



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DEFESA DA CONCORRÊNCIA NA TV POR ASSINATURA

A Lógica da Experiência Brasileira

Fábio Lúcio Koleski

Brasília

2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DEFESA DA CONCORRÊNCIA NA TV POR ASSINATURA

A Lógica da Experiência Brasileira

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, linha Políticas de Comunicação e Cultura.

Orientador:
Professor Dr. César R. S. Bolaño

Fábio Lúcio Koleski

Brasília

2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

DEFESA DA CONCORRÊNCIA NA TV POR ASSINATURA

A Lógica da Experiência Brasileira

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, linha Políticas de Comunicação e Cultura.

Aprovado em 26 de abril de 2010 pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. César R. S. Bolaño (Orientador)

Universidade Federal de Sergipe / Universidade de Brasília

Prof. Dr. Murilo César Ramos

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Abraham Benzaquem Sicsú

Fundação Joaquim Nabuco / Universidade Federal de Pernambuco

Este trabalho é dedicado à Miriam, ao José e ao João, que agüentaram com amor meus resmungos e meu isolamento na fase final da pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou outra, contribuíram para realização desta pesquisa.

Em especial, agradeço ao Samuel Possebon pelos diálogos que mantivemos e pela sua memória fotográfica da história da TV paga no Brasil – memória que ajudou a esclarecer várias dúvidas sobre a evolução antiga e recente do mercado.

Meu muitíssimo obrigado vai também para os amigos Álvaro Malaguti e Spensy Pimentel, pelo apoio e o incentivo. E para o professor Venício Lima, que me convenceu a voltar aos bancos da Universidade.

Outra contribuição fundamental veio de Otavio Jardanovski, ao ceder os dados da PAY-TV Survey que serviram de base para boa parte das análises aqui efetuadas.

Os professores do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB também contribuíram de forma fundamental, seja instigando o raciocínio, seja ajudando a organizá-lo. Nesse sentido, vale destacar os bons diálogos mantidos com o professor Murilo Ramos no decorrer do curso. E, principalmente, os aportes metodológicos e conceituais que a orientação do professor César Bolaño trouxe a esta pesquisa.

RESUMO

Seguindo a tendência mundial de desregulamentação e liberalização dos setores de comunicação, as atividades de televisão por assinatura no Brasil passaram, desde o final da década de 1990, a ser reguladas também pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Tendo como órgão máximo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), cabe ao Sistema aprovar fusões e aquisições entre empresas do setor e julgar denúncias de práticas anticoncorrenciais. Tomando por quadro de referência a Economia Política da Comunicação, a pesquisa busca identificar a lógica de funcionamento da Defesa da Concorrência no Brasil, seus potenciais e suas limitações em relação a outras formas de regulação. E faz isso tomando por base a análise de quatro casos que tiveram sua tramitação iniciada a partir de 1998: DirecTV vs. TV Globo; fusão Sky/DirecTV; NeoTV vs. Globosat e associação Telmex/Net. Para a contextualização histórica e econômica necessária à formação de um modelo de análise para estes casos, a pesquisa buscou identificar os principais movimentos estruturantes do mercado brasileiro de TV paga, o que resultou em uma proposta de periodização que inclui três fases: a concorrencial (1988-1992); a do oligopólio (1993-2003) e a do oligopólio convergente, que teve início em 2004 e é marcada pela oferta de serviços conjuntos de telefonia, internet e TV por assinatura, o que altera de maneira substancial a forma pela qual as empresas disputam o mercado. Após a análise dos casos, a pesquisa conclui que a Defesa da Concorrência, embora seja o único instrumento capaz de analisar e atuar de forma sistêmica sobre toda a cadeia produtiva da TV por assinatura, não vem sendo capaz de reduzir a concentração empresarial no setor. Isso se deve principalmente ao fato de a regulação setorial da comunicação no Brasil legitimar a concentração e deixar relativamente pouco espaço institucional para a atuação do Sistema, mas também decorre do fato de a Defesa da Concorrência aceitar determinados níveis de oligopolização dos mercados.

