

TV POR ASSINATURA E REGULAÇÃO: DESAFIO À COMPETITIVIDADE E AO ESTÍMULO À PRODUÇÃO LOCAL

João Maria de Oliveira*
Carolina Teixeira Ribeiro**

1 INTRODUÇÃO

A evolução das tecnologias de produção, empacotamento, programação e distribuição de conteúdos, especialmente no segmento de TV por assinatura (TVA), tem produzido mudanças mercadológicas e requerido modificações na legislação. O processo de convergência, já em curso em diversos países, também pressiona por revisões regulatórias que liberalizem o mercado e aumentem o nível de competição do setor. Tecnológica e economicamente, a liberalização, associada ao maior estímulo à produção e à distribuição de conteúdo local, aproveitando a diversidade e a riqueza cultural do Brasil, pode dar nova dinâmica ao setor.

Este artigo mostra os possíveis impactos relevantes da nova proposta de regulação inserida no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 116, recentemente aprovado pelo Senado. A partir do histórico de evolução da legislação para o setor e de uma visão descritiva deste mercado, avaliam-se as implicações dos principais dispositivos contidos no projeto de lei complementar. A análise se inicia por uma breve descrição da cadeia produtiva da TV por assinatura, com apresentação de dados que mostram características do mercado nacional. A partir daí, são elencados os principais impactos do projeto nos elos de produção, programação e distribuição do conteúdo audiovisual por assinatura.

2 CADEIA PRODUTIVA

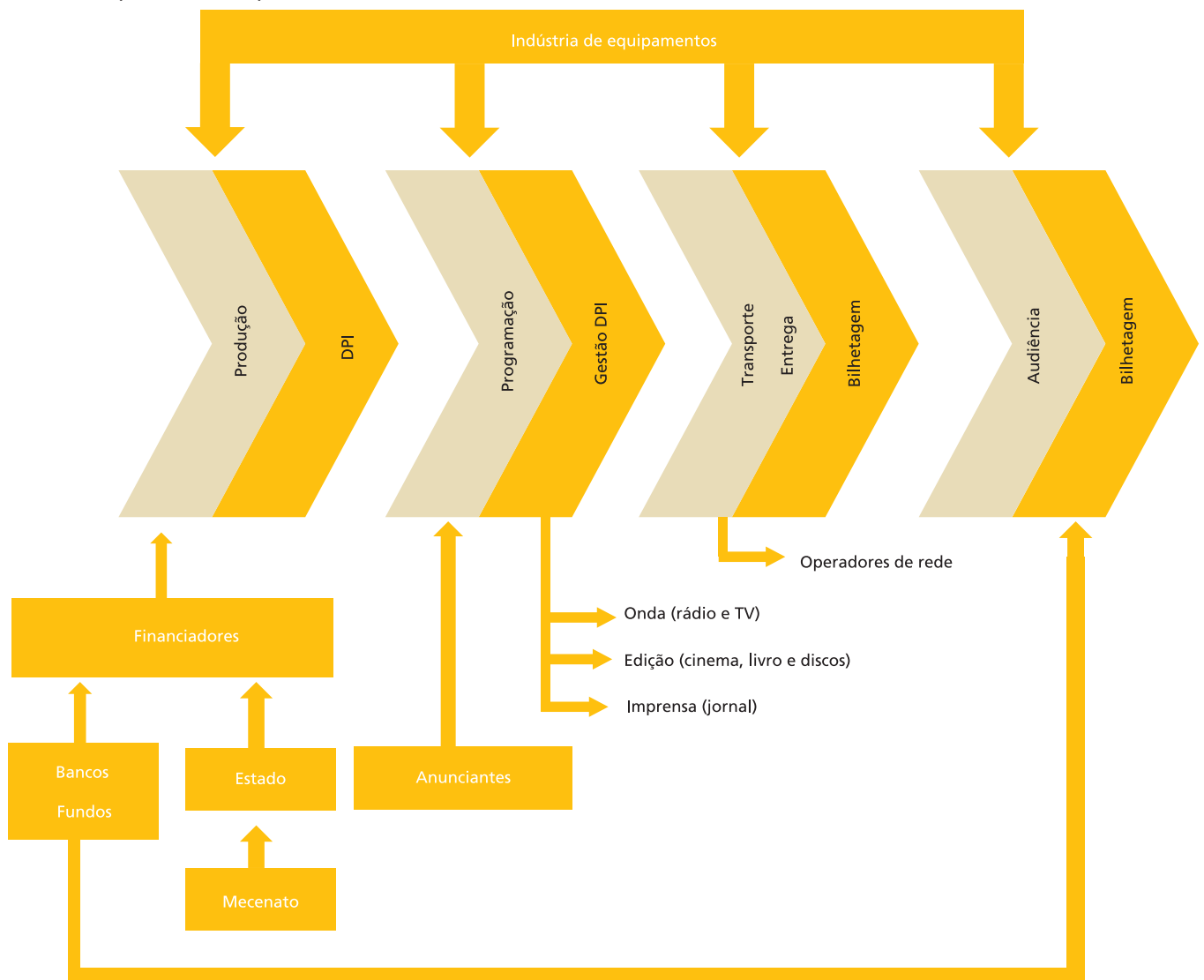
A cadeia produtiva da TV por assinatura insere-se na perspectiva apresentada por Dantas (2011), em sua descrição das cadeias produtivas do espetáculo (figura 1). Ela se inicia com a produção da obra audiovisual, na qual o talento de autores e artistas – ou seja, seu capital simbólico – é fundamental para a divisão das rendas informacionais. Este produto é replicado industrialmente, incidindo sobre ele o direito à propriedade intelectual, geralmente cedido pelo artista a empresas que gerenciam sua comercialização.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

