Tribunal do Cade encerrou a investigação.

Referências

- Anatel (2020), “Acordão N.º 46, de 17 de Fevereiro de 2020”, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <http://www.in.gov.br/web/dou/-/acordao-n-46-de-17-de-fevereiro-de-2020-243806906>. [47]
- Anatel (2020), *Tutorial do Sistema Mosaico*, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=346631&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=346631.pdf>. [5]
- Anatel (2019), *Canais Obrigatórios*, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/consumidor/tv-por-assinatura/direitos/canais-obrigatorios> (acessado em 26 de maio de 2020). [10]
- Anatel (2018), “Resolução N.º 694, de 17 de julho de 2018 (Altera o Plano Geral de Metas de Competição)”, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1151-resolucao-694>. [44]
- Anatel (2012), “Resolução N.º 581, de 26 de março de 2012”, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2012/139-resolucao-581>. [9]
- Anatel (2011), *TV Digital alcança 46% da população brasileira*, comunicado de imprensa, Agência Nacional de Telecomunicações, Brasília, <https://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecialPesquisa.do?acao=&tipoConteudoHtml=1&codNoticia=22469>. [25]
- Ancine (2020), “Instrução Normativa N.º 153, de 18 de março de 2020”, Agência Nacional do Cinema, Brasília, <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-153-de-18-de-mar-o-de-2020>. [7]
- Ancine (2019), “Assinantes no Mercado de Programação na TV por Assinatura 2019”, Agência Nacional do Cinema, Brasília, https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_assinantes_no_mercado_de_programacao_-_versao_diagramada.pdf. [32]
- Ancine (2018), *Informe Anual da TV Paga 2018*, Agência Nacional do Cinema, Brasília, https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/tv_paga.pdf. [38]
- Ancine (2017), *Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos*, Agência Nacional do Cinema, Brasília, <https://www.ancine.gov.br/pt-br/conteudo/uma-nova-pol-tica-para-o-audiovisual-ag-ncia-nacional-do-cinema-os-primeiros-15-anos>. [37]
- Ancine (2012), *Instrução Normativa N.º 100, de 29 de maio de 2012*, Agência Nacional do Cinema, Brasília, <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-100-de-29-de-maio-de-2012>. [34]
- Aquino, M. (2018), “Ancine vai recomeçar do zero análise de compra da Time Warner pela AT&T/Sky”, Telesintese, 4 de setembro, <http://www.telesintese.com.br/ancine-vai-recomecar-do-zero-analise-de-compra-da-time-warner-pela-att-sky/>. [50]

- Brasil (2020), “Decreto N.º 10.312, de 4 de abril de 2020”, Presidência da República, Brasília, [16]
<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.312-de-4-de-abril-de-2020-251139882>.
- Brasil (2019), “Decreto N.º 9.662, de 1 de janeiro de 2019”, Presidência da República, Brasília, [22]
http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm#art11.
- Brasil (2017), “Lei N.º 13.417, de 1 de março de 2017”, Presidência da República, Brasília, [19]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13417.htm.
- Brasil (2013), “Decreto N.º 8.061, de 29 julho de 2013”, *Diário Oficial da União*, Presidência da República, Brasília, [15]
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-8061-29-julho-2013-776604-norma-pe.html> (acessado em 2 de abril de 2020).
- Brasil (2011), “Lei N.º 12.485 de 12 de setembro de 2011 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado)”, Presidência da República, Brasília, [6]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm.
- Brasil (2008), “Lei N.º 11.652, de 7 de abril de 2008”, Presidência da República, Brasília, [28]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm.
- Brasil (2006), “Decreto N.º 5.820 de 29 junho de 2006”, Presidência da República, Brasília, [13]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm (acessado em 2 de abril de 2020).
- Brasil (2003), “Decreto N.º 4.901 de 26 de novembro de 2003”, Presidência da República, Brasília, [12]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4901.htm (acessado em 2 de abril de 2020).
- Brasil (2001), “Medida Provisória N.º 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001”, Presidência da República, Brasília, [33]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm.
- Brasil (1998), “Lei N.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998”, Presidência da República, Brasília, [29]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9612.htm.
- Brasil (1995), “Lei N.º 8.944, de 6 de janeiro de 1995”, Presidência da República, Brasília, [30]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8977.htm.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, Presidência da República, Brasília, [4]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Brasil (1972), “Lei N.º 5.785 de 23 de junho de 1972”, Presidência da República, Brasília, [3]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5785.htm.
- Câmara dos Deputados (2020), *Rede Legislativa de Rádio e TV*, página web, [27]
<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv> (acessado em 10 de março de 2020).
- CGI.br (2017), “Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2017”, Comitê Gestor da Internet no Brasil, São Paulo, [39]
<https://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>.