PALAVRAS-CHAVE

TV por Assinatura; Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; Economia Política da Comunicação; Políticas de Comunicação

ABSTRACT

Following global trend toward deregulation and liberalization of communication markets, pay-TV activities in Brazil came also to be regulated by the Brazilian Competition Policy System from late 1990s on. Having as supreme authority the Administrative Council for Economic Defense, the charge of this system is to approve mergers and acquisitions between companies in the industry and judge complaints of anticompetitive practices. Taking Political Economy of Communication as theoretical framework, this research seeks to identify the operation logic of the Defense of Competition in Brazilian pay-TV markets, its potentials and its limitations in relation to other forms of regulation. It does so by taking on the analysis of four cases that had begun its course from 1998 on: DirecTV vs. TV Globo; Sky / DirecTV merger; NeoTV vs. Globosat and Telmex / Net association. As historical and economical context needed to form a theoretical framework for analyzing these cases, the research sought to identify major structuring movements of the Brazilian pay-TV market, which resulted in a timeline proposal that includes three periods: the competitive period (1988 -1992), the oligopoly period (1993-2003) and the convergent oligopoly period, started in 2004 and that is assigned by the provision of bundle services for telephony, internet and pay-TV, which changes substantially the way in which companies dispute the market. After analyzing the cases, the research concludes that the Defense of Competition, although it is the only instrument capable of analyzing and acting systemically on the whole pay-TV supply chain, has not been able to reduce concentration in the sector. This is mainly due to Brazilian sectoral regulation, which legitimizes the concentration and leaves relatively little institutional space for the performance of the System, but also stems from the fact that the Defense of Competition accepts certain levels of concentration.

KEYWORDS

Pay television, Administrative Council for Economic Defense; Political Economy of Communication, Communication Policies

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figura 1 – Cadeia produtiva da TV por assinatura, segundo Bolaño	56
Figura 2 – Cadeia produtiva da TV por assinatura, segundo a Anatel	58
Figura 3 – Três trajetórias possíveis do audiovisual na TV por assinatura.....	61
Quadro 1 – Quadro sintético da cadeia produtiva da TV por assinatura	62
Quadro 2 – Evolução do mercado de TV por assinatura, por tecnologia	80
Quadro 3 – Evolução das operações da Globo Cabo / Net Serviços	84
Gráfico 1 – Crescimento anual da Globo Cabo / Net Serviços	88
Quadro 4 – Evolução do número de assinantes de TV paga (total Brasil, incluindo satélite) .	89
Gráfico 2 – Assinantes da Globo Cabo / Net Serviços, de satélite e de operações de cabo e MMDS não ligadas à Globo Cabo / Net Serviços	91
Quadro 5 – “Grandes Grupos” – assinantes e market share.....	92
Quadro 6 – Distribuição do capital social da Net Serviços em 31/12/2008.....	95
Figura 4 – Composição acionária da Net Serviços e GB Participações em 31/12/2008.	96
Quadro 7 – Evolução dos serviços de banda larga, por operadora.	97
Quadro 8 – O impacto da compra da ESC 90 e da Big TV.....	98
Quadro 9 – Evolução do número de assinantes da Sky e DirecTV.	100
Quadro 10 – Usuários de Internet em alta velocidade	102
Quadro 11 – Composição do Faturamento operadoras (em % do faturamento bruto).....	102
Figura 5 - As Etapas de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal	114
Quadro 12 – Empresas integrantes dos grupos econômicos envolvidos na operação	139

LISTA DE SIGLAS

ABRACOM – Associação Brasileira de Antenas Comunitárias

ABTA – Associação Brasileira de TV por Assinatura

AC – Ato de Concentração

ADSL - Asymmetric digital subscriber line

AP – Análise Preliminar

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

DISTV – Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão

DTH – Direct-to-Home (Direto para o Lar)

EPC – Economia Política da Comunicação

IP – Internet Protocol

MMDS – Multichannel Multipoint Distribution Service (Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal)

MPF – Ministério Público Federal

MSO – Multiple System Operator (Operador de Múltiplos Sistemas)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PA – Procedimento Administrativo

PL – Projeto de Lei

Pro-CADE – Procuradoria do CADE

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SCEMa – Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatur

SDE – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda

STFC – Serviço Telefônico Fixo Comutado

SHF – Super High Frequency (Frequência Super Alta)

