

Artigo original
Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro
ISSN: 1809-1261
UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Recebido em: 18/11/2012

Revisado em: 20/12/2012

Aprovado em: 24/1/2013

REGULAÇÃO DE ENTRADA NO MERCADO DE TELEVISÃO A CABO E O DESEMPENHO RELATIVO DO BRASIL NO PLANO INTERNACIONAL

BOSON, Daniel Silva¹

Resumo: Do ano 2000 até o ano de 2011 a Anatel não realizou licitações para concessão da prestação de serviço de TV a Cabo no país, sendo que essa situação tende a se alterar com a entrada em vigor da Lei nº 12.485/11, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Espera-se que a redução das barreiras regulatórias à entrada de novos concorrentes resulte em melhoraria significativa dos preços e da qualidade dos serviços ofertados. O presente artigo tem por objetivo apresentar o setor no Brasil, e, por meio de uma análise teórica da regulação e da comparação do desempenho com outros países, gerar reflexões para uma atuação estatal eficiente.

Palavras-chave: Regulação Econômica; Defesa da Concorrência; TV a Cabo; ANATEL; Eficiência

¹ Doutorando em Direito pelo UniCeub e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Abstract: From 2000 till the year 2011 Anatel didn't organize bids for the concession of cable TV service provision in the country, but this situation tends to change with the entry into force of Law No. 12.485/11, which regulate audiovisual communication with conditional access. It is expected that the reduction of regulatory barriers to entry for new competitors will result in significant improve in terms of price and quality of services offered. This article aims to present the sector in Brazil, and through a theoretical analysis of regulation and performance comparison with other countries, to generate ideas for an effective state action.

Key words: Entry Regulation; Antitrust; Cable TV; ANATEL; Efficiency.

Introdução

Com a promulgação da Lei nº 12.485/11, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado², a regulação do mercado de TV por assinatura no país foi alterada profundamente. Uma dessas questões é a flexibilização das restrições de entrada no mercado de distribuição de TV a cabo (TVC), especialmente em duas frentes.

A primeira se refere à regra do art. 7º da Lei nº 8.977/95 (Lei do Cabo), que dispunha que a concessão de TVC seria dada exclusivamente a pessoa jurídica de direito privado com sede no Brasil, com pelo menos 51% do capital social com direito a voto pertencente a brasileiros, e que tivesse como atividade principal a prestação desse serviço. Essa regra excluía, portanto, as operadoras de telefonia de ofertarem TVC por meio das suas respectivas redes, impedindo, assim, fortes economias de

Nos termos da lei, trata-se do "complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes". Trata-se, pois, de TV por Assinatura.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

escopo, entre outras eficiências. Portanto, havia uma limitação qualitativa da pessoa jurídica que poderia ofertar o serviço.

A segunda, de ordem quantitativa, se referia a limite ao número de operadoras de TVC por cidade, imposto pelo Ministério das Comunicações em 1997, associado ao baixo número de outorgas concedidas pela ANATEL até o presente momento. Em outras palavras, o poder público restringiu fortemente a entrada de ofertantes em geral, reduzindo-se a pressão competitiva no mercado.

Ainda que somente com a nova lei tenha-se aumentada a segurança jurídica, em novembro de 2010 a agência reguladora começou a tomar medidas no sentido de tentar tornar o setor mais competitivo, adiantando algumas das questões discutidas na nova lei de 2011. Nesse sentido, vale destacar o Planejamento do Serviço de TV a Cabo e do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto-Multicanal (MMDS), publicado por meio da Resolução nº 551/10, que eliminou a limitação ao número de outorgas para esses serviços³⁻⁴. Além disso, houve a possibilidade de ampliar a área de prestação, visto que até então, dentro de uma mesma Área de Numeração do Plano Geral de Códigos Nacionais (DDD), a empresa poderia atender somente a um município. E, não menos importante, abriu-se a possibilidade de as operadoras de telefonia ingressarem diretamente no mercado de TVC.

Feita essa apresentação, o presente artigo tem por finalidade esclarecer alguns pontos sobre esse mercado no Brasil na última década, bem como apresentar algumas considerações teórico-econômicas sobre mercado e sobre regulação, com a finalidade de incentivar uma atuação estatal eficiente. Para tanto, o artigo foi dividido em quatro seções, além

Para o serviço de MMDS, há limitações naturais, visto que radiofrequência é um recurso escasso. Dessa forma, o serviço continuará a ser licitado.

Ao invés de se licitar a concessão de TV a cabo, passou-se a adotar o instrumento da autorização, no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), por cidade. Com isso, as concessões, que foram adquiridas por centenas de milhões de reais até o ano 2000 perdem todo o seu valor residual, o que provavelmente vai levar a litígios judiciais.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

desta introdução. A seção 2 apresenta um diagnóstico do setor no Brasil. A seção 3 informa sobre o processo de convergência tecnológica, bem como seu possível impacto no mercado. A quarta seção introduz a teoria sobre regulação, bem como analisa os efeitos das práticas regulatórias no Brasil na última década. Por fim, a última seção traz as conclusões do trabalho.

