

**Análise da política pública de televisão paga no Brasil,
à luz da EPC: da agenda à reformulação e concorrência
com o *streaming***

**Análisis de las políticas públicas de televisión paga en
Brasil, a la luz de la EPC: de la agenda a la reformulación y
competencia con el *streaming***

**Analysis of pay television public policy in Brazil, in the
light of the EPC: from the agenda to the reformulation and
competition with *streaming***

Ana Beatriz Lemos da Costa

Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (2022). Atualmente é auditora federal de controle externo do Tribunal de Contas da União. Contato: anabialemos@gmail.com

Submetido: 26.04.2022 | Aprovado: 12.07.2022



Creative Commons



Atribuição



Não Comercial



Compartilhe Igual

Resumo

O artigo apresenta as etapas da política pública do serviço de televisão por assinatura no Brasil, sob a perspectiva da Economia Política da Comunicação. Parte-se da observação das relações de poder presentes nas etapas da política pública, até a reformulação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, frente ao crescimento da concorrência com os serviços de *streaming* de audiovisual. As considerações finais apontam que, apesar da retração da televisão por assinatura, as empresas de telecomunicações permanecem na busca de novos mercados, incluindo o de conteúdo pela internet, mantendo velhos e novos atores nas disputas pelas políticas de comunicação no país.

Palavras-chave: análise de políticas públicas; televisão por assinatura; economia política da comunicação; lei 12.485/2011; *streaming* de audiovisual.

Résumen

El artículo presenta las etapas de la política pública para el servicio de TV paga en Brasil, en la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. Se parte de la observación de las relaciones de poder presentes en las etapas de la política pública, hasta la reformulación de la Ley de Servicios de Acceso Condicionado, ante el crecimiento de la competencia con los servicios de streaming audiovisual. Las consideraciones finales apuntan que, a pesar de la retracción de la TV paga, las empresas de telecomunicaciones continúan en la búsqueda de nuevos mercados, incluido el contenido de internet, manteniendo viejos y nuevos actores en las disputas por las políticas de comunicación en el país.

Palabras clave: análisis de políticas públicas; televisión por suscripción; economía política de la comunicación; ley 12.485/2011; transmisión audiovisual.

Abstract

The article presents the stages of public policy for the pay-TV service in Brazil, from the perspective of the Political Economy of Communication. It starts from the observation of the power relations present in the stages of public policy, until the reformulation of the Conditional Access Service Law, in the face of the growth of competition with audiovisual streaming services. The final considerations point out that, despite the retraction of pay-TV, telecommunications companies remain in search of new markets, including internet content, keeping old and new actors in the disputes over communication policies in the country.

Keywords: public policy analysis; subscription television; political economy of communication; law 12,485/2011; audiovisual streaming.




Introdução

Esse artigo se articula a partir do modelo de análise de políticas públicas proposto por Subirats *et al.* (2008), o qual apresenta processos cíclicos que envolvem a colocação de um problema público na agenda do governo, a formulação das medidas para solução do problema, a implementação dessas ações e a avaliação dessas políticas. A análise, segundo os autores, toma por base principalmente a atuação das instituições ou organizações administrativas existentes e os serviços que efetivamente prestam aos cidadãos, "*sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo processo político administrativo*" (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 8). Nesse sentido que complementamos essa perspectiva buscando, na medida do possível, abordar cada etapa da política pública a partir da Economia Política da Comunicação (EPC), tendo em vista as disputas de poder que permeiam a elaboração das normas, as colocações em prática pelas instituições, os resultados apresentados e os desafios para a reformulação. Assim, o artigo se divide em três partes, além desta introdução e das conclusões. Primeiramente, abordaremos a colocação do tema da produção audiovisual nacional e dos serviços de televisão por assinatura na agenda do governo, a partir da entrada de atores internacionais e da implantação do modelo de regulação neoliberal, com seus processos de internacionalização do capital, privatização e mundialização do capital. Na sequência, falaremos das disputas presentes na tramitação do projeto de lei, a partir de 2007, que culminou na aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, em 2011. Adiante, mostraremos alguns números da televisão por assinatura no Brasil, nos últimos anos, a exemplo da estrutura de mercado das principais atividades da cadeia de valor dos serviços e da concorrência com o *streaming* de audiovisual. Também mostraremos as manifestações de órgãos reguladores brasileiros em casos concretos, que expuseram, entre outras medidas, a necessidade de reformulação da política pública existente. Essa colocação na agenda da reforma da política pública existente será apresentada na última parte, por meio da atuação do chamado GT-SeAC e de recomendações da OCDE, que nos suscitam a pensar em alternativas e nos desafios para tentar mitigar as assimetrias regulatórias existentes.

Análise da política pública do serviço de acesso condicionado, à luz da EPC: da agenda à formulação

A proposta de análise de políticas públicas trazida por Subirats *et al.* (2008), se dispõe a mostrar um esquema analítico que permite estudar empiricamente diversas políticas públicas. Já as políticas públicas de comunicação referem-se, estritamente, a leis, normas, regulamentos e práticas que ordenam as comunicações no país (GERALDES; SILVA; PIMENTA, 2019, p. 7). Neste artigo, tentaremos abordar cada uma das etapas deste ciclo à luz da EPC, a qual se preocupa com o estudo das relações de poder presentes nos



1 O consórcio formado por Globo e outras empresas perdeu o leilão da Telebras, em 1998, após lance da Telefónica Espanhola para aquisição da Telesp (BRAZ, 2014).


processos de produção, distribuição e consumo de produtos comunicacionais (MOSCO, 1998).

Com a chegada e o crescimento dos serviços de *streaming* que oferecem conteúdo audiovisual pela internet, observam-se desafios regulatórios nos países, especialmente diante da concorrência desses atores com formas de distribuição tradicionais, como cinema, televisão aberta e televisão condicionada a pagamento. Esta última, no Brasil, também é conhecida como televisão por assinatura ou Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e apresenta sucessivas quedas nos números de assinantes nos últimos anos. Porém, essa perda de assinantes não se motiva apenas pela migração de clientes para conteúdos disponíveis pela internet, mas, também, pelo alto custo, o qual implicou em uma capacidade restrita da população em adquirir tais serviços. Exemplo disso é que, antes da Lei do SeAC, em 2010, apenas 12,7% dos domicílios brasileiros possuíam o serviço, ao passo que países vizinhos, como Argentina (77%), Colômbia (72%) e Uruguai (48,6%), apresentavam percentuais bem acima. Mesmo após a legislação, o serviço no Brasil nunca alcançou mais do que 34% dos lares.

Com o desenvolvimento de tecnologias que possibilitavam a oferta de múltiplos canais de televisão, tais como os sistemas via satélite, micro-ondas e via cabo, observaram-se transformações no modo de regulação, que viabilizaram, a partir dos anos 1980, a abertura das comunicações para o capital privado, em países onde predominava a exploração pública, como na Europa, bem como permitiu a internacionalização das programações e dos agentes do setor. Com isso, a tendência a unir empresas de infraestrutura e transportes (telecomunicações) com quem tradicionalmente produzia conteúdos (radiodifusoras e produtoras) levou a disputas por manutenção de posições, por um lado, e pela conquista de novos mercados, de outro.

No Brasil, a líder das comunicações audiovisuais – Organizações Globo – adentram os anos 1990 tentando se consolidar no incipiente mercado de televisão por assinatura no Brasil. A década também é marcada pela entrada dos ideais neoliberais de regulação setorial, abrindo-se ao capital privado e internacionais em diversos setores, como o de telecomunicações. Porém, a tentativa da Globo de participar do leilão da privatização do sistema Telebras não se consolidou¹, levando o grupo a demonstrar uma posição de proteção da soberania nacional em relação ao conteúdo. Além disso, a necessidade de pesados investimentos e a alta do dólar nos anos 2000, levaram a um endividamento das emissoras de televisão. Por sua vez, com grande capital das empresas de telecomunicações, estas adentram o século XXI firmando parcerias, aquisições e fusões, cada vez mais voltadas à produção de conteúdo.

Segundo Caribé (2015; 2016), a convergência para os setores tradicionais limitou-se à sinergia entre produção e programação, porém, sempre com o temor de perder a disputa no cenário de multiplicidade de ofertas para em-



2 POSSEBON, Samuel. PL 29: apoio das teles e produtores e críticas da TV paga. Teletime, 2008. Disponível em: <https://teletime.com.br/23/04/2008/pl-29-apoio-das-teles-e-produtores-e-criticas-da-tv-paga/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

presas estrangeiras e de telecomunicações, responsáveis pela distribuição, as quais acumulavam a experiência de produção de conteúdos, a exemplo da Telmex, do mexicano Carlos Slim, a qual comprou 49% das ações da Globo na Net Serviços, em 2004.