TVA – Serviço Especial de TV por Assinatura

UHF – Ultra High Frequency (Frequência Ultra Alta)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. REFERENCIAL TEÓRICO	16
1.1 A tradição da Economia Política crítica	17
1.2 Capitalismo e Estado.....	21
1.3 A Economia Política da Comunicação	27
1.4 A EPC brasileira e a concorrência	32
1.5 Economia da Mídia e concorrência.....	41
2. O MERCADO DE TV PAGA NO BRASIL.....	53
2.1 Modelo de análise para a TV paga.....	55
2.2 Antecedentes: a história econômica da TV aberta.....	62
2.3 A fase concorrencial (1988-1992).....	65
2.4. Fase do oligopólio (1993-2003).....	71
2.4.1 Momento da transição (1993-1994)	71
2.4.2 Momento do quase duopólio (1995-2000).....	78
2.4.3 Momento da Crise (2001-2003).....	88
2.5 Fase do oligopólio convergente (a partir de 2004).....	93
3. A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA.....	106
3.1 Regulação setorial e concentração	106
3.2 Estrutura e funcionamento do sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	109
3.3 A experiência da defesa da concorrência TV por assinatura	119
3.3.1 DirecTV vs. TV Globo (1998 - 2001)	121
3.3.2 NeoTV vs. Globosat (2001-2006)	128
3.3.3 Sky / DirecTV (2003 - 2006)	135
3.3.4 Telmex / Net (2004 – 2006).....	147
3.4 A evolução temporal da análise	158
4. CONCLUSÕES.....	163
REFERÊNCIAS.....	171

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças ocorridas nas telecomunicações brasileiras na década de 1990 têm sua face mais visível na abertura dos mercados, na privatização das operadoras de telefonia e na criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como órgão regulador. Mas a mesma reforma do Estado que produziu estas transformações também fez com que as regras de Defesa da Concorrência e os órgãos constituídos para zelar pelo seu cumprimento ocupassem um lugar central na regulação econômica do setor.

Este movimento, consolidado na Lei Geral das Telecomunicações – Lei 8.977, de 1997 –, abrangia não apenas as empresas de telefonia ou de transmissão de dados, mas também o mercado de televisão por assinatura, atividade legalmente definida como sendo um serviço de telecomunicações.

A Defesa da Concorrência pode ser definida, resumidamente, como um conjunto de regras, práticas e métodos de análise que buscam impedir que as empresas que atuam em um mercado oligopolista possam criar danos à livre concorrência. Cabe a ela apurar infrações à ordem econômica (formação de cartéis, por exemplo) e estabelecer punições para os infratores. Cabe à Defesa da Concorrência, também, evitar que negócios como fusões ou aquisições levem ao fechamento de mercados para outros competidores.

Responsável por efetuar a Defesa da Concorrência no Brasil, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tem como órgão máximo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE. Trata-se de um tribunal administrativo que não só julga os casos de práticas anticompetitivas como também é responsável por aprovar ou não fusões e aquisições entre empresas que detêm mais de 20% de um mercado relevante ou que faturam mais de R\$ 400 milhões de reais por ano. Seus julgamentos são feitos com base em pareceres econômicos elaborados pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Quando o processo envolve empresa regulada pela Anatel, contudo, a agência pode assumir este papel de instrução.

Mais de 40 casos envolvendo especificamente os grandes grupos brasileiros de mídia já tramitaram no SBDC. Entre eles, estão Atos de Concentração (como são chamados os processos para a aprovação de fusões e aquisições) e Procedimentos Administrativos originados de denúncias de competição desleal. E, com a entrada das empresas de telecomunicações no mercado de TV por assinatura e o conseqüente aumento no

número de aquisições e no porte das empresas participantes do setor, a atividade do SBDC vem aumentando ainda mais.

A atuação dos órgãos reguladores da concorrência sobre o mercado brasileiro de TV por assinatura, contudo, tem recebido pouca atenção pelos estudiosos das políticas de comunicação. Embora existam grandes acúmulos na análise da atuação da Anatel, do Ministério das Comunicações e dos demais atores do quadro regulatório da Comunicação Social no Brasil, praticamente inexistem estudos específicos sobre a atuação do SBDC. E as poucas contribuições que têm surgido são oriundas dos campos da Economia e do Direito Concorrencial.

Assim, esta pesquisa tem por objetivo principal fazer uma primeira abordagem – por certo bastante inicial – da Defesa da Concorrência sob o ponto de vista da Comunicação. Para tanto terá como quadro de referência a Economia Política da Comunicação (EPC). Tal escolha teórica decorre, sobretudo, da capacidade inerente a tal campo de abranger os diferentes aspectos presentes nas atividades dos meios de comunicação, levando em consideração a dinâmica e a lógica econômica das empresas do setor; sua interrelação com o desenvolvimento capitalista; as formas de regulação praticadas pelo Estado e; de uma forma mais geral, as relações simbólicas e ideológicas da comunicação com o conjunto da sociedade.