- CNTV (2018), *Transición a la TV Digital y Diversidad en Latinoamérica*, Consejo Nacional de Televisión, Santiago (Chile). [11]
- Com Brasil (2020), *Com Brasil*, página web, <https://www.tvcombr.com.br/> (acessado em 12 de março de 2020). [51]
- EBC (2020), “Sobre a EBC”, página web, <http://www.ebc.com.br/institucional/arquivo/sobre-a-ebc> (acessado em 10 de março de 2020). [24]
- GSMA Intelligence (2020), *Data and Analysis for the Mobile Industry (banco de dados)*, <https://data.gsmaintelligence.com/> (acessado em 20 de março de 2020). [42]
- Herrera, A. (2019), “The dismantling of Brazil’s public media”, Public Media Alliance, 24 de junho, <https://www.publicmediaalliance.org/the-dismantling-of-brazils-public-media/>. [21]
- Intervezes; Reporters without Borders (2020), *Media Ownership Monitor Brazil*, <https://brazil.mom-rsf.org/en/owners/companies/detail/company/company/show/empresa-brasil-de-comunicacao-ebc/>. [20]
- Katz, R. (2019), “Alterações nos mercados de audiovisual global e brasileiro: Dinâmica competitiva, impacto no bem estar do consumidor e implicações em políticas públicas e no modelo de concorrência”, Telecom Advisory Services, http://www.teleadvs.com/wp-content/uploads/191014-Katz-Report_FINAL.pdf (acessado em 14 de fevereiro de 2020). [40]
- Kira, B. (2018), *Estudo sobre Concorrência e Economia Digital Processo N.º 08700.004462/2018-58*, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Brasília, https://sei.cade.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=protocolo_pesquisar&id_anexo=356187&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000960&infra_hash=424137e832878c0630a2d77a19a3f0d58372c7cd7bdd29a9e3d8690f0f3534fb. [45]
- Mattos, C. (2012), “Broadcasting football rights in Brazil: The case of Globo and the ‘Club of 13’ in the antitrust perspective”, *Estudos Econômicos (São Paulo)*, Vol. 42/2, pp. 337-362. [46]
- MCTIC (2020), *Espaço do Radiodifusor: Radiodifusão Comercial*, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Brasília, https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SERAD/radiofusao/detalhe_tema/radiodifusao_comercial.html (acessado em 2 de abril de 2020). [2]
- MCTIC (2020), *Espaço do Radiodifusor: Retransmissão de Televisão*, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Brasília, https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SERAD/radiofusao/detalhe_tema/retransmissaoDeTelevisao.html (acessado em 2 de abril de 2020). [1]
- Mendel, T. e E. Salomon (2011), *The Regulatory Environment for Broadcasting: An International Best Practice Survey for Brazilian Stakeholders*, UNESCO, Genebra, <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/the-regulatory-environment-for-broadcasting-an-international-best-practice-survey-for-brazilian-stakeholders/>. [17]

- Ministério das Comunicações (2013), *Portaria N.º 14 de 5 de fevereiro de 2013*, Ministério das Comunicações, Brasília, <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/legislacao-arquivos/portarias-ministerio/Portarian1406FEV2013Desocupaodafaixa700MHz.pdf>. [14]
- Ministério Público Federal (2019), *Ofício No. 127/2019/PFDC/MPF: Solicita à EBC informações sobre a unificação dos canais TV Brasil e TV Nacional Brasil*, Ministério Público Federal, Brasília, <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/oficios/oficio-127-2019-pfdc-mpf/view>. [23]
- Ofcom (2020), *About media literacy – Ofcom*, <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/media-literacy> (acessado em 3 de junho de 2020). [41]
- Possas, M., J. Ponde e J. Fagundes (1997), *Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual*, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, <https://www.scribd.com/document/333098691/Regulacao-Da-Concorrencia-Nos-Setores-de-Infraestrutura-No-Brasil> (acessado em 10 de março de 2020). [43]
- Possebon, S. (2020), “Ancine promove reforma na regulamentação de TV por assinatura”, *Telviva*, 17 de março, <https://telviva.com.br/17/03/2020/ancine-promove-reforma-na-regulamentacao-de-tv-por-assinatura/>. [8]
- RNP (2015), *TVs públicas vão usar sinal digital e multiprogramação*, RNP, Brasília, <https://www.rnp.br/noticias/tvs-publicas-vaio-usar-sinal-digital-e-multiprogramacao> (acessado em 9 de agosto de 2019). [26]
- Silva, C. and S. Silva (2015), *Cinema in Brazil*, Tosta, A.L. de Andrade; Coutinho, E.F., eds, ABC-Clio, Santa Barbara. [31]
- Toffoli, D. (2016), *Mandado de Segurança 34.205 Distrito Federal*, Presidência da República, Brasília, <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34205.pdf>. [18]
- UNESCO (2016), *Quota Policy for the Brazilian Audiovisual Output*, UNESCO, Genebra, <https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/policy-quota-brazilian>. [35]
- Urupá, M. (2020), “Paulo Teixeira quer suspender decisão que autorizou fusão ATT&T/WarnerMedia”, *Teletime*, 3 de outubro, <https://teletime.com.br/10/03/2020/paulo-teixeira-quer-sustar-decisao-da-anatel-que-autoriza-fusao-da-att-e-time-warner/> (acessado em 11 de março de 2020). [49]
- Urupá, M. (2020), “Publicado acórdão que autoriza fusão da AT&T e WarnerMedia”, *Teletime*, 18 fevereiro, <https://teletime.com.br/18/02/2020/publicado-acordao-que-autoriza-fusao-da-att-e-warnermedia/>. [48]
- Valente, J. et al. (2009), *Produção Regional na TV Aberta Brasileira: Um estudo em 11 capitais brasileiras*, Research Gate. [36]