** Bolsista de Pesquisa da Diset do Ipea.

FIGURA 1

Cadeia produtiva do espetáculo



Fonte: Dantas (2011).

Para ser “consumida” na cadeia produtiva da TV por assinatura, a obra audiovisual precisa entrar em uma grade de programação (canal). Esta programação pode ser linear ou não linear. Ainda para Dantas (2011), a programação linear é predefinida pelo ofertante, que organiza as obras audiovisuais em uma grade com horários fixos e linha editorial, com perfil e públicos específicos. A programação não linear é aquela em que o usuário, a partir de um catálogo, escolhe a que assistir e quando. Esta modalidade também é conhecida por *video on demand* (VOD), ou vídeo por demanda.

O terceiro elo da cadeia produtiva na TV por assinatura denomina-se “transporte e entrega”. Nesta etapa da cadeia, estão as atividades de empacotamento¹ e distribuição do conteúdo aos assinantes. Para Dantas (2011, p. 56), é neste elo que ocorre “a mais determinante transformação da indústria cultural identificada como convergência tecnológica ou convergência de mídias”.

1. De acordo com a Agência Nacional do Cinema (Ancine) (2010), empacotamento é a “atividade de organização, em última instância, de canais de programação”.

3 O MERCADO DE TV POR ASSINATURA NO BRASIL

Atualmente no Brasil, os serviços de TV por assinatura, destinados à distribuição de conteúdos audiovisuais, são prestados e regulados por meio de quatro tecnologias distintas (quadro 1).

QUADRO 1

Panorama da TV por assinatura

Nome	Tecnologia (distribuição do sinal)	Outorga	Número de outorgas	Número de prestadoras do serviço	Municípios atendidos
TV a cabo (TVC)	Cabos metálicos ou óticos	Municipal	262	95	258
<i>Multichannel multipoint distribution service</i> (MMDS)	Radiofrequência na faixa de micro-ondas (2.500 a 2.680 MHz)	Municipal	81	27	316
<i>Direct to home</i> (DTH)	Satélite	Nacional	14	14	N/A
TV por assinatura (TVA)	Radiofrequência utilizando um canal de UHF ¹	Municipal	25	22	

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (2011).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ *Ultra high frequency*.