O objeto desta pesquisa é a Defesa da Concorrência no mercado brasileiro de TV por assinatura. Por Defesa da Concorrência entende-se, aqui, a atuação do Estado, por meio do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), no sentido de evitar práticas anticompetitivas e abuso de poder de mercado pelas empresas atuantes nos setores econômicos.

O objeto empírico a ser analisado é composto por quatro processos relativos à TV por assinatura que tramitaram no Conselho Administrativo de Defesa Econômica, órgão máximo do SBDC. Tais processos são: 1) Processo Administrativo aberto a pedido da DirecTV contra a TV Globo em 1998, relativo à negativa da emissora de negociar seu sinal aberto para transmissão pela operadora de satélite; 2) Processo Administrativo aberto em 2001 a pedido da Associação NeoTV contra a Globosat e a Globopar, relativo à exclusividade de transmissão dos jogos nos campeonatos brasileiros de futebol; 3) Ato Concentração Sky / DirecTV, de 2003 e 4) Ato de Concentração Telmex / Net, de 2004.

A definição mais ampla do *Problema de Pesquisa* é entender, a partir da *Economia Política da Comunicação*, a lógica da regulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência sobre a indústria cultural brasileira. De forma mais específica, trata-se de

analisar como os órgãos que compõem o sistema lidam com a concentração capitalista na comunicação e com isso *apontar os potenciais e os limites de suas ferramentas de regulação de ordem econômica sobre as questões comunicacionais*.

Esta pesquisa está assim organizada: no primeiro capítulo, após uma breve introdução sobre a tradição da Economia Política e das teorias críticas de Estado, busco mostrar como, na visão da Economia Política das Comunicações, ocorre a interrelação entre capital, Estado e Comunicação. Após isso, tratarei mais especificamente dos acúmulos da vertente brasileira da EPC, em especial daquela representada nas obras de Brittos (2001) e Bolaño (2004), que buscam analisar a comunicação tendo como ponto focal a concorrência entre os capitais. O modelo de análise proposto pelos autores irá requerer a discussão de alguns conceitos microeconômicos, como barreiras à entrada e estruturas de mercado, o que será feito tendo por base as propostas da microeconomia heterodoxa recolhidas de Possas (1990). Ainda no capítulo teórico apresentarei algumas características da Economia da Mídia (*Media Economics*), campo que aplica as ferramentas da microeconomia ortodoxa e heterodoxa aos mercados de comunicação e cujos conceitos vêm sendo utilizados pelos órgãos reguladores da concorrência em todo o mundo, inclusive no Brasil. Nesse sentido, as principais fontes são Doyle (2002a; 2002b) e Picard (2005).

Embora as principais ferramentas teóricas e também os conceitos para a análise da atuação do SBDC já estejam presentes no capítulo teórico, uma melhor compreensão dos casos tramitados no sistema exige sua contextualização histórica e uma visão mais aprofundada sobre como se dava a concorrência no setor. Por este motivo, o capítulo 2 trata justamente da estrutura do mercado brasileiro de TV paga. Nesse capítulo, proponho um modelo de análise para a cadeia produtiva do audiovisual que busca incorporar as contribuições de Bolaño (2004); Doyle (2002a) e do parecer elaborado pela Anatel para a instrução do processo que aprovou a fusão da Sky com a DirecTV (CADE, 2006c). Proponho, também, a existência de três períodos históricos do mercado de TV por assinatura no Brasil: a fase concorrencial (de 1988 a 1992), a fase do oligopólio (de 1993 a 2003) e a fase do oligopólio convergente (a partir de 2004). Às três fases, associei conceitos dinâmicos de estruturas de mercado (Possas, 1990), assim como busquei identificar as principais barreiras à entrada. Apenas após esta contextualização é que parto, no capítulo 3, para a análise dos já citados casos que tramitaram no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

O capítulo conclusivo deste trabalho mostra que a atuação do CADE no sentido de conter uma maior concentração e zelar pela concorrência no mercado brasileiro de

TV por assinatura apresenta, por um lado, diferenciais bastante positivos em relação ao modelo regulatório do setor. Reconhecidamente defasada em relação às mudanças tecnológicas, não portadora de uma abordagem sistêmica sobre toda a cadeia produtiva e com poucas restrições realmente efetivas à concentração de propriedade de outorgas ou de empresas de comunicação, a regulamentação setorial não faz cumprir o dispositivo da Constituição Federal que veta a formação de oligopólios e monopólios na comunicação. Neste sentido, os casos julgados pelo CADE mostraram que o órgão, ao analisar toda a cadeia produtiva e os diferentes aspectos da concentração empresarial, acaba por suprir algumas lacunas deixadas – propositalmente ou não – pela legislação setorial.