Notas

¹ RTVs não podem transmitir sinais de mais de uma estação, a menos que sejam necessários para cobrir uma área de *shadowing*. *Shadowing* é o efeito de perda ou flutuação de sinal devido a obstáculos no caminho de propagação entre transmissor e receptor.

² Dado que as autorizações de RTV e de RpTV não têm um prazo de validade garantido, a entidade responsável pela estação não tem o direito de pedir indenizações caso a autorização seja revogada, desde que as razões da revogação sejam explicitadas em um processo público. Diferente das licenças de radiodifusão (que não podem ser transferidas), as autorizações podem ser transferidas de uma entidade para outra, com ou sem pagamento, uma vez decorridos três anos após a emissão inicial da autorização. Qualquer transferência depende da aprovação técnica do MCTIC e da Anatel. Para os serviços de retransmissão secundários, como regra geral, suas emissões não são protegidas de interferência; e eles não podem causar interferências prejudiciais nas fontes primárias.

³ Na prática, como os casos legais no Brasil podem levar vários anos para serem decididos, tem sido comumente impossível suspender licenças de radiodifusão no país.

⁴ Ginga é uma tecnologia de *middleware* desenvolvida por pesquisadores brasileiros e incorporada ao padrão ISDB-T japonês. Foi adotada para permitir a comunicação digital bidirecional. Estão em vigor políticas de isenção fiscal para a produção de aparelhos de televisão com a Ginga, conhecida como PPBs (Processos Produtivos Básicos). Além disso, tem havido um esforço no Fórum do Sistema Brasileiro de TV Digital para a melhoria da especificação do padrão Ginga, o que levou ao lançamento da publicação da “Ginga versão D” pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). No entanto a promessa de interatividade, possibilitada pela Ginga, ainda não foi cumprida e as emissoras não fizeram uso da Ginga. A comunicação bidirecional depende de um canal de retorno; no entanto, nem todas as cidades têm um canal de retorno disponível. No passado, havia planos para o governo federal promover a criação de aplicativos Ginga, mas esses planos não foram executados.

⁵ Embora com um objetivo relacionado, a TV Escola não é considerada a realização do canal de educação previsto no Decreto n.º 5.820, de 2006, dado o seu escopo mais limitado de oferta direta de conteúdo às escolas.

⁶ A TVCOMBR é uma união de 120 canais de televisão comunitários no Brasil, que foi criada pela Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), esta criada em 2011. A primeira transmissão da TVCOMBR ocorreu em 21 de novembro de 2018, no Canal 28 da OiTV (cabos). Em 21 de maio de 2019, o canal foi incluso na programação da Sky (satélite). Sua programação linear também pode ser acessada *on-line* em sua página (Com Brasil, 2020^[51]).

⁷ Clama também por “preferência a finalidades educativas, artísticas e informativas” e “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

⁸ Tal como referido na Lei de Competição e na análise por pares de política no Brasil da OCDE, o Cade tem uma competência residual para analisar as fusões não notificáveis. Nesse sentido, o Cade também é competente para analisar fusões que não cumprem os requisitos de arquivamento. Essa competência deveria ser exercida dentro de um ano a contar da fusão, não havendo critérios

específicos para a seleção de fusões que o Cade pretenda analisar, apesar de não preencher os requisitos mínimos de tamanho.

⁹ Usando a taxa de câmbio de 3,65 BRL/USD para o ano de 2018 da OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).

¹⁰ Usando a taxa de câmbio de 3,65 BRL/USD para o ano de 2018 da OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).

¹¹ Artigo 14 da Resolução n.º 694, de 17 de julho de 2018.

¹² Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 165/COGPC/SEAE/MF, de 10 de junho de 2016.

¹³ Parecer 06121/2015/DF/COGPC/SEAE/MF, de 10 de abril de 2015. Algum tempo depois, a Presidência promulgou a Lei n.º 13.116, de 2015, conhecida como a Lei das Antenas, incluindo o veto proposto pela SEAE.

¹⁴ Disponível em: <http://en.cade.gov.br/press-releases/cade-condemns-telemar-for-abuse-of-dominant-position>.

¹⁵ Usando a taxa de câmbio de 2,160 BRL/USD para o ano de 2013 da OECD.stat (<https://stats.oecd.org/>).

¹⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-05/cade-multa-telefonica-15-mi-impoe-restricoes-compra-vivo>.

¹⁷ O resumo deste caso vem de Mattos (2012_[46]).



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), "Convergência", in *OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/f7f580f6-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>.