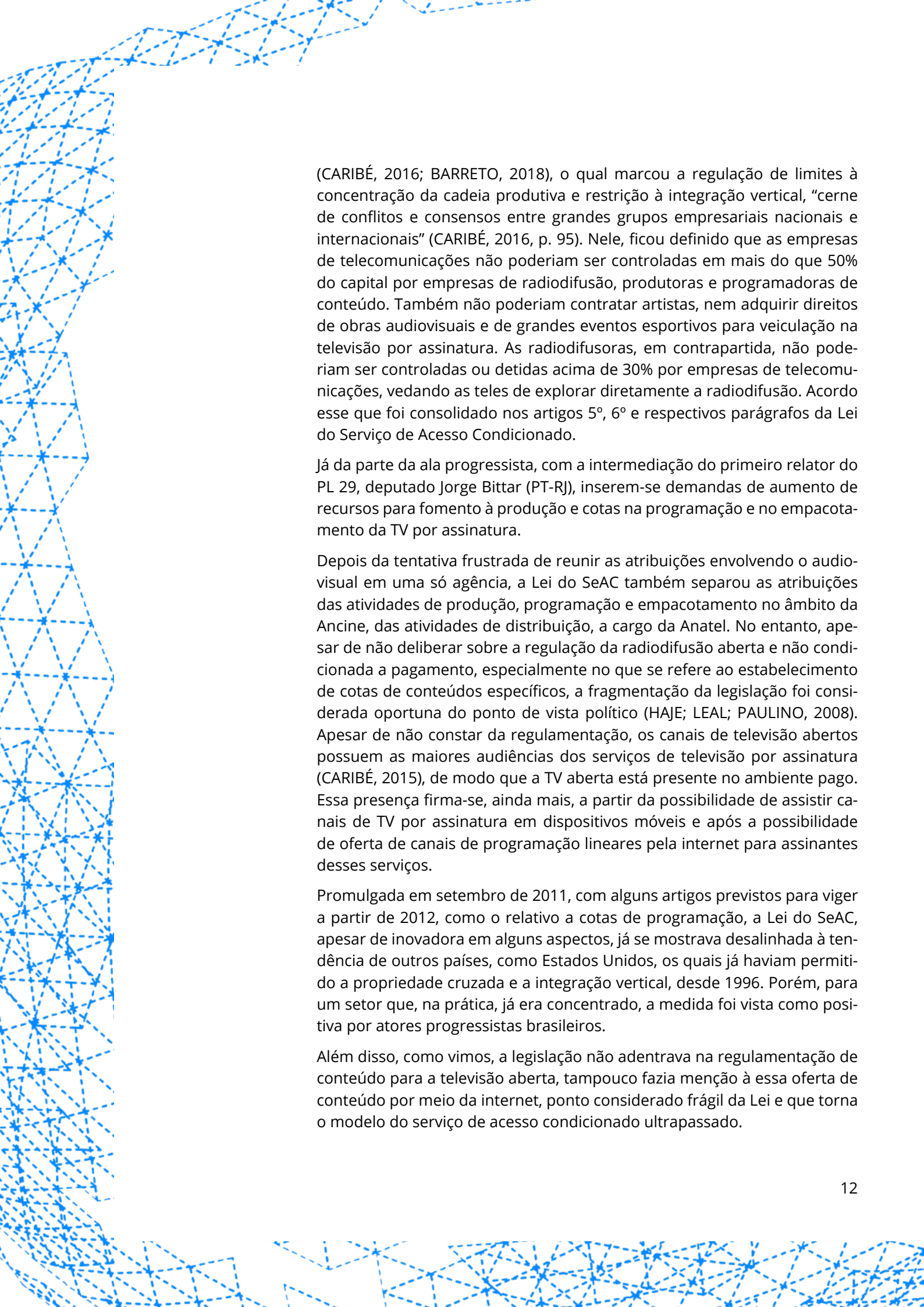
Em 2006, o Cade aprova a fusão entre DirecTV e Sky, levando à diminuição da participação do grupo Globo à 28%. Em 2007, foi a vez da Telefónica adquirir 49% da TVA. O problema da exclusividade da programação enfrentado por Abril e Globo, nos anos 1990, foi visto como solucionado com a fusão entre Sky e DirecTV, demonstrando o interesse da Globo de protagonizar o fortalecimento da identidade na programação da TV paga (CARIBÉ, 2015).

Porém, àquela altura, as empresas de telecomunicações ainda tinham restrições para expansão dos seus negócios no Brasil, tendo em vista os limites à participação do capital estrangeiro da Lei da TV a Cabo. Com isso, a partir da demanda das operadoras de telefonia e televisão por assinatura, reunidas na ABTA, as empresas (Oi, GVT, Telefónica, Claro, Embratel e Net Serviços) deram início, em fevereiro de 2007, à tramitação do Projeto de Lei 29/2007 – chamado Nova Lei da TV por Assinatura – apresentado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), pelo deputado federal Paulo Bornhausen (PFL/DEM-SC).

As disputas em matéria de políticas de comunicação no Brasil voltam a encampar as discussões de um projeto de regulamentação do setor. Historicamente, os interesses se dividem entre os setores neoliberais – representantes dos empresários de telecomunicações, empresários de comunicação e partidos de direita; o setor progressista – formado por representantes da sociedade civil e partidos de esquerda; e os chamados conservadores, representando os interesses de radiodifusores e do Ministério das Comunicações (BOLAÑO, 2007). Nesse sentido, nas discussões no âmbito da Câmara dos Deputados, cada grupo se mostrava descontente e contente com o projeto, ou seja, para cada ponto de queixa, havia também alguma vantagem. Naquela época, a TV por assinatura chegava a 5% da população, de forma que a não extensão das regras ali sinalizadas à televisão aberta, deixava novamente a radiodifusão do lado de fora das atualizações legislativas, o que era visto como um problema do projeto, segundo representantes da academia que participaram dos debates (POSSEBON, 2008²).

No que diz respeito aos interesses da ala neoliberal, o projeto previa a revogação dos dispositivos da Lei do Cabo, Lei 8.977/1995 (BRASIL, 1995), quanto às restrições ao capital estrangeiro as concessionárias de telecomunicações. Ademais, as empresas de telefonia pressionavam para oferta do pacote *triple play* (telefone, internet banda larga e televisão por assinatura).

No início da tramitação do projeto de lei, as empresas de telecomunicações tiveram que negociar as contrapartidas dessa exigência com a Globo, firmando o acordo que ficou conhecido como “Tratado de Tordesilhas”




(CARIBÉ, 2016; BARRETO, 2018), o qual marcou a regulação de limites à concentração da cadeia produtiva e restrição à integração vertical, “cerne de conflitos e consensos entre grandes grupos empresariais nacionais e internacionais” (CARIBÉ, 2016, p. 95). Nele, ficou definido que as empresas de telecomunicações não poderiam ser controladas em mais do que 50% do capital por empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras de conteúdo. Também não poderiam contratar artistas, nem adquirir direitos de obras audiovisuais e de grandes eventos esportivos para veiculação na televisão por assinatura. As radiodifusoras, em contrapartida, não poderiam ser controladas ou detidas acima de 30% por empresas de telecomunicações, vedando as teles de explorar diretamente a radiodifusão. Acordo esse que foi consolidado nos artigos 5º, 6º e respectivos parágrafos da Lei do Serviço de Acesso Condicionado.

Já da parte da ala progressista, com a intermediação do primeiro relator do PL 29, deputado Jorge Bittar (PT-RJ), inserem-se demandas de aumento de recursos para fomento à produção e cotas na programação e no empacotamento da TV por assinatura.