1- Apresentação do Setor de TV por Assinatura

No Brasil, em 1989, o Ministério das Comunicações publicou a Portaria – MC – nº 250/89 introduzindo formalmente a distribuição de sinais de televisão aberta por meios físicos (DISTV). A partir daí, em novembro de 1991, as Organizações Globo criaram a Net, operadora de TV a cabo⁵, a qual inicia suas atividades adquirindo pequenas operadoras, e a primeira programadora de TV por assinatura⁶, a Globosat, que fornecia os canais Telecine, Top Sports (atual Sportv), GNT e Multishow. No mesmo ano, o Grupo Abril cria a TVA, concorrente da Net, transmitindo cinco canais, dentre os quais ESPN, CNN e TNT.

Posteriormente, duas tecnologias concorrentes entraram no mercado nacional: a MMDS (*Multipoint Multichannel Distribution System*), pela qual a programação chega à residência do assinante por meio de ondas de rádio, e a DTH (*Direct to Home*), com transmissão direta via satélite. Com essas tecnologias, a operadora de TV a Cabo é retirada da cadeia produtiva, pois não se usa rede de cabos. Além disso, esses serviços, ao menos parcialmente substitutos do de TVC, amenizaram o problema da concentração no mercado de TV por assinatura no Brasil. O DTH possui

Pessoa jurídica que distribui a programação aos assinantes através de redes de cabo coaxial ou de fibra ótica. Nos termos da Lei 8.977/95, trata-se de uma concessionária.

Pessoa jurídica que produz e/ou fornece programas ou programações audiovisuais.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

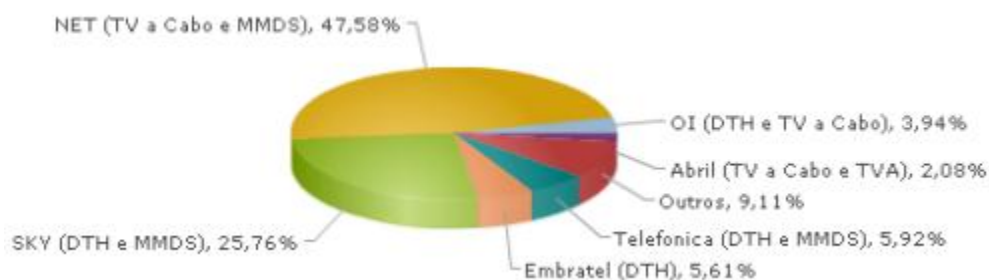
UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

atualmente cerca de 49% do mercado, percentual semelhante ao de
TVC, enquanto que o MMDS possui modestos 2,82%⁷.

Especificamente no que tange à televisão via satélite, havia no Brasil
duas grandes empresas, Sky e DirecTV. Entretanto, elas se fusionaram,
operação esta aprovada pela Aantel e pelo CADE, com algumas
restrições comportamentais⁸, formando a Sky Brasil. Outras empresas
com menor participação de mercado também oferecem esse serviço,
como Via Embratel e Oi TV⁹.

Em termos de estrutura de mercado, em março de 2011, havia no
Brasil 10.418.829 assinantes de TV por assinatura, sendo que o Gráfico
I mostra a participação de mercado por empresa (e respectiva
tecnologia)¹⁰.

Gráfico 1 - Participação de mercado das operadoras de TV por
assinatura (mar/2011)