A regulamentação atual é baseada em diversos dispositivos associados à tecnologia. A Lei do Cabo,² que regula a TVC; o Decreto nº 2.196/97, que regula o MMDS e o DTH; e os Decretos nºs 95.744/88 e 95.815/88, que regulam a TVA. Recentemente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) suspendeu a eficácia da Portaria nº 399/97³, do Ministério das Comunicações, que estabelecia o limite do número de outorgas na TV a cabo e, durante 14 anos, limitou o serviço a 292 municípios.⁴

O número de prestadoras desse tipo de serviço, conforme o quadro 1, é de 164, dos quais 76% são operadoras de TV a cabo e/ou MMDS. Considerando-se a TVC e o MMDS, no período de 2001 até os dias atuais, o número de operadoras do serviço tem diminuído. Ainda segundo a Anatel (2011), 465 municípios são atendidos pelas duas tecnologias; alguns com uma delas, outros com as duas. Pelos dados da agência, este número em 2001 era de 510. A limitação do número de outorgas, que atingia o MMDS e a TVC, determinou a estagnação do mercado nestas duas tecnologias, possibilitando o aumento da concentração dos ofertantes e a substituição, em alguns municípios, do MMDS e do TVC pela DTH.

O gráfico 1 mostra a evolução do número de assinantes por tecnologia. O crescimento acentuado do DTH nos últimos dois anos e o crescimento linear da TVC determinam a tendência do mercado de TV paga no Brasil nos últimos anos. O forte crescimento do DTH pode ser explicado pelo fato de a regulação nesta tecnologia ser menos restritiva que a de TVC, determinando a entrada de mais ofertantes do serviço, principalmente em 2008. Dados da Anatel (2011) mostram que o número de 10 milhões de assinantes foi ultrapassado em maio de 2011 e o DTH alcançou 50% do número de assinantes.

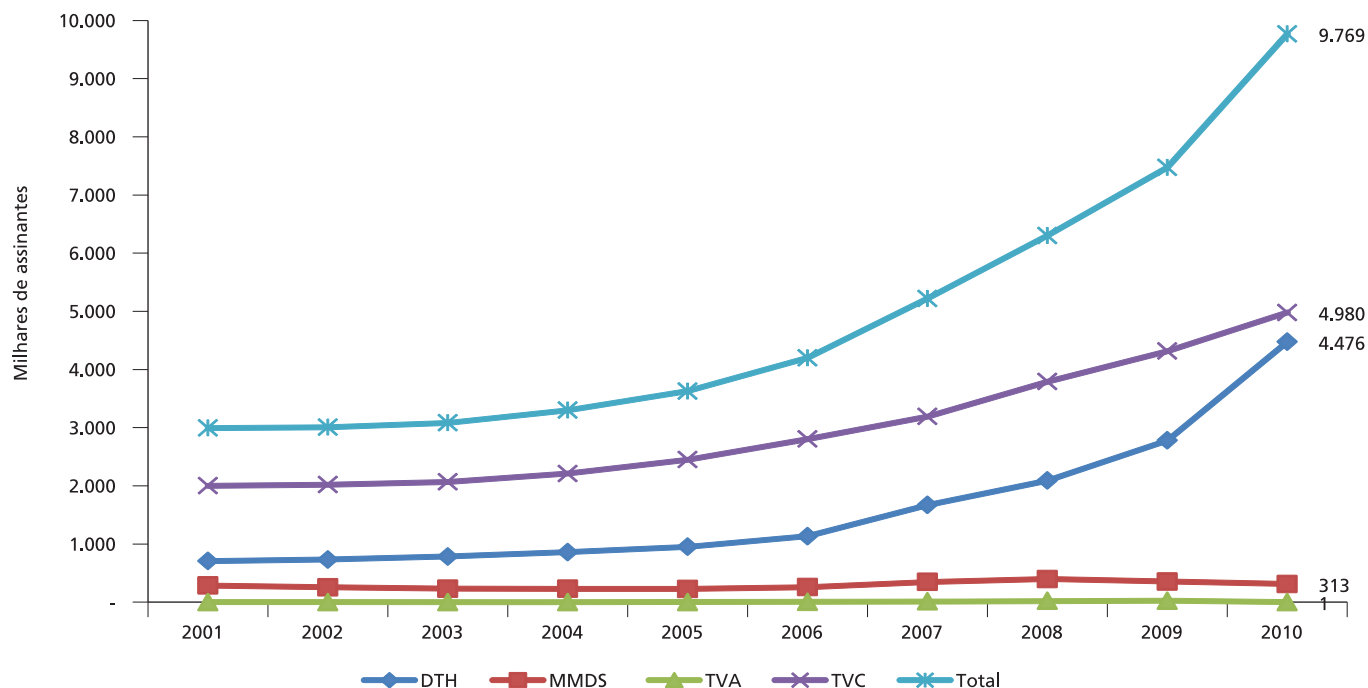
2. Lei nº 8.977, de janeiro de 1995.