Depois da tentativa frustrada de reunir as atribuições envolvendo o audiovisual em uma só agência, a Lei do SeAC também separou as atribuições das atividades de produção, programação e empacotamento no âmbito da Ancine, das atividades de distribuição, a cargo da Anatel. No entanto, apesar de não deliberar sobre a regulação da radiodifusão aberta e não condicionada a pagamento, especialmente no que se refere ao estabelecimento de cotas de conteúdos específicos, a fragmentação da legislação foi considerada oportuna do ponto de vista político (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008). Apesar de não constar da regulamentação, os canais de televisão abertos possuem as maiores audiências dos serviços de televisão por assinatura (CARIBÉ, 2015), de modo que a TV aberta está presente no ambiente pago. Essa presença firma-se, ainda mais, a partir da possibilidade de assistir canais de TV por assinatura em dispositivos móveis e após a possibilidade de oferta de canais de programação lineares pela internet para assinantes desses serviços.

Promulgada em setembro de 2011, com alguns artigos previstos para vigor a partir de 2012, como o relativo a cotas de programação, a Lei do SeAC, apesar de inovadora em alguns aspectos, já se mostrava desalinhada à tendência de outros países, como Estados Unidos, os quais já haviam permitido a propriedade cruzada e a integração vertical, desde 1996. Porém, para um setor que, na prática, já era concentrado, a medida foi vista como positiva por atores progressistas brasileiros.

Além disso, como vimos, a legislação não adentrava na regulamentação de conteúdo para a televisão aberta, tampouco fazia menção à essa oferta de conteúdo por meio da internet, ponto considerado frágil da Lei e que torna o modelo do serviço de acesso condicionado ultrapassado.



Segundo Barreto (2018), o projeto de lei deixou aberta a possibilidade de incluir ou não o vídeo sob demanda e outros serviços de acesso condicionado nos regramentos da Lei da TV por assinatura, a depender da interpretação da norma. Outro motivo para não incluir a internet no projeto, “era a dificuldade de transpor as regras sobre a Condecine para o digital” (BARRETO, 2018, p. 102).

A Lei do SeAC revogava grande parte da Lei do Cabo (BRASIL, 1995) e reunia a regulamentação de todas as tecnologias, criando o Serviço de Acesso Condicionado. O conceito do Serviço tentava conciliar as demandas da TV por assinatura, com a emergência das transmissões por internet, de modo a construir um “serviço com alguma capacidade de ser ‘à prova de futuro’” (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 42.).

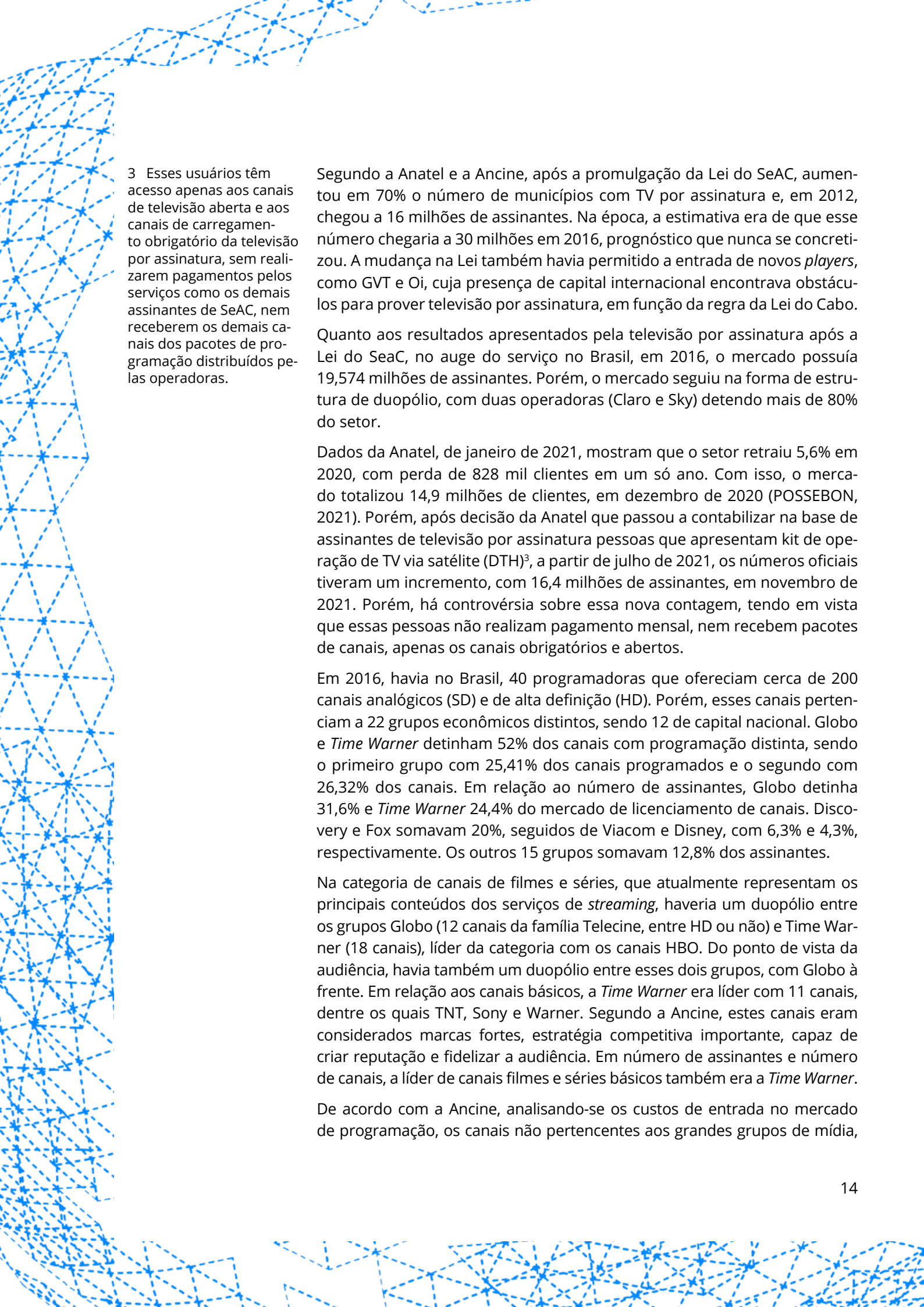
O serviço contemplaria todas as tecnologias (cabo, satélite e micro-ondas), seja no formato de pacotes, de canais avulsos (*Pay Per View* – PPV) ou de conteúdos avulsos (*Video on Demand* – VOD), independente da tecnologia empregada na distribuição, o que abria margem para entender que o dispositivo se aplicaria para a transmissão de conteúdos audiovisuais pela internet, posteriormente.

Na etapa de implementação da política pública, a legislação enfrentou disputas no Poder Judiciário, com ações voltadas a declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei e a tentativa de suspensão da cobrança da Condecine pelas empresas de telecomunicações. Além disso, a legislação esteve à prova quanto à interpretação de seus dispositivos, além de decisões regulamentares nos órgãos de defesa da concorrência e setoriais, Cade, Anatel e Ancine, como visto a seguir.

Implementação da Lei do SeAC: disputas no judiciário, mercado em duopólio e Tratado de Tordesilhas em xeque

As disputas em torno da legislação da televisão por assinatura não se limitaram à tramitação legislativa, mas seguiram com questionamento sobre a constitucionalidade de diversos dispositivos junto ao Poder Judiciário, bem como sobre a aplicação da legislação em casos concretos, junto às instâncias reguladoras – Anatel, Ancine e Cade.

Na ação direta 4.679 (STF, 2018), o Partido Democratas postulou a declaração de inconstitucionalidade de mais de 20 artigos da Lei do SeAC, incluindo a revogação do Tratado de Tordesilhas. Foi declarada inconstitucional, porém, apenas a proibição da oferta de canais que veiculassem publicidade comercial direcionada ao público brasileiro contratada no exterior por agência de publicidade estrangeira. O STF entendeu que não havia motivação para tratar os agentes, no caso agências de publicidade nacionais e estrangeiras, de forma diferenciada.



3 Esses usuários têm acesso apenas aos canais de televisão aberta e aos canais de carregamento obrigatório da televisão por assinatura, sem realizarem pagamentos pelos serviços como os demais assinantes de SeAC, nem receberem os demais canais dos pacotes de programação distribuídos pelas operadoras.

Segundo a Anatel e a Ancine, após a promulgação da Lei do SeAC, aumentou em 70% o número de municípios com TV por assinatura e, em 2012, chegou a 16 milhões de assinantes. Na época, a estimativa era de que esse número chegaria a 30 milhões em 2016, prognóstico que nunca se concretizou. A mudança na Lei também havia permitido a entrada de novos *players*, como GVT e Oi, cuja presença de capital internacional encontrava obstáculos para prover televisão por assinatura, em função da regra da Lei do Cabo.