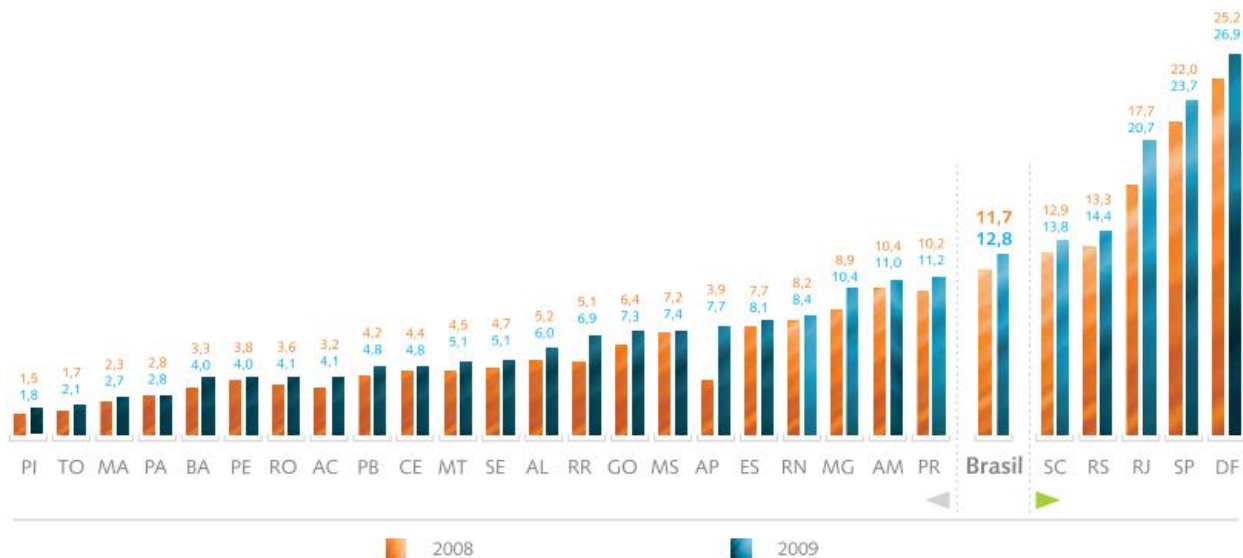


Dados de março de 2011. ANATEL. **Panorama dos Serviços de TV por Assinatura**. 44^a ed. Março/2011.

Fonte: ANATEL

Já em termos de densidade, ou penetração, o Brasil alcançou, em 2009, 12,8 assinaturas de TV por assinatura para cada 100 mil domicílios, conforme mostrado no Gráfico II. Podemos observar que apenas quatro Estados e o Distrito Federal se encontram acima da média, revelando a forte concentração regional desse serviço. Logo, na maior parte do Brasil TV por assinatura é um bem bastante escasso.

Gráfico II – Densidade de TV por Assinatura no Brasil (assinaturas por 100 mil domicílios)



Fonte: ANATEL¹¹

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Não obstante essa concentração regional, a média brasileira de penetração do serviço é muito baixa comparada a outros países. Nesse sentido, em 2009, a ANATEL apresenta o “Estudo Comparativo dos Preços dos Serviços de TV por Assinatura e Triple Play no Brasil e no Mundo em 2008”, com uma amostra de 20 países, concluindo o seguinte:

“Os resultados permitem ver, de forma bem clara, que os dois serviços no Brasil ainda são muito caros e restritos a uma minoria abastada da população, contrariando a realidade dos principais países do mundo e também da América Latina.

(...) o gráfico da média do preço do canal por país coloca o Brasil no topo do ranking, isto é, o país possui a TV por Assinatura mais cara, pelo menos no que se refere à contratação dos pacotes principais. Contudo, é interessante observar que o mesmo não ocorre na contratação de pacotes adicionais e de canais à la carte, mesmo para canais internacionais. Não conseguimos determinar a razão de tal fenômeno, mas se as operadoras brasileiras conseguem ofertar tais pacotes e canais a preços que não são os mais caros, por que o mesmo não pode ocorrer em relação aos pacotes principais?

Ainda segundo a ANATEL, encontrou-se uma correlação moderada entre penetração de TV por assinatura e a maioria das variáveis de natureza econômica analisadas, incluindo preço do canal, renda per capita e coeficiente de Gini¹². Com isso, pode-se concluir que os preços relativos dos referidos serviços são de alguma forma relevantes, o que deve estar resultando na exclusão de parcela significativa de

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

consumidores brasileiros, visto que o preço médio do canal no Brasil é o mais caro da amostra (e a penetração é das mais baixas).

Essa questão também é verificada nos serviço de venda de pacotes, o chamado Triple Play¹³, visto que há uma baixa penetração dos serviços de internet, baixa velocidade da banda larga e elevado preço cobrado do consumidor brasileiro. Como será visto adiante, o elevado custo e baixa qualidade da banda larga impacta a difusão da TV por assinatura no país, visto que os consumidores que preferem adquirir o pacote (triple play) terão que pagar mais devido aos custos da banda larga (além dos altos preços da televisão por assinatura).

Assim, do diagnóstico apresentado, verifica-se que o Brasil possui um mercado muito menos desenvolvido do que potencialmente poderia ter. Preços elevados e serviços de qualidade inferior, dada a média mundial, distorcem as alocações dos recursos, diminuindo o bem-estar da sociedade e a eficiência da economia. Mas haveria algo a ser feito? De antemão, a ANATEL descarta, com base nos dados disponíveis no referido estudo, que o grande responsável seja a carga tributária nacional. Assim, talvez o problema seja estrutural ou comportamental, o que será analisado em seguida. Antes, porém, cumpre apresentar alguns dados técnicos do setor, especialmente o processo de convergência tecnológica que se observa.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

2- Convergência Tecnológica

(Straubhaar e Larose, 2004, p. 14 apud Becker, 2006, p. 30)¹⁴ expõem que a tecnologia digital possibilita que um único equipamento tenha o condão de atender a todas as necessidades pessoais relacionadas a lazer, entretenimento, educação, cultura, informação e comunicação. Com isso, o que antes era oferecido separadamente por meio do rádio, televisão, imprensa ou telefone, passa a poder ser ofertado de forma conjunta, incluindo áudio, vídeo, texto e imagem.