3. Por meio do Despacho nº 3.911/2010, a Anatel suspendeu a eficácia desse decreto e estabeleceu o novo planejamento do serviço de TV a cabo e MMDS mediante a Resolução nº 551/2010, não havendo mais o limite do número de outorgas. No entanto, a emissão de novas outorgas ainda depende do novo regulamento de TVC.

4. Essa limitação não atingia o DTH, uma vez que, para esta tecnologia, a outorga é nacional.

GRÁFICO 1

Evolução do número de assinantes da TV paga, por tecnologia

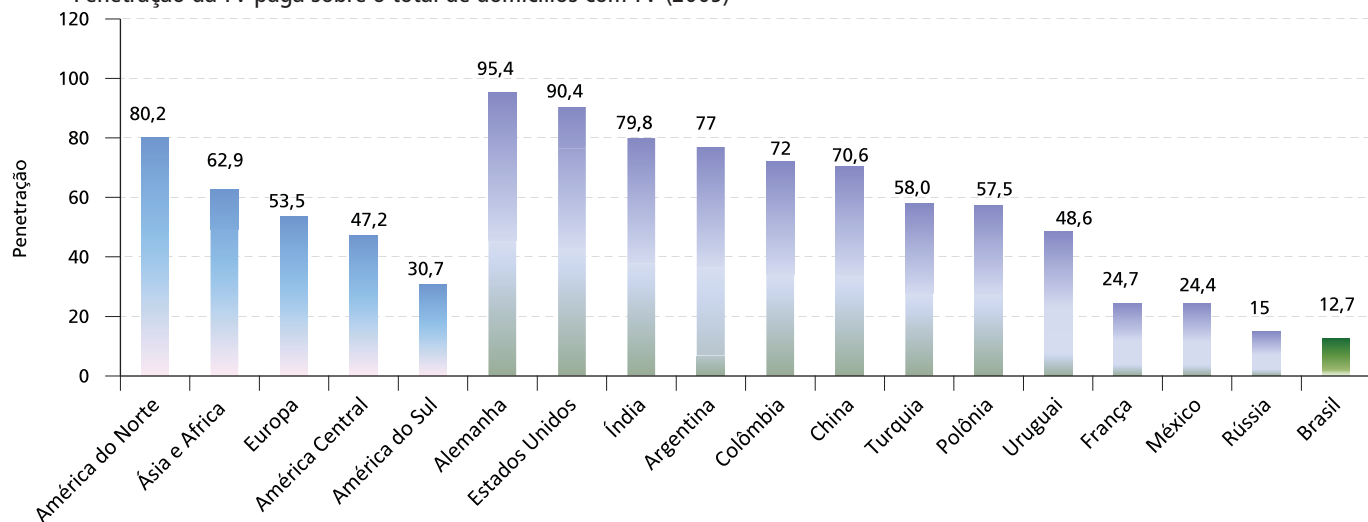


Fonte: Anatel (2011).

Quando se compara a penetração do serviço de TV paga no Brasil (12,7%) com a de outros países, conforme o gráfico 2, constata-se que o país se encontra em situação inferior à maioria dos países selecionados. Na América Latina, por exemplo, a Argentina (77%), a Colômbia (72%) e o Uruguai (48,6%) estão em patamares bastante superiores ao brasileiro.