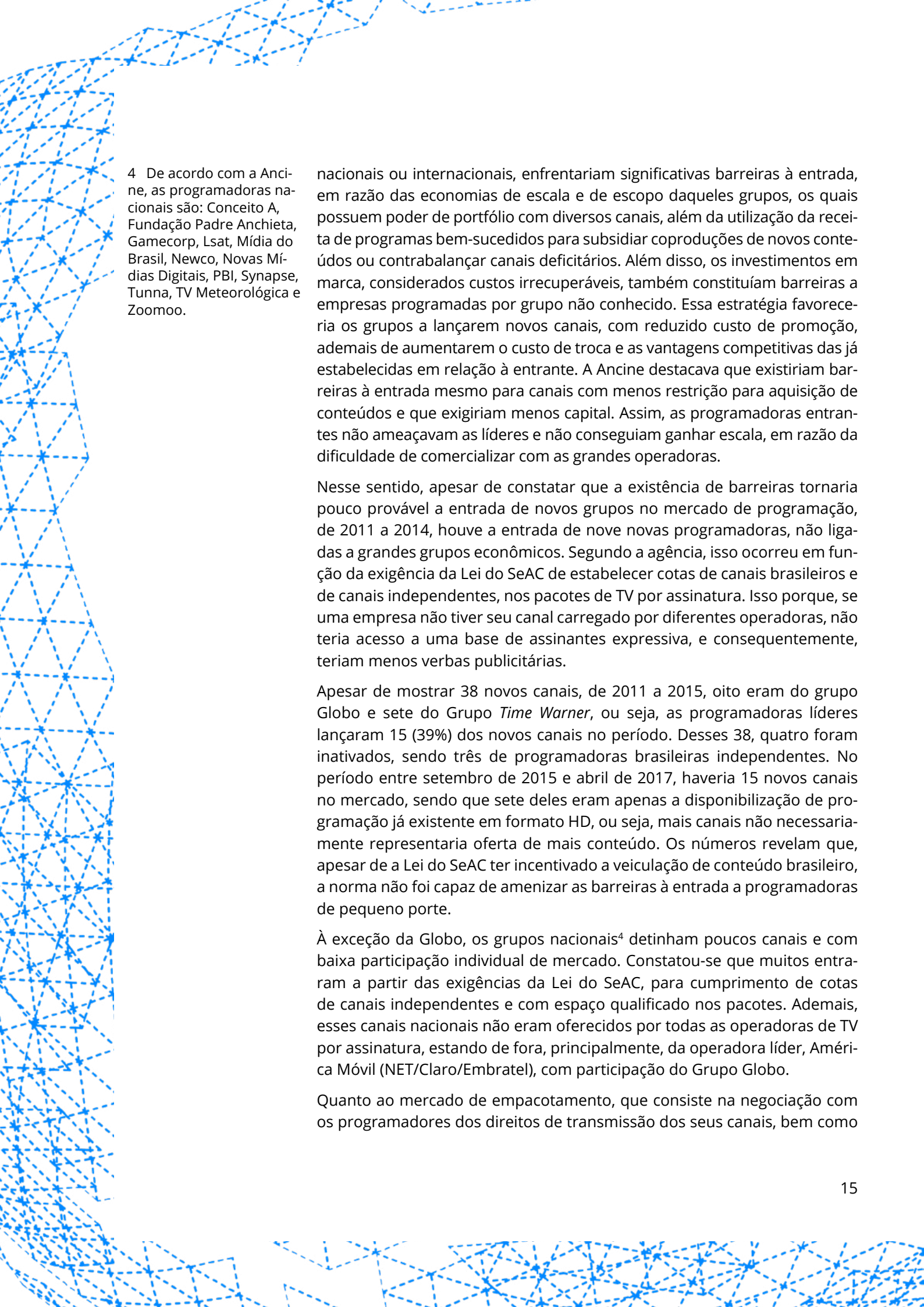
Quanto aos resultados apresentados pela televisão por assinatura após a Lei do SeaC, no auge do serviço no Brasil, em 2016, o mercado possuía 19,574 milhões de assinantes. Porém, o mercado seguiu na forma de estrutura de duopólio, com duas operadoras (Claro e Sky) detendo mais de 80% do setor.

Dados da Anatel, de janeiro de 2021, mostram que o setor retraiu 5,6% em 2020, com perda de 828 mil clientes em um só ano. Com isso, o mercado totalizou 14,9 milhões de clientes, em dezembro de 2020 (POSSEBON, 2021). Porém, após decisão da Anatel que passou a contabilizar na base de assinantes de televisão por assinatura pessoas que apresentam kit de operação de TV via satélite (DTH)³, a partir de julho de 2021, os números oficiais tiveram um incremento, com 16,4 milhões de assinantes, em novembro de 2021. Porém, há controvérsia sobre essa nova contagem, tendo em vista que essas pessoas não realizam pagamento mensal, nem recebem pacotes de canais, apenas os canais obrigatórios e abertos.

Em 2016, havia no Brasil, 40 programadoras que ofereciam cerca de 200 canais analógicos (SD) e de alta definição (HD). Porém, esses canais pertenciam a 22 grupos econômicos distintos, sendo 12 de capital nacional. Globo e *Time Warner* detinham 52% dos canais com programação distinta, sendo o primeiro grupo com 25,41% dos canais programados e o segundo com 26,32% dos canais. Em relação ao número de assinantes, Globo detinha 31,6% e *Time Warner* 24,4% do mercado de licenciamento de canais. Discovery e Fox somavam 20%, seguidos de Viacom e Disney, com 6,3% e 4,3%, respectivamente. Os outros 15 grupos somavam 12,8% dos assinantes.

Na categoria de canais de filmes e séries, que atualmente representam os principais conteúdos dos serviços de *streaming*, haveria um duopólio entre os grupos Globo (12 canais da família Telecine, entre HD ou não) e *Time Warner* (18 canais), líder da categoria com os canais HBO. Do ponto de vista da audiência, havia também um duopólio entre esses dois grupos, com Globo à frente. Em relação aos canais básicos, a *Time Warner* era líder com 11 canais, dentre os quais TNT, Sony e Warner. Segundo a Ancine, estes canais eram considerados marcas fortes, estratégia competitiva importante, capaz de criar reputação e fidelizar a audiência. Em número de assinantes e número de canais, a líder de canais filmes e séries básicos também era a *Time Warner*.

De acordo com a Ancine, analisando-se os custos de entrada no mercado de programação, os canais não pertencentes aos grandes grupos de mídia,



4 De acordo com a Ancine, as programadoras nacionais são: Conceito A, Fundação Padre Anchieta, Gamecorp, Lsat, Mídia do Brasil, Newco, Novas Mídias Digitais, PBI, Synapse, Tunna, TV Meteorológica e Zoomoo.

nacionais ou internacionais, enfrentariam significativas barreiras à entrada, em razão das economias de escala e de escopo daqueles grupos, os quais possuem poder de portfólio com diversos canais, além da utilização da receita de programas bem-sucedidos para subsidiar coproduções de novos conteúdos ou contrabalançar canais deficitários. Além disso, os investimentos em marca, considerados custos irrecuperáveis, também constituíam barreiras a empresas programadas por grupo não conhecido. Essa estratégia favoreceria os grupos a lançarem novos canais, com reduzido custo de promoção, ademais de aumentarem o custo de troca e as vantagens competitivas das já estabelecidas em relação à entrante. A Ancine destacava que existiriam barreiras à entrada mesmo para canais com menos restrição para aquisição de conteúdos e que exigiriam menos capital. Assim, as programadoras entrantes não ameaçavam as líderes e não conseguiam ganhar escala, em razão da dificuldade de comercializar com as grandes operadoras.

Nesse sentido, apesar de constatar que a existência de barreiras tornaria pouco provável a entrada de novos grupos no mercado de programação, de 2011 a 2014, houve a entrada de nove novas programadoras, não ligadas a grandes grupos econômicos. Segundo a agência, isso ocorreu em função da exigência da Lei do SeAC de estabelecer cotas de canais brasileiros e de canais independentes, nos pacotes de TV por assinatura. Isso porque, se uma empresa não tiver seu canal carregado por diferentes operadoras, não teria acesso a uma base de assinantes expressiva, e conseqüentemente, teriam menos verbas publicitárias.