Nos últimos anos temos visto as empresas de TV a cabo oferecendo os pacotes chamados *triple play*, que inclui televisão, internet e telefonia, por meio da rede da operadora e através de um único contrato de prestação de serviço. Em um futuro próximo, podemos ter os pacotes *quadruple play*, que acrescenta aos três serviços, a mobilidade dentro de uma determinada área (como a mobilidade que se tem com os telefones celulares).

Esse formato de venda de serviços em conjunto apresenta duas reduções de custos importantes. A primeira é que reduz os custos de transação, incentivando empresas e clientes a transacionarem pacotes, ao invés dos serviços isolados. Segundo Cooter e Ulen (2010, p. 105)¹⁵, custos de transação são os custos das trocas ou comércio, incluindo os custos de localizar um parceiro comercial (custos da busca), de negociar o contrato (custos da negociação) e de fazer com que este seja cumprido (custos de cumprimento). Em um mundo com tantos ofertantes, tantas opções de escolha, com contratos complexos, os

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

custos de transação não são desprezíveis para os consumidores, criando incentivos para contratações que possam simplificar o seu dia-a-dia.

Outra questão é que os serviços oferecidos em uma mesma rede geram economias de escopo, visto que ao invés de fazer elevadíssimos investimentos na rede para oferecer tão somente TV por assinatura, estar-se-ia oferecendo também telefonia e internet. Ou seja, diluem-se os custos fixos, de forma que o custo médio de cada serviço torna-se menor. Com isso, pode-se oferecer o pacote de serviços a preços menores, o que, somado à redução dos custos de transação, eleva o número de clientes, gerando economias de escala.

Além disso, no caso da internet e do telefone, ainda há economias de rede, pois quanto mais pessoas estão utilizando o serviço, maior o valor de se estar na rede¹⁶. Por exemplo, quanto mais pessoas fazem parte da rede de telefonia, maior a chance de se poder falar com o interlocutor que se busca, pois maior a chance de este também fazer parte da rede. Essa mesma lógica se aplica a redes sociais na internet, por exemplo.

Ainda sobre convergência tecnológica, o outro ponto de interesse é a oferta de TV por assinatura pelas operadoras de telefonia, utilizando-se das suas respectivas redes, que já são amplamente difundidas pelo país. Porém, essas redes não foram dimensionadas para grandes volumes de tráfego, exigidas para transmissão de dados, e em especial, para vídeo. No entanto, se essas operadoras podem ou não ofertar um mix atrativo de qualidade/ preço, é uma questão que o mercado pode resolver. Ademais, novos investimentos inevitavelmente serão feitos, além do que a tecnologia vem evoluindo rapidamente, em especial no que tange à IPTV.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Segundo ÁLVAREZ (2010)¹⁷, a IPTV são os serviços de vídeo prestados através de plataformas de protocolo de internet, como canais de televisão ao vivo, *near vídeo-on-demand*¹⁸ e *pay-per-view*. Esse serviço não se confunde com TV pela Internet ou vídeo pela internet ou Web TV (*Internet vídeo*), especialmente por estes serem prestados por intermédio da internet pública, como ocorre com o *site Youtube*.

Além dessas (IPTV e TV pela Internet), há ainda um terceiro serviço, a TV Móvel (*Mobile TV*), que é a transmissão ou recepção sem fio de conteúdo televisivo a plataformas móveis ou com capacidade de mobilidade, o qual deve ser adaptado, principalmente em função do tamanho dos terminais (e.g., celulares) e outras razões tecnológicas.

Focando na IPTV (embora as conclusões também possam ser tiradas para as outras tecnologias de transmissão), a grande vantagem é que se pode cobrar apenas pelos serviços consumidos, aumentando o bem estar do consumidor. Nesse sentido, se os custos de transação são baixos, o consumidor pode comprar apenas os programas que de fato tem interesse em assistir, de forma que ele pode consumir mais do que ele realmente deseja. Como exemplo, suponhamos que um consumidor queira assistir a cinco programas disponíveis em canais de TV por assinatura, mas que, para isso, ele tenha que adquirir trinta canais, por meio do pacote básico, a um custo de R\$ 100,00. Se ele adquire o pacote é porque a troca lhe é vantajosa (dinheiro pelos canais). Porém, não é a melhor situação. Se ele puder comprar tão somente os programas que deseja, ele poderia adquirir tão somente esses cinco programas, por, digamos, R\$ 40,00. Com isso, lhe sobraria recursos para adquirir outros programas (que podem ser vendidos

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

separadamente) ou utilizar a sobra para o que lhe conviesse, não necessariamente nesse mercado.