GRÁFICO 2

Penetração da TV paga sobre o total de domicílios com TV (2009)

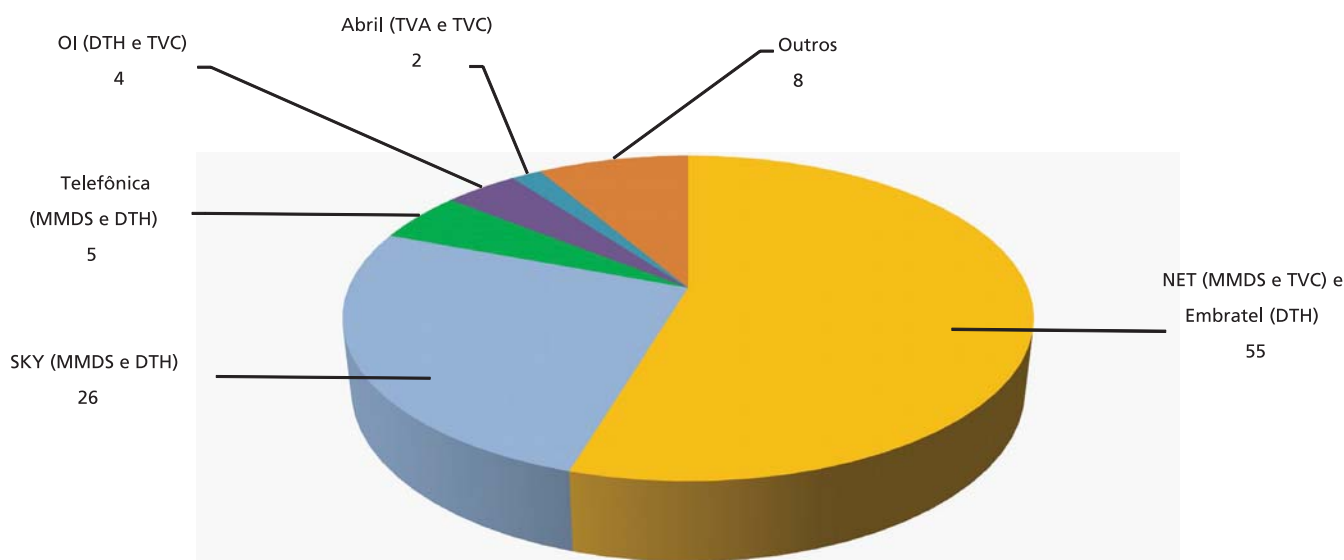


Fonte: Zenith Optimedia 2009. Disponível em: <www.midiafatos.com.br>.

Analisando-se a participação das empresas ofertantes desse serviço, o gráfico 3 mostra que o grupo Telmex (controlador das operadoras NET Serviços e Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A – Embratel) detém 55% do mercado.

GRÁFICO 3*Share* no mercado de TV paga (2010)

Em %



Fonte: Anatel (2011).

4 UM NOVO MODELO PARA O SERVIÇO

Recentemente aprovado pelo Senado Federal, o PLC nº 116 abre mercado de cabo às empresas de capital estrangeiro e às empresas de telecomunicações, o que atualmente é vedado pela Lei nº 8.977/95 (Lei do Cabo) e pela Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações).

Para encarar os desafios da convergência tecnológica, o texto do projeto assume que toda e qualquer comercialização de conteúdo audiovisual, organizado na forma de um canal – com grade de programação definida –, adquirido por meio de assinatura, independentemente se por TV, por celular ou pela internet, está sujeita a suas normas.

É uma mudança radical de paradigma, visto que a regulação atual é diferenciada para cada tipo de aparelho receptor ou tecnologia de transmissão. A regulação da televisão por assinatura é uma, a do conteúdo audiovisual adquirido por celular é outra, e, para a internet, não há regulação para a comercialização de canais ou obras audiovisuais. Entre as atividades reguladas, também é claro o esforço de trabalhar de forma que não importem a tecnologia utilizada ou o terminal de recepção, mas sim os elos da cadeia produtiva do audiovisual: produção, programação, empacotamento e distribuição.