Apesar de mostrar 38 novos canais, de 2011 a 2015, oito eram do grupo Globo e sete do Grupo *Time Warner*, ou seja, as programadoras líderes lançaram 15 (39%) dos novos canais no período. Desses 38, quatro foram inativados, sendo três de programadoras brasileiras independentes. No período entre setembro de 2015 e abril de 2017, haveria 15 novos canais no mercado, sendo que sete deles eram apenas a disponibilização de programação já existente em formato HD, ou seja, mais canais não necessariamente representaria oferta de mais conteúdo. Os números revelam que, apesar de a Lei do SeAC ter incentivado a veiculação de conteúdo brasileiro, a norma não foi capaz de amenizar as barreiras à entrada a programadoras de pequeno porte.

À exceção da Globo, os grupos nacionais⁴ detinham poucos canais e com baixa participação individual de mercado. Constatou-se que muitos entraram a partir das exigências da Lei do SeAC, para cumprimento de cotas de canais independentes e com espaço qualificado nos pacotes. Ademais, esses canais nacionais não eram oferecidos por todas as operadoras de TV por assinatura, estando de fora, principalmente, da operadora líder, América Móvil (NET/Claro/Embratel), com participação do Grupo Globo.

Quanto ao mercado de empacotamento, que consiste na negociação com os programadores dos direitos de transmissão dos seus canais, bem como

5 WIZIACK, Julio. A pedido de Trump, Bolsonaro quer MP para mudar Lei da TV paga. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/a-pedido-de-trump-bolsonaro-quer-mp-para-mudar-lei-de-tv-paga-no-pais.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2021.

6 BENITES, Afonso. A digital dos Bolsonaro no projeto que quer mudar a TV paga (e pode afetar o streaming). El País, 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/13/politica/1568331156_959924.html. Acesso em: 30 dez. 2021.

7 ESTADÃO CONTEÚDO. Eduardo Bolsonaro pressiona Anatel para fusão de AT&T e Time Warner. Estadão, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/breves/eduardo-bolsonaro-pressiona-anatel-para-fusao-de-att-e-time-warner/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

8 EC 8/1995, Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional (BRASIL, 1995).

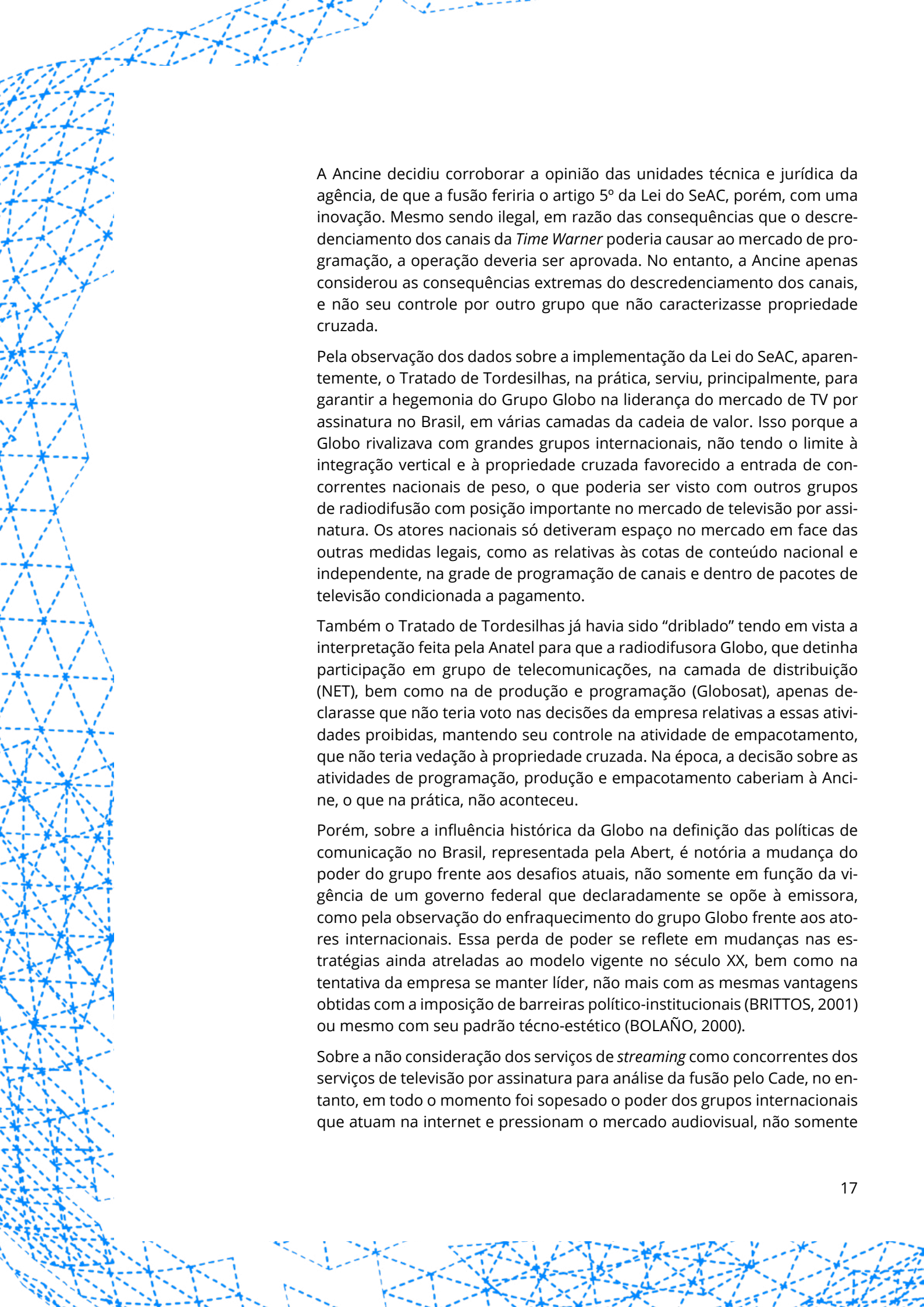
na organização desses canais em formato de pacotes, observava-se que essa atividade costuma ser realizada pelas empresas distribuidoras, Claro, Sky e Vivo. Assim, existe uma estrutura de mercado de empacotamento no formato de duopólio, com América Móvil e Sky ocupando 52% e 28,3% dos assinantes, respectivamente, em 2017, ou seja, quase 80% do mercado (ANATEL; ANCINE, 2016).

Um serviço que apresenta cadeia de valor altamente verticalizada, de modo a encontrar um ambiente mais favorável em relação às limitações impostas pela Lei do SeAC, são os serviços de *streaming*. Tentando adentrar nas disputas com a líder Netflix, em 2016, nos Estados Unidos, AT&T e *Time Warner* anunciaram a fusão, que no Brasil seria avaliado pelo Cade, que responde pela defesa da concorrência, pela Anatel, reguladora das telecomunicações, que corresponde à distribuição de TV por assinatura, e pela Ancine, que regulamenta e fiscaliza as etapas de fomento à produção, de programação e empacotamento. Essa avaliação ocorreria em função da segunda maior operadora do Brasil, Sky, ter seu controle nas mãos da AT&T, o que poderia implicar em verticalização das atividades de distribuição, da Sky, com as atividades de produção e programação realizadas pela *Time Warner*.

O Cade foi o primeiro órgão a aprovar a fusão, em outubro de 2017, instituindo um Acordo em Controle de Concentrações, com potencial de inibir eventuais efeitos negativos da fusão, com validade de 5 anos (2017-2022) (CADE, 2017). No entanto, o remédio não corrigia as falhas no mercado já existentes, que favoreciam as empresas líderes. Ademais, o ACC do Cade também não afetaria o controle comum da AT&T, com capacidade de influenciar os negócios tanto da Sky, quanto da *WarnerMedia*, especialmente com recursos para aquisição de obras e direitos de propriedade, não circunscrito ao mercado de televisão por assinatura, mas que poderia ser utilizado, principalmente, para o mercado de *streaming*.

É importante situar que, mesmo antes do final da vigência do Acordo em Controle de Concentrações (ACC), proposto pelo Cade, a AT&T vendeu a Sky para um grupo argentino, dando fim ao controle cruzado e à integração vertical existentes no país. Além disso, em 2021, houve a venda de parte da *WarnerMedia* para o grupo Discovery, que tem destaque em canais de programação do segmento documentários, visando unir forças dos produtores de conteúdo para concorrer no *streaming*.