Dessa forma, verifica-se que a convergência tecnológica é muito bem-vinda. No limite, se por qualquer motivo a IPTV ou mesmo os serviços de imagem prestados pelas operadoras de telefonia não agradarem aos consumidores, voltar-se-ia para a situação atual, em que os serviços de vídeo ao vivo ou *pay-per-view* são oferecidos basicamente por meio das empresas de cabo ou DTH. Nesse caso, alguns recursos da sociedade, mais precisamente das empresas de telefonia, poderiam ser perdidos (*sunk costs*). Por outro lado, se houver demanda pelo produto, economias de escopo e de rede e eficiências alocativas poderiam impactar significativamente o bem-estar social. Além disso, permitir-se-ia um aumento da pressão competitiva no serviço de TV por assinatura, o que tende a aumentar a eficiência do mercado.

Para tanto, é imprescindível que a regulação imposta pela Agência setorial não restrinja artificialmente a participação de novos *players* no mercado em questão, sob pena de se criar poder de mercado desnecessário, em detrimento dos consumidores e da sociedade.

3- Regulação

Pinheiro e Saddi (2005, p. 254)¹⁹ definem regulação econômica como o “conjunto de regras que limitam a liberdade de ação ou de escolha das empresas, dos profissionais liberais e/ou dos consumidores, e cuja aplicação é sustentada pelo poder de coerção que a sociedade concede ao Estado”. Essa definição permite afastar duas idéias do senso comum:

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

(i) que regulação é feita exclusivamente por agência reguladora e (ii) que regulação é exclusivamente controle de preços.

A este respeito, Ragazzo (2011)²⁰ explica que, em termos genéricos, a regulação pode ter objetivos estruturais e objetivos comportamentais. O primeiro tipo pode ser exemplificado pela regulação de entrada, em que o regulador limita o número de empresas atuando no mercado ou impõe requisitos para o exercício da atividade. Já em relação ao segundo tipo, o regulador restringe o comportamento do agente econômico, tendo à sua disposição medidas como controle de preços e exigências relacionadas a qualidade ou informação.

Assim, no que tange à primeira idéia, a de que regulação é exercida exclusivamente por Agência Reguladora, é comum esquecer-se que essas agências são entidades relativamente caras, que só devem existir quando a complexidade da regulação, ou outros motivos, justifiquem esses gastos. Assim, podem ser citados como exemplos de regulação sem ser por agência as normas de defesa do consumidor e a regulação de táxis. Quanto à segunda crença, de que regulação é controle de preços, as restrições à entrada no próprio mercado de táxi e no de TVC, bem como a padronização das nomenclaturas das taxas cobradas pelos serviços prestados pelos bancos²¹, refutam essa idéia.

Especificamente no que toca à regulação de entrada, o autor reconhece que há estudos de *Public Choice* criticando fortemente esse tipo de regulação, associando-a a aumento de corrupção e ausência de impactos empiricamente comprováveis de melhoria nos serviços. Porém, ele entende que em determinadas circunstância pode ser necessária, como na oferta de faculdades de Direito e Medicina, para garantir um

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

mínimo de qualidade, e no mercado de transporte coletivo urbano, para se evitar o *cream skimming*, em que transportes piratas entram apenas nos trechos superavitários (impedindo o subsídio cruzado que beneficia as pessoas menos favorecidas economicamente).

Assim, quando se analisa restrições ao livre funcionamento do mercado de TVC, está-se analisando regulação. Mas exatamente quais medidas foram tomadas nesse mercado? Entre diversas normas publicadas nos últimos anos, a Portaria MC n.º 388/97, alterada pela Portaria MC n.º 399/97, ambas do Ministério das Comunicações, limitou o número de operadoras de TVC e MMDS por município no Brasil. Pela tabela anexa à Portaria, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro poderiam ter no máximo seis dessas operadoras; Belo Horizonte, até cinco; e as demais cidades presentes no documento, entre uma e quatro operadoras. Pelo anexo, menos de mil municípios poderiam ter o serviço. Em outras palavras, era vedado até mesmo um único prestador na maior parte dos municípios brasileiros, até que viesse uma norma em sentido contrário.

Nos anos seguintes, entre 1998 e 2000, a Anatel realizou licitações para outorga das concessões de TVC e autorização do serviço de MMDS, arrecadando vultosas somas²². Aqui podemos considerar um primeiro ponto quanto à regulação. Ela pode ser utilizada como fonte de arrecadação, à custa da eficiência do mercado. Porém, em um país em que as demandas sociais são crescentes, essas questões não é trivial. Em um linguajar simples, poder-se-ia pensar que o Estado brasileiro estaria cobrando um “imposto” dos assinantes de TVC para investir em hospitais, de forma que essa prática é econômica e politicamente defensável.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Além disso, as licitações tiveram outro problema. Segundo o Conselheiro João Batista de Rezende²³, acredita-se que os preços mínimos estipulados pela Anatel teriam desestimulado a aquisição de outorgas em boa parte dos municípios. Mesmo licitações para os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro restaram desertas, inviabilizando a entrada de novos competidores. Isso teria sido reflexo da dificuldade da Anatel em estipular os preços mínimos do leilão de forma realista, que o mercado pudesse pagar.