O PLC nº 116 também aponta princípios diferentes para as camadas de infraestrutura e conteúdo. Na distribuição, que lida basicamente com o transporte de sinais pela rede de cabos (TVC), via satélite (DTH) ou por microondas (MMDS), o importante é “liberdade de iniciativa”. Por sua vez, na produção, na programação e no empacotamento incidem os princípios da “liberdade de expressão e de acesso a informação”; “promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação”; “promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira”; “estímulo à produção independente e regional”.

Apesar da intenção de regular por camadas, há algumas zonas de sombra entre as atribuições das agências reguladoras. Em alguns momentos, é a Anatel, mais focada na infraestrutura, quem fiscaliza algumas regras que incidem sobre o conteúdo (publicidade nacional e classificação indicativa). Também a Agência Nacional do Cinema (Ancine) assume, por exemplo, o registro e a fiscalização de empresas que empacotam conteúdo, que em última instância são as distribuidoras.

Ao mesmo tempo que o PLC nº 116 busca regular um mercado cada vez mais convergente, deixa de lado passivos regulatórios importantes e também não lida com novas tendências do consumo de mídia.

Dessa forma, a televisão aberta continua sob a égide de um regulamento datado de 1962, sem qualquer norma que a submeta a uma lógica convergente, à separação entre infraestrutura e conteúdo e ao estabelecimento de porcentagens de programação regional ou independente. Ao contrário do que existe no mundo inteiro, ela sequer é pensada como uma modalidade do serviço de telecomunicações. Não há regulamentação para a proibição do oligopólio e do monopólio e para o estímulo à produção regional e independente, ambas previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).⁵

O segundo aspecto que fica de fora do escopo do projeto é o serviço de VOD. É certo que a lógica de cotas de conteúdo e programação nacional e independente pensada para canais faz pouco sentido em um serviço no qual o assinante escolhe o conteúdo a que vai assistir. Entendendo esta modalidade de consumo de mídia como uma tendência crescente, as cotas de conteúdos incentivados pelo projeto tendem a ser irrelevantes no decorrer dos anos.

4.1 Incentivo ao conteúdo independente, regional e nacional

As maiores produtoras brasileiras são as empresas de radiodifusão de sons e imagens, fundamentalmente as geradoras de programação nacional, como Rede Globo, Rede Record, Rede Bandeirantes, Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) e Rede TV!. A maioria dos conteúdos veiculados diariamente pelas emissoras é produzida internamente, com pouca ou nenhuma janela para a produção independente.

As produtoras consideradas independentes sobrevivem principalmente de prestação de serviços (publicidade ou terceirização de serviços para TV) e remuneração via recursos públicos para produção de obras audiovisuais independentes.

Dois importantes aspectos tratados pelo PLC nº 116 são os recursos destinados à produção audiovisual independente e regional e às cotas de exibição de conteúdo nacional e independente na TV por assinatura. O primeiro aspecto do PLC nº 116 na produção – em especial, na produção independente – é o volume de recursos destinado à realização de obras com estas características.

Em 2010, de acordo com dados apresentados por Ancine (2011a), o volume de recursos captados por produtores independentes nacionais via mecanismos de incentivos fiscais⁶ foi de aproximadamente R\$ 169 milhões. Outra fonte de financiamento das obras audiovisuais é o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA),⁷ que para 2011 disponibilizou R\$ 84 milhões em recursos para investimento em projetos audiovisuais.

Com o PLC nº 116, estima-se que a esse valor serão acrescidos ao FSA pelo menos R\$ 660 milhões.⁸ Isto porque o projeto inclui as prestadoras de telecomunicações como devedoras da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).⁹

Ainda em relação à produção, o projeto também prevê que 30% da receita da Condecine seja direcionada a produtoras do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Dados de 2010 da Ancine revelam que quase 90% dos recursos captados nesse ano foram para produtoras do Rio de Janeiro e de São Paulo. Também reserva um mínimo de 10% da receita a obras audiovisuais veiculadas primeiramente em canais comunitários.