Não se pode dizer, contudo, que o CADE tenha tido a capacidade de alterar a estrutura do mercado brasileiro de TV por assinatura, seja tornando-o mais competitivo ou seja reduzindo a velocidade com que ele vem se concentrando nos últimos anos. E isso se dá por dois motivos: a concentração é legitimada pela regulação setorial, o que dá um menor espaço institucional de atuação ao Tribunal da Concorrência; e também pelas próprias características de atuação de órgãos desse tipo, que permitem, por princípio, a existência de oligopólios desde que estes gerem eficiências econômicas e sociais. Com isso, mais uma vez o quadro regulatório brasileiro não é capaz de cumprir a vedação constitucional ao oligopólio.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica desta pesquisa tem como quadro de referência a Economia Política da Comunicação (EPC), em sua concepção mais abrangente. Seja pela sua proposta de analisar os meios de comunicação como elementos fundamentais no desenvolvimento capitalista, seja pela sua capacidade de aglutinar enfoques que hoje estão dispersos por várias disciplinas, a EPC permite uma maior profundidade analítica do problema proposto. E o faz, nas palavras de Vincent Mosco, partindo de uma “epistemologia realista”, “que usa um enfoque inclusivo e não-reducionista do conhecimento” (MOSCO, 1996, p. 136)¹

Ao adotar este referencial teórico estou, levando em consideração teorias que mostram não apenas que a concorrência é um elemento fundamental das relações gerais de troca e produção no sistema capitalista, mas que está intimamente ligada ao próprio desenvolvimento dos meios de comunicação, sobretudo pelo fato de a publicidade (atividade que não pode ser dissociada da concorrência) ser o seu principal meio de financiamento. Mais do que isso, os próprios meios de comunicação competem entre si – competição esta que se expressa nos seus produtos – os bens simbólicos – e também nas suas características ideológicas.

Contou para a escolha do uso da Economia Política da Comunicação como quadro de referência desta pesquisa o fato de o campo: a) levar em conta não apenas o caráter simbólico e ideológico da produção das empresas de comunicação, mas também situar suas atividades dentro de um contexto mais amplo do capitalismo; b) considerar que determinadas formas de organização das empresas de comunicação correspondem a determinadas etapas históricas da organização das relações sociais e de produção; c) considerar que as tendências mais gerais do capitalismo, suas “leis imanentes”, tais quais a lógica da concorrência e a tendência à concentração, também se aplicam às empresas de comunicação; d) levar em conta que as formas assumidas pelo Estado – e por conseqüência, seus mecanismos de regulação – também são historicamente construídos e sofrem as influências das mesmas tendências gerais do capitalismo a que são submetidas as formas de comunicação em geral.

Embora seja possível encontrar dentro da Economia Política da Comunicação as ferramentas necessárias para o estudo da concorrência – e da regulação da concorrência – das empresas de TV por assinatura, este estudo dificilmente seria possível sem

¹ Ainda segundo Mosco (1996, p.136), o enfoque da economia política, “é aberto a um leque de perspectivas explanatórias e rejeita a visão de que toda a realidade é redutível a uma única força causal.”

a compreensão e a crítica, quando necessária, dos conceitos utilizados pelos órgãos antitruste. Mesmo uma rápida consulta aos processos e manuais dos órgãos de defesa da concorrência de todo o mundo mostram que é da microeconomia, em suas mais diferentes escolas (da neoclássica às heterodoxas) que surgem os conceitos, ferramentas e métodos utilizados pelas autoridades de competição. E no caso brasileiro não é diferente. Nesse sentido, uma tradição que vem se firmando para a análise microeconômica da comunicação é a Economia da Mídia – e abordar tal escola é fundamental para, pelo menos, entender a linguagem e os conceitos usados na Defesa da Concorrência nesse setor.

1.1 A tradição da Economia Política crítica

A Economia Política é um campo das ciências sociais bastante abrangente, que enfoca várias disciplinas e é, muitas vezes, pouco compreendido. Isso se deve principalmente ao fato de haver, à primeira vista, uma similaridade entre a Economia propriamente dita e a Economia Política. Similaridade, porém, que desaparece à medida que passamos a definir melhor tais campos.