De fato, é natural que o poder público sofra com uma assimetria de informação em relação às próprias empresas. Cada uma, ao investir, estuda o setor e calcula a rentabilidade esperada a partir do seu próprio nível de eficiência (que varia de empresa para empresa). É praticamente impossível para o Estado conhecer os custos esperados individuais de cada licitante.

Não bastasse a limitação ao número de ofertantes, o que eleva o valor do serviço, permitindo-se maior arrecadação com sua venda por parte do Estado, a estipulação de preços mínimos restringiu mais ainda a oferta. Se o Ministério das Comunicações entendeu que seis empresas poderiam atuar na cidade de São Paulo, por qualquer critério que seja, seria de se esperar que esse número fosse alcançado. Não se justifica restringir o número de *players* no mercado simplesmente porque as empresas não valorizaram o serviço o suficiente para pagar o valor mínimo. Não bastasse esse fato, desde o ano 2000 não foram realizadas novas licitações.

Visto isso, pode-se concluir que essa política gerou graves prejuízos à economia e aos consumidores, fato este reconhecido pelo Conselheiro da ANATEL, Jarbas Valente²⁴:

Tal modelo regulatório baseado na limitação de operadores não encontra fundamento econômico para este mercado, ao menos atualmente. A intenção de tal forma de outorga de direito de exploração de serviços baseia-se em instituir a competição pelo mercado em substituição à competição no mercado. Intenta, também, permitir que o operador vencedor da licitação aproprie-se de economias de escala, o que se entendia necessário em um ambiente de pouco conhecimento sobre o mercado quando da implantação do serviço.

Com o desenvolvimento do mercado, observou-se a viabilidade de infra-estruturas de TVC sobrepostas mesmo em municípios de menor contingente populacional. Portanto, embora economias de escala sejam importantes no mercado em questão, a limitação do número de competidores possui um caráter preponderante.

De fato, a concorrência “pelo mercado”, na qual as empresas participam de licitação para poder ofertar o serviço, é utilizada quando a concorrência não é possível “no mercado”, como quando se trata de monopólio natural. É o caso também, por exemplo, do MMDS, cujo o espectro é limitado, de forma que não é possível a livre utilização desse bem escasso pelas empresas. Porém, esses problemas definitivamente não ocorrem com a oferta de TVC, sendo que não é justificável as limitações impostas pelo Poder Público.

Além dessa questão, a exigência de valores substanciais pelas outorgas restringiu a capacidade investimento das empresas, fato este especialmente relevante quando a entrada apresenta custos

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

elevadíssimos, como a necessidade de construir uma rede de cabos, no caso da TVC.

Por fim, vale ressaltar também que, geralmente, quando há restrições à entrada (sejam naturais, sejam regulatórias), há controle de preços, a fim de evitar ou diminuir a obtenção de rendas extraordinárias pelo monopolista ou oligopolista. Porém, o órgão regulador cuidou apenas da limitação à entrada, o que implica quase que necessariamente em preços maiores aos consumidores. Isso porque as empresas buscam o lucro, e elas não tendem a deixar de elevar seus preços por questão de justiça social.

Para demonstrar quão forte foi essa restrição ao número de competidores, no período entre o ano 2000 e setembro de 2010, houve 1.156 solicitações de outorgas para TV a cabo no país²⁵. Observa-se, portanto, que havia forte interesse em se investir no setor (inclusive pelas empresas de telefonia).

Dito isso, levanta-se uma questão: a concorrência efetivamente desenvolve o mercado e melhora o bem-estar do consumidor? Uma comparação viável seria a concorrência entre TVs DTH e TVs a Cabo. Chu (2010)²⁶ estimou como a entrada da TV por satélite afetou o mercado de TVC nos EUA entre os anos de 1992 e 2002, até então sem outro serviço substituto. O autor concluiu que as incumbentes geralmente aumentaram a qualidade e reduziram preço, o que é algo esperado. Porém, em alguns mercados, de forma marginal, aumentou-se preço e qualidade (14,1%) ou abaixou preço e qualidade (3,2%)²⁷.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

Esses dois últimos movimentos ocorreram em cidades com demanda mais heterogênea, o que incentivou maior diferenciação na oferta.

De uma forma mais clara, o aumento da competição teve dois efeitos. Na maioria das cidades os consumidores, de uma maneira geral, foram beneficiados em preço e qualidade. Nas cidades em que havia maior diferença entre aqueles que valorizavam mais qualidade e aqueles que valorizavam mais preço, as empresas puderam segmentar sua oferta, proporcionando serviços mais personalizados. Essa prática é boa para a economia como um todo, visto que permite a utilização do serviço por mais consumidores (na margem, os consumidores são mais sensíveis a preços), bem como promove maior qualidade para os que preferem maior qualidade, gerando ainda economias de escala.