5. Artigo 220, § 5º e Artigo 221, incisos II e III.

6. Nesse cálculo foram considerados os recursos captados por meio dos Artigos 1º, 1º A, 3º e 3º A, da Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual), e dos Artigos 39 e 41 da Medida Provisória (MP) nº 2228-1/01. Também foi considerada a Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet).

7. O FSA foi criado pela Lei nº 11.437/06, como uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Seus recursos são oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Condecine, e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

8. O acréscimo desse valor não significa sua total utilização, uma vez que o FSA, como outros fundos, está sujeito a contingenciamentos.

9. Atualmente, a Condecine incide sobre "a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas" (Artigo 32 da MP nº 2228-1/01).

O conteúdo nacional e independente tem não só incremento de recursos, como também espaço garantido na programação de canais brasileiros e estrangeiros. Relatório da Ancine (2011b) sobre a nacionalidade das obras audiovisuais na TV paga revela que, em 2010, nos canais de filmes, séries e animação, considerados de maior valor artístico-cultural, cerca de 1,23% dos conteúdos eram brasileiros.

É sobre esses canais, conceituados pelo projeto como “canais de espaço qualificado”,¹⁰ que são impostas cotas de programação nacional e independente. A primeira delas é a obrigação de veicular, no mínimo, três horas e trinta minutos de conteúdo nacional em horário nobre, sendo a metade destas horas de produção nacional e independente. Ou seja, canais nacionais ou estrangeiros, que veiculam majoritariamente filmes, séries, desenhos animados ou outros conteúdos de valor artístico relevante, deverão obedecer a esta cota.

A participação nacional aumenta não só nos conteúdos de cada canal, mas também no conjunto de canais oferecidos em cada pacote. De acordo com Ancine (2010), 85 canais oferecidos no Brasil são estrangeiros, contra 16 canais brasileiros e 15 canais com capital misto – Telecine, por exemplo. Para estimular a comercialização dos canais brasileiros atuais e o surgimento de novos canais brasileiros, o projeto cria cotas para os pacotes oferecidos pelas operadoras.

Uma das cotas que incidem sobre os pacotes é a obrigação de que a cada três canais de espaço qualificado, pelo menos um deverá ser brasileiro de espaço qualificado. Para materializar esta cota, vale fazer um exercício com pacotes já existentes. Tome-se como exemplo o pacote Diversão da NET Serviços (figura 2).

FIGURA 2
Incidência das cotas



Fonte: Site da Net Serviços.
Elaboração dos autores.

10. “Artigo 2º II - Canal de Espaço qualificado – canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado; (...) XII - Espaço qualificado – espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televidas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador”.

Destacam-se na figura 15 canais de conteúdo qualificado¹¹ do referido pacote. Como não há dados sistematizados sobre a produção independente nos canais Multishow e GNT, destacados nos círculos, não é possível aferir se eles são canais brasileiros de espaço qualificado, mas, para fins de ilustração, ambos serão considerados como tal. Neste pacote, portanto, seria necessário incluir outros três canais brasileiros de espaço qualificado para o cumprimento da cota.

Além disso, pelo menos um terço da cota de canais brasileiros de conteúdo qualificado deve ser montado por programadora brasileira independente. Ou seja, empresas que não tenham vínculos de exclusividade, coligação ou controle com distribuidoras. Voltando ao exemplo do pacote Diversão, um dos cinco canais da cota deveria ser “independente” das distribuidoras.

Ainda em relação à cota de canais brasileiros de conteúdo qualificado, existe a obrigação de que pelo menos dois deles veiculem, “no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre”. E de que pelo menos um destes canais não seja programado por empresa “controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens”.

Também há a obrigação de que em um pacote no qual é ofertado canal jornalístico seja também oferecido ao assinante um segundo canal com o mesmo tipo de conteúdo, sem que haja entre os dois canais qualquer relação de coligação e controle.