Já as agências reguladoras, em uma espécie de malabarismo, pressionados pelo presidente da República⁵, pelo então presidente dos Estados Unidos⁶, pelo filho do presidente da República⁷, a maioria dos conselheiros da Anatel decidiu interpretar a Lei do SeAC, mais especificamente o “Tratado de Tordesilhas”, de forma a que não houvesse óbice à fusão das empresas. Antes disso, foi feita uma tentativa do Presidente da República de alterar a Lei do SeAC por Medida Provisória, o que é proibido pela Emenda Constitucional 8/1995, que deu origem à Lei Geral de Telecomunicações⁸.



A Ancine decidiu corroborar a opinião das unidades técnica e jurídica da agência, de que a fusão feriria o artigo 5º da Lei do SeAC, porém, com uma inovação. Mesmo sendo ilegal, em razão das consequências que o descredenciamento dos canais da *Time Warner* poderia causar ao mercado de programação, a operação deveria ser aprovada. No entanto, a Ancine apenas considerou as consequências extremas do descredenciamento dos canais, e não seu controle por outro grupo que não caracterizasse propriedade cruzada.

Pela observação dos dados sobre a implementação da Lei do SeAC, aparentemente, o Tratado de Tordesilhas, na prática, serviu, principalmente, para garantir a hegemonia do Grupo Globo na liderança do mercado de TV por assinatura no Brasil, em várias camadas da cadeia de valor. Isso porque a Globo rivalizava com grandes grupos internacionais, não tendo o limite à integração vertical e à propriedade cruzada favorecido a entrada de concorrentes nacionais de peso, o que poderia ser visto com outros grupos de radiodifusão com posição importante no mercado de televisão por assinatura. Os atores nacionais só detiveram espaço no mercado em face das outras medidas legais, como as relativas às cotas de conteúdo nacional e independente, na grade de programação de canais e dentro de pacotes de televisão condicionada a pagamento.

Também o Tratado de Tordesilhas já havia sido “driblado” tendo em vista a interpretação feita pela Anatel para que a radiodifusora Globo, que detinha participação em grupo de telecomunicações, na camada de distribuição (NET), bem como na de produção e programação (Globosat), apenas declarasse que não teria voto nas decisões da empresa relativas a essas atividades proibidas, mantendo seu controle na atividade de empacotamento, que não teria vedação à propriedade cruzada. Na época, a decisão sobre as atividades de programação, produção e empacotamento caberiam à Ancine, o que na prática, não aconteceu.

Porém, sobre a influência histórica da Globo na definição das políticas de comunicação no Brasil, representada pela Abert, é notória a mudança do poder do grupo frente aos desafios atuais, não somente em função da vigência de um governo federal que declaradamente se opõe à emissora, como pela observação do enfraquecimento do grupo Globo frente aos atores internacionais. Essa perda de poder se reflete em mudanças nas estratégias ainda atreladas ao modelo vigente no século XX, bem como na tentativa da empresa se manter líder, não mais com as mesmas vantagens obtidas com a imposição de barreiras político-institucionais (BRITTOS, 2001) ou mesmo com seu padrão técnico-estético (BOLAÑO, 2000).

Sobre a não consideração dos serviços de *streaming* como concorrentes dos serviços de televisão por assinatura para análise da fusão pelo Cade, no entanto, em todo o momento foi sopesado o poder dos grupos internacionais que atuam na internet e pressionam o mercado audiovisual, não somente

de televisão por assinatura, mas de televisão aberta e o cinema. Observa-se que os conteúdos especializados e de grande atratividade para o público, os quais têm restrições no direito de propriedade e de transmissão, como filmes, séries e eventos esportivos, representam gargalos nas categorias de canais de programação, com altas barreiras à entrada e acirrada competição entre grandes grupos. Muitos desses produtos são coproduções de estúdios com programadoras, as quais adquirem o direito de exclusividade por determinado período. Por sua vez, são esses conteúdos os principais insumos dos serviços de *streaming*, acirrando a disputa entre os líderes tradicionais e os grupos de internet, deixando cada vez mais distantes grupos menores e independentes dos conglomerados nacionais e globais.

Além disso, análise conjunta da Anatel e da Ancine mostrava que os grandes grupos são quem mais se beneficiaram de programas governamentais de desoneração tributária e de linhas oficiais de financiamento. Ainda que não pareça se tratar de restrição formal ao acesso de pequenos prestadores aos benefícios e incentivos, isso elevaria as barreiras no mercado. De acordo com Lima (2015), que estudou os impactos da Lei da TV Paga (Lei do SeAC) sobre o mercado de audiovisual, os projetos objeto dos recursos do Fundo do Audiovisual (FSA) são escolhidos dentre os que têm maior potencial de retorno financeiro e performance comercial, o que favorece empresas estabelecidas.

Porém, os recursos do FSA destinados às produções audiovisuais foram bloqueados pelo governo federal, no início de 2019, sob o argumento de que o Tribunal de Contas da União (TCU) havia apontado falhas na prestação de contas dos recursos federais que compõem o fundo. No entanto, a suspensão se alinha aos interesses do governo de plantão, o qual aponta que o setor audiovisual brasileiro receba cada vez menos recursos públicos, o que compromete os objetivos da política pública vistos ao longo deste artigo.

Dadas as disputas envolvendo a televisão por assinatura no Brasil, passando por todas as etapas da política pública, o quadro a seguir apresenta os elementos presentes nessas fases.

Quadro 1 – Etapas da política pública da televisão por assinatura.

Fonte: elaboração própria (2022).

Resumo das etapas da política pública do Serviço de TV por assinatura	
Agenda	Descompasso entre Lei do cabo e LGT e regulamentações da Anatel (Cabo X Satélite DTH e MMDS); maioria de programação estrangeira e contexto de convergência da oferta de serviços
Formulação	Tratado de Tordesilhas; Defesa do oligopólio da radiodifusão; Cotas de produção nacional e independente, com ampliação da competência da Ancine

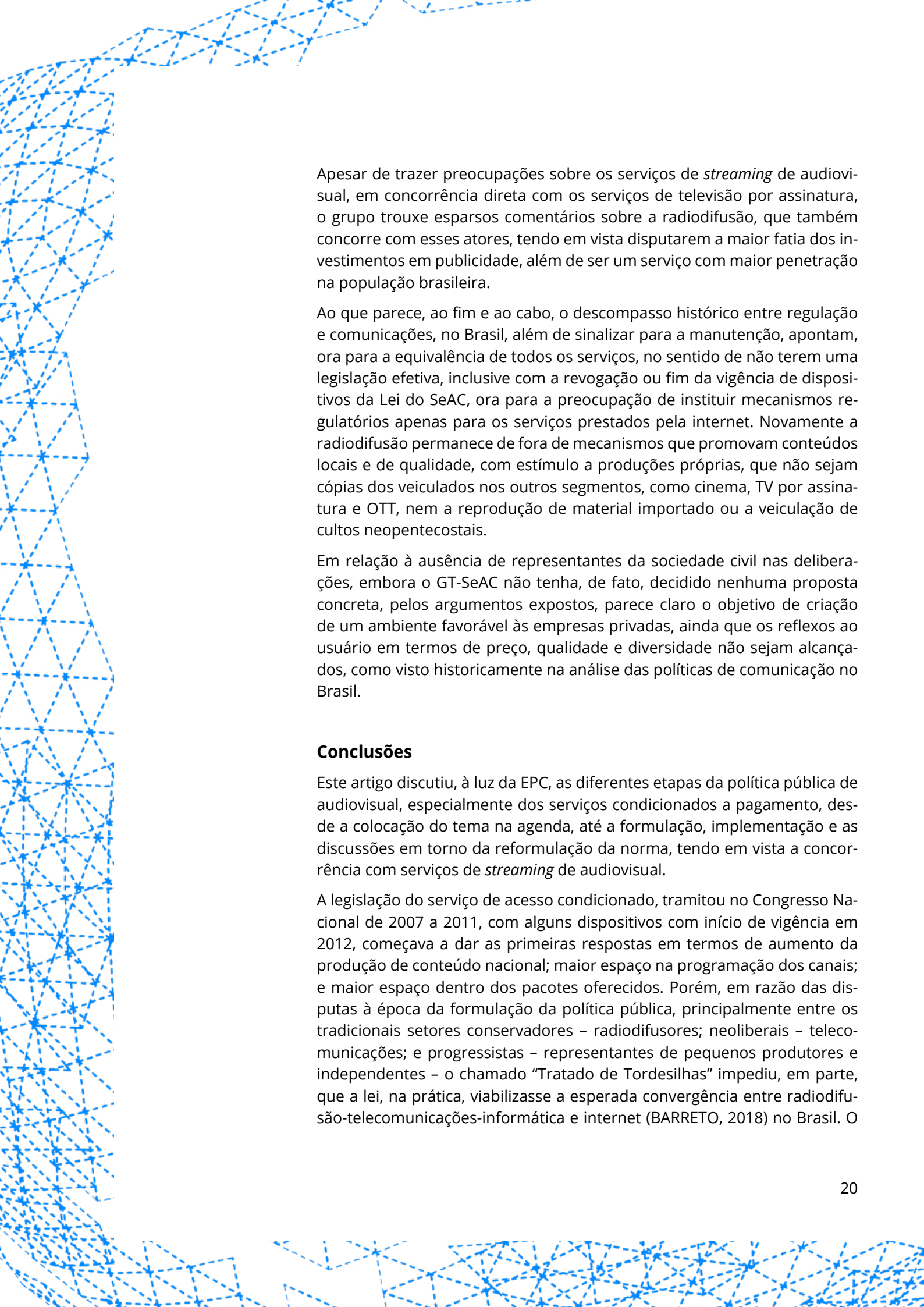
Implementação	<p>Aumento de assinantes nos primeiros anos de vigência, seguido de estagnação e queda;</p> <p>Estrutura de mercado em duopólio na operação/empacotamento e na produção/programação;</p> <p>Aumento produções nacionais na grade de programação;</p> <p>Profissionalização; regionalização, mas sem retirar hegemonia do eixo Rio-SP;</p> <p>Fim do Tratado de Tordesilhas? ou O Tratado de fato existiu?</p> <p>Aumento da oferta de VoD;</p> <p>Oferta de programação linear na internet</p>
Reformulação	Concorrência OTT e assimetrias regulatórias

A seguir, mostraremos as discussões sobre a reformulação do SeAC frente à concorrência dos serviços de *streaming*.

Reformulação do SeAC e colocação na agenda a regulação dos serviços de *streaming* de audiovisual

Após a fusão da AT&T e da *WarnerMedia*, no Brasil, as decisões do Cade, da Anatel e da Ancine trouxeram para o debate público os desdobramentos políticos e institucionais sobre a regulação do audiovisual. Isso porque, como consequência dos encaminhamentos dos órgãos reguladores, foram colocadas na agenda do governo as mudanças setoriais, que implicam na reformulação da legislação em vigor, e na necessidade de criação de uma regulamentação nova que contemple os atores que atuam na internet.

Além disso, a partir de relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (OCDE, 2020), foram encaminhadas recomendações relacionadas ao alinhamento das políticas de comunicação brasileiras às adotadas por países-membros, bem como acerca da reformulação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei 12.485/2011. A partir daí, iniciou-se um grupo de trabalho, denominado GT-SeAC, do governo federal, para estudar o tema e propor um anteprojeto de lei que reformasse o modelo atual e abarcasse, em certa medida, os agentes digitais. No entanto, em que pese o grupo tenha sido composto na maior parte por representantes do Ministério das Comunicações (MCOM) – atual responsável pela formulação dessa política pública –, o grupo alegou que, diante do cenário complexo analisado, haveria a necessidade de negociações com diferentes atores institucionais, com medidas voltadas ao Ministério da Economia (tributação), ao Poder Legislativo (propriedade cruzada, integração vertical), às agências reguladoras – Ancine, Anatel, e até mesmo ao Cade. Assim, a apresentação desse anteprojeto ficou como promessa para 2022.



Apesar de trazer preocupações sobre os serviços de *streaming* de audiovisual, em concorrência direta com os serviços de televisão por assinatura, o grupo trouxe esparsos comentários sobre a radiodifusão, que também concorre com esses atores, tendo em vista disputarem a maior fatia dos investimentos em publicidade, além de ser um serviço com maior penetração na população brasileira.

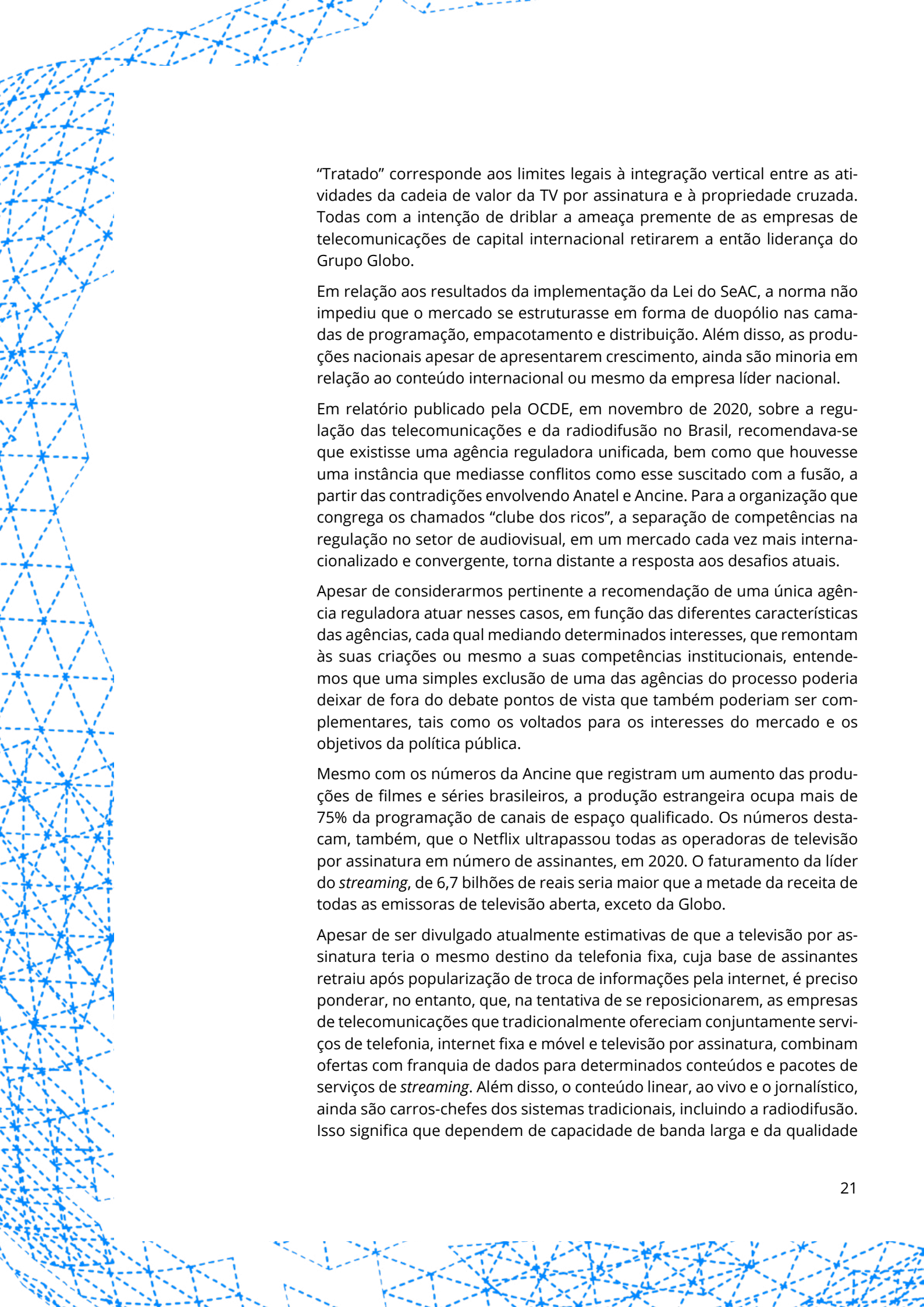
Ao que parece, ao fim e ao cabo, o descompasso histórico entre regulação e comunicações, no Brasil, além de sinalizar para a manutenção, apontam, ora para a equivalência de todos os serviços, no sentido de não terem uma legislação efetiva, inclusive com a revogação ou fim da vigência de dispositivos da Lei do SeAC, ora para a preocupação de instituir mecanismos regulatórios apenas para os serviços prestados pela internet. Novamente a radiodifusão permanece de fora de mecanismos que promovam conteúdos locais e de qualidade, com estímulo a produções próprias, que não sejam cópias dos veiculados nos outros segmentos, como cinema, TV por assinatura e OTT, nem a reprodução de material importado ou a veiculação de cultos neopentecostais.

Em relação à ausência de representantes da sociedade civil nas deliberações, embora o GT-SeAC não tenha, de fato, decidido nenhuma proposta concreta, pelos argumentos expostos, parece claro o objetivo de criação de um ambiente favorável às empresas privadas, ainda que os reflexos ao usuário em termos de preço, qualidade e diversidade não sejam alcançados, como visto historicamente na análise das políticas de comunicação no Brasil.

Conclusões

Este artigo discutiu, à luz da EPC, as diferentes etapas da política pública de audiovisual, especialmente dos serviços condicionados a pagamento, desde a colocação do tema na agenda, até a formulação, implementação e as discussões em torno da reformulação da norma, tendo em vista a concorrência com serviços de *streaming* de audiovisual.

A legislação do serviço de acesso condicionado, tramitou no Congresso Nacional de 2007 a 2011, com alguns dispositivos com início de vigência em 2012, começava a dar as primeiras respostas em termos de aumento da produção de conteúdo nacional; maior espaço na programação dos canais; e maior espaço dentro dos pacotes oferecidos. Porém, em razão das disputas à época da formulação da política pública, principalmente entre os tradicionais setores conservadores – radiodifusores; neoliberais – telecomunicações; e progressistas – representantes de pequenos produtores e independentes – o chamado “Tratado de Tordesilhas” impediu, em parte, que a lei, na prática, viabilizasse a esperada convergência entre radiodifusão-telecomunicações-informática e internet (BARRETO, 2018) no Brasil. O



“Tratado” corresponde aos limites legais à integração vertical entre as atividades da cadeia de valor da TV por assinatura e à propriedade cruzada. Todas com a intenção de driblar a ameaça premente de as empresas de telecomunicações de capital internacional retirarem a então liderança do Grupo Globo.


Em relação aos resultados da implementação da Lei do SeAC, a norma não impediu que o mercado se estruturasse em forma de duopólio nas camadas de programação, empacotamento e distribuição. Além disso, as produções nacionais apesar de apresentarem crescimento, ainda são minoria em relação ao conteúdo internacional ou mesmo da empresa líder nacional.

Em relatório publicado pela OCDE, em novembro de 2020, sobre a regulação das telecomunicações e da radiodifusão no Brasil, recomendava-se que existisse uma agência reguladora unificada, bem como que houvesse uma instância que mediasse conflitos como esse suscitado com a fusão, a partir das contradições envolvendo Anatel e Ancine. Para a organização que congrega os chamados “clube dos ricos”, a separação de competências na regulação no setor de audiovisual, em um mercado cada vez mais internacionalizado e convergente, torna distante a resposta aos desafios atuais.

Apesar de considerarmos pertinente a recomendação de uma única agência reguladora atuar nesses casos, em função das diferentes características das agências, cada qual mediando determinados interesses, que remontam às suas criações ou mesmo a suas competências institucionais, entendemos que uma simples exclusão de uma das agências do processo poderia deixar de fora do debate pontos de vista que também poderiam ser complementares, tais como os voltados para os interesses do mercado e os objetivos da política pública.

Mesmo com os números da Ancine que registram um aumento das produções de filmes e séries brasileiros, a produção estrangeira ocupa mais de 75% da programação de canais de espaço qualificado. Os números destacam, também, que o Netflix ultrapassou todas as operadoras de televisão por assinatura em número de assinantes, em 2020. O faturamento da líder do *streaming*, de 6,7 bilhões de reais seria maior que a metade da receita de todas as emissoras de televisão aberta, exceto da Globo.

Apesar de ser divulgado atualmente estimativas de que a televisão por assinatura teria o mesmo destino da telefonia fixa, cuja base de assinantes retraiu após popularização de troca de informações pela internet, é preciso ponderar, no entanto, que, na tentativa de se reposicionarem, as empresas de telecomunicações que tradicionalmente ofereciam conjuntamente serviços de telefonia, internet fixa e móvel e televisão por assinatura, combinam ofertas com franquia de dados para determinados conteúdos e pacotes de serviços de *streaming*. Além disso, o conteúdo linear, ao vivo e o jornalístico, ainda são carros-chefes dos sistemas tradicionais, incluindo a radiodifusão. Isso significa que dependem de capacidade de banda larga e da qualidade



da rede, somada ao fato de que a radiodifusão ainda é o serviço com 97% de penetração no Brasil.

Uma vez que existem pesquisas que apontam para uma saturação do público com excesso de conteúdo disponível sob demanda, bem como queda dos lucros de serviços de *streaming*, especialmente do Netflix, após crise da COVID-19, é possível que emerga um modelo de negócios que mescle a formação de catálogos de múltiplos serviços de *streaming*, tal como realizado hoje pelas empacotadoras de TV por assinatura, bem como a oferta de conteúdos sob demanda, lineares ou não, o que não dispensaria a atividade dos programadores. Além disso, as atividades de produção e distribuição permanecem imprescindíveis, porém, no caso desta última, apesar do potencial risco de uma pessoa contratar empresas de conteúdo não vinculada à operadora de telecomunicações ou de acesso à banda larga, é possível obter vantagens com o pagamento desses serviços na modalidade combo, mantendo velhos e novos atores nas disputas, velhas e novas discussões em matéria de políticas de comunicação no Brasil.

Referências

ANATEL; ANCINE. **Nota Técnica Anatel-Ancine – Versão Pública**. Aspectos Econômicos e Comerciais do Serviço de Acesso Condicionado. Brasília: ANATEL; ANCINE, 2016. Disponível em: encurtador.com.br/coBIT. Acesso em: 8 mar. 2022.

BARRETO, Helena Martins do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência**: análise das estratégias do Grupo Globo e da América Móvil. 2018. 369 f. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 2000. v. 1. 282p.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 29, de 5 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339998>. Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [1995].

BRASIL. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995,

e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2011].

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. **Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações**: a privatização do sistema Telebrás na lógica da mundialização do capital. 2014. 245 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BRITTOS, Valério Cruz. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. 425 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador: UFBA, 2001.

CADE. Conselho do CADE. **Acordo em controle de concentrações**. ACC-CADE. Brasília: CADE, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/ptzN8. Acesso em: 12 set. 2021.

CARIBÉ, Pedro Andrade. **Lei da TV paga**: os mediadores na constituição de uma rede audiovisual. 2015. 181 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARIBÉ, Pedro Andrade. Lei da tv paga: desafios modernos e globais do cinema brasileiro e/ou independente. **Revista Eptic**. São Cristóvão, v. 18, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/5217/pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.


COSTA, Ana Beatriz Lemos da. **Velhas e novas barreiras, novos e velhos atores**: descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil. 2022. 367 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/44582>. Acesso em: 14 set 2022.

GERALDES, Elen; SILVA, Juliano Domingues; PIMENTA, Gisele (orgs.). **Resistências e inovações**: políticas de comunicação em tempos de crise. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2019. 387 p.

HAJE, Lara; LEAL, Sayonara; PAULINO, Fernando Oliveira. Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008. **Ciência Jurídica**, Belo Horizonte, v. 5, p. 54-77, 2008.

LIMA, Heverton Souza. **A Lei da TV Paga**: impactos no mercado audiovisual. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MOSCO, Vicent. Repensando e renovando a economia política da informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 97-114, jul./dez. 1998.



OCDE. **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>. Acesso em: 11 mar. 2022.

POSSEBON, Samuel. PL 29: apoio das teles e produtores e críticas da TV paga. **Teletime**, 2008. Disponível em: <https://teletime.com.br/23/04/2008/pl-29-apoio-das-teles-e-produtores-e-criticas-da-tv-paga/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

POSSEBON, Samuel. TV paga tem queda de 5,6% em 2020. **TeleTime**, 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/28/01/2021/tv-paga-tem-queda-de-56-em-2020/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SUBIRATS, J. *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Acórdão Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4679/DF**. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14595772>. Acesso em: 7 mar. 2022.

VALENTE, Jonas; PAULINO, Fernando Oliveira; URUPÁ, Marcos. Políticas de comunicação no Brasil: da Confecom ao governo Bolsonaro. *In*: Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil, São Cristóvão. **Anais [...]**. ULEPICC-Brasil, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/11uy0cAP_2v0SMZvtYfg0kTU9Lc7CdyA/view. Acesso em: 7 mar. 2022.