Já em sentido contrário, Barrionuevo²⁸ acha que a retirada de barreiras regulatórias no Brasil não resolverá o fato de que a maioria da população continuará desatendida de TV a cabo e banda larga. Ele fez parecer para a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA). Segundo o estudo, municípios com menos de 108,1 mil habitantes não atrairiam qualquer nova empresa, por falta de escala. Dos 5025 municípios sem TVC, apenas 57 ganhariam o acesso (3 milhões de clientes em potencial). Além disso, ressalta que a DTH vem crescendo muito rapidamente, o que supriria parcialmente a demanda pelo serviço de TV por Assinatura. Por outro lado, o parecerista expõe que se o objetivo é ampliar o mercado de cabo para ajudar na banda larga, a solução passaria por outorgas com combinação de áreas economicamente atraentes e não atraentes (evitando-se o *cherry picking*).

Essa idéia faz sentido de um ponto de vista econômico. Na prática, estar-se-ia cobrando mais dos consumidores residentes em regiões mais

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

rentáveis para financiar parte da população que, sozinha, não seria atendida pelo serviço. Essa lógica se aplica frequentemente aos serviços de ônibus urbano, em que as linhas mais rentáveis transferem receitas para as linhas deficitárias, quais sejam, as mais afastadas dos centros comerciais, em que a concentração populacional e a renda das pessoas são menores. Essa combinação gera menores receitas para as empresas, bem como maiores custos, dadas as altas distâncias, e, muitas vezes, estradas menos preservadas.

Até aqui, destacou-se a importância da concorrência e criticou-se a regulação de entrada, especialmente a estipulação de preços mínimos para a outorga. Além disso, levantou-se a possibilidade de se exigir, na entrada, a prestação do serviço em áreas menos atraentes, às custas de um maior preço nas áreas mais lucrativas (o que também se trata de uma forma de regulação de entrada). Além disso, a ANATEL ainda pode se utilizar de duas outras soluções para aumentar a concorrência no setor: o *unbundling* e a utilização de outras tecnologias *wireless*, como a *WiMAX* (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*, também conhecida como padrão 802.16).

No caso específico do *unbundling*, também chamado de desagregação de rede, separa-se a infraestrutura da prestação do serviço (uma empresa fornece a infraestrutura e outras usam a rede para oferecer a TV a Cabo). Hoje é juridicamente possível o aluguel da rede a terceiros, mas como se está diante de monopólio (a rede de telefonia), se não houver regulação de preços, é difícil haver negócios, pois o ofertante de TVC ficaria refém da detentora da rede²⁹.

Passando do aumento da competição pelo número de *players* para a convergência tecnológica (potencialmente oferecida pelas operadoras de telefonia e de TVC com os pacotes *triple play* e *quadruple play*), ela tende

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

a aumentar significativamente o acesso da população a esse tipo de serviço, dada a redução dos custos médios dos produtos ofertados (mais produtos ofertados na mesma rede permitem a expansão da rede a áreas até então não rentáveis, bem como permitem que potenciais consumidores na margem passem a utilizar o serviço).

Dessa forma, observa-se que há diversas formas de regulação para atender aos objetivos pretendidos. O que se espera das autoridades é uma regulação bem elaborada, que leve em conta seus custos e benefícios. A esse respeito, Ragazzo (2011) apresenta o conceito de programas de melhoras regulatórias (ou *better regulation*), em que se introduz

o paradigma de qualidade regulatória, representando um processo multifocal com projetos em profissionalização da gestão pública, introdução de mecanismos de gestão por metas e mecanismos de participação popular, como a consulta pública e o governo eletrônico.

Para tanto, algumas medidas vêm sendo adotadas em alguns países ou encontram-se em debate, dentre as quais são citadas duas pelo autor: "(i) a obrigatoriedade de elaboração de relatório de impacto regulatório; e (ii) a definição de um órgão com a responsabilidade de exercer a coordenação central regulatória".

Aqui foram expostas algumas considerações sobre regulação, mostrando que no mercado de TVC, assim como em qualquer outro, há diversos interesses, formas de organização do mercado e formas de intervenção estatal. Não necessariamente uma intervenção do Estado é eficiente, nem necessariamente ineficiente. Porém, esta será determinante para o bom (ou mau) desenvolvimento do setor. No caso do mercado de TVC, aparentemente as falhas regulatórias no Brasil eram graves.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

4- Conclusão

A análise do mercado de TV por assinatura demonstra que o Brasil encontra-se em um estágio de desenvolvimento provavelmente muito inferior ao seu potencial. Na comparação com outros países, temos serviços entre os mais caros do mundo, velocidades baixas de acesso à internet, e pouca cobertura para TV a cabo.

Esse diagnóstico desfavorável deveria preocupar as autoridades do Ministério das Comunicações e da Anatel, bem como todo o país, dada a importância da informação no mundo globalizado. Porém, o que se viu foi uma regulação que criou verdadeiros oligopólios, além de impedir que as empresas de telefonia utilizassem de suas redes para a venda de pacotes que concorressem com os pacotes oferecidos pelas empresas de TVC. Com isso, deixou-se de obter economias de escala, de escopo e de rede, bem como houve redução da pressão competitiva, o que poderia ter resultado em menores preços e maior qualidade dos serviços.

Não se questiona que em muitas situações a presença firme do Estado seja socialmente desejável. A regulação, quando bem realizada e quando realmente necessária, alavanca o desenvolvimento do setor, gerando mais empregos, mais renda e mais desenvolvimento, além de melhorar o bem-estar do consumidor. Por outro lado, quando a regulação estatal é dispensável, ou quando ela é mal executada, resulta-se em ineficiências alocativas e produtivas, que em um linguajar mais simples, são desperdícios.

No caso da TV a cabo, a lei nº 8.977/95 regia esse mercado, o qual é muito dinâmico, há mais de 15 anos, inviabilizando uma concorrência ampla e ganhos de eficiência em proveito dos consumidores. Além disso, o órgão regulador vinha se mostrando muito lento, sendo que o grande crescimento das empresas de DTH relativamente às de TVC pode ser um indicativo de que este segundo mercado não estaria funcionando de forma eficiente. No mesmo sentido, comparações entre o Brasil e outros

Artigo original
Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro
ISSN: 1809-1261
UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

países reforçam essa ideia. Com isso, e por todo o exposto, conclui-se que é preciso mudar urgentemente, especialmente no que tange à regulação estatal de entrada no mercado.

5- Referências

ÁLVAREZ, Clara-Luz. TV Móvel: onde estamos e para onde vamos. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, v. 2, n. 1. Tradução de Márcio Iorio Aranha. 2010. Pp. 45-66. Disponível em: <http://www.getel.org/GETELSEER/index.php/rdet/article/viewArticle/38>. Acesso em: 27/05/11.

ANATEL. Panorama dos Serviços de TV por Assinatura. 44ª ed. Março/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>

ANATEL. Relatório 2009. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=245429&assuntoPublicacao=Relat%F3rio%20Anual%20da%20Anatel%202009&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=245429.pdf>.

ANATEL. Voto do Conselheiro João Batista de Rezende no Ato de Concentração nº 53500.028086/2006. Requerentes eram Antenas Comunitárias Brasileiras Ltda. e Net Sul Comunicações Ltda. 14/05/2010. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=243289&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=Cidadao-Sobre%20a%20Anatel-Sobre%20o%20Conselho%20Diretor&filtro=1&documentoPath=243289.pdf>

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

ANATEL. Voto do Conselheiro Jarbas Valente sobre Proposta de
Planejamento do Serviço de TV a Cabo e do Serviço de Distribuição de
Sinais Multiponto Multicanal. Nº 516/GCJV. 08/11/2010. Disponível em:
<http://www.teletime.com.br/arqs/Outro/25963.pdf>.

BARRIONUEVO, A. LUCINDA, C. R. Análise das Condições de Entrada no
Mercado Brasileiro de TV a Cabo. Disponível em:
<www.itweb.com.br/downloads/ABTA_Estudo_TVACABO.pdf>.

BECKER, Valdecir. Concepção e Desenvolvimento de Aplicações
Interativas para Televisão Digital. Dissertação de Mestrado submetida
à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.
Disponível em: [http://btd.egc.ufsc.br/wp-
content/uploads/2010/06/Valdecir-Becker.pdf](http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2010/06/Valdecir-Becker.pdf).

CADE. Voto no AC nº 53500. 029160/2004. Relator Conselheiro Luiz
Carlos Delorme Prado. Julgado em 25/05/06. Disponível em:
<<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?a8889b6caa60b241d345d069fc>
>.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & Economia. Tradução: Luis
Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5ª ed. Porto Alegre:
Bookman, 2010. 560 p.

CHU, C. S. The effect of satellite entry on cable television prices and
product quality. RAND Journal of Economics, Vol 41, nº 4. 2010. Pp.
730-764. Disponível em:
[http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2008/200812/200812
pap.pdf](http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2008/200812/200812pap.pdf). Acesso em: 18/05/2011.

PINHEIRO, A. C; SADDI, J. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro:
Elsevier, 2005.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Regulação Jurídica, Racionalidade
Econômica e Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. 500 p.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro
Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 11, 2013, pp. 141-165.

VARIAN, H. R. Microeconomia: princípios básicos. Tradução da 7ª ed.

Tradutores Monteiro e Doninelle. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.