Em resumo, se aplicadas as cotas do PLC nº 116 no pacote Diversão, da NET Serviços, teria-se:

- três canais brasileiros de conteúdo qualificado a mais, sendo que dois destes canais com 12 horas de conteúdo realizado por produtora independente; e destes dois, um pelo menos que não tenha relação com emissoras de televisão; e
- um canal brasileiro de jornalismo a mais.

Alguns artigos do projeto, porém, flexibilizam a obrigatoriedade das cotas. Há a possibilidade de o agente econômico solicitar à Ancine seu descumprimento se comprovada a incapacidade de cumpri-las e ainda a revogação de todas as cotas de conteúdo no prazo de 12 anos da promulgação da lei.

4.2 Incentivo à competição e limites à atuação verticalizada

Outro elo da cadeia produtiva da TV por assinatura que ganha novos contornos com o PLC nº 116 é a distribuição de conteúdos. As legislações e as regulamentações atuais são feitas por tecnologia. Dessa forma, a norma que rege o serviço de TV a cabo é diferente da que regulamenta os serviços oferecidos via satélite, que também é distinta da que regulamenta aqueles oferecidos via microondas. E para o assinante o serviço é exatamente o mesmo, independentemente da tecnologia.

A proposta contida no PLC nº 116 é criar o Serviço Audiovisual de Acesso Condicionado, válido para toda e qualquer empresa, como já foi dito, sem restrição de capital estrangeiro, com obrigação de carregamento de canais, sem menção de prazo da outorga.

Apesar da liberalização, são impostos limites à atuação vertical e à propriedade cruzada das empresas. Quem distribui conteúdo pode ter até no máximo 30% de capital das emissoras de TV e de empresas que programam e produzem. É vedada a atuação de tais empresas nos elos de produção e programação. Também as empresas produtoras, programadoras e radiodifusoras não podem ter mais de 50% do capital das empresas que distribuem conteúdo, sendo vedada a elas a atuação neste elo.

11. Como não existem dados oficiais sobre a classificação do conteúdo desses canais, optou-se, para fins de ilustração, considerar aqueles que possuem majoritariamente conteúdos como desenhos animados, séries, filmes, documentários e programas de comportamento, todos aparentemente considerados como “espaço qualificado” no PLC nº 116.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto recém-aprovado pelo Senado Federal evidencia diversos aspectos que seguem sem qualquer regulação no setor de TV por assinatura. É a primeira proposta de legislação a abordar um serviço de telecomunicações em perspectiva convergente, superando a fragmentação regulatória atual, em que o serviço é normatizado de forma diferente, a depender da tecnologia. É relevante, ainda, a visão inovadora com a qual o projeto define o consumo de conteúdo audiovisual pago, contemplando inclusive canais comercializados pela internet (IPTV) e pela telefonia móvel. Por sua vez, deixa de fora o VOD.

O projeto tem nos seus princípios a separação em camadas e dá tratamento diferenciado à infraestrutura e ao conteúdo, com o estabelecimento de limites para a atuação vertical e a propriedade cruzada dos agentes econômicos que operam em cada uma delas.

Finalmente, o projeto também privilegia a produção nacional e independente ao estabelecer cotas de conteúdo nacional e aumentar o volume de recursos, inclusive descentralizando sua destinação. A perspectiva do aumento de produção nacional permite pensar no crescimento econômico das atividades associadas à cadeia de valor do espetáculo.

REFERÊNCIAS

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Panorama dos serviços de TV por assinaturas**. 44. ed. 2011. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=259367&assuntoPublicacao=Dados%20Estat%EDsticos%20dos%20Servi%E7os%20de%20TV%20por%20Assinatura%20-%20Cap.%2001%20-%2044.%AA%20Edi%E7%E3o&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=259367.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV Paga**: mapeamento. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Recursos incentivados**: relatórios financeiros 2010. Rio de Janeiro, 2011a.

_____. **TV paga**: relatório programação 2010. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/RecursosIncentivados/810.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2011b.

DANTAS, M. O espetáculo do crescimento: a indústria cultural como novo motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo mundial. *In*: **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília: SAE, 2011. p. 216. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/oca/rel_programacao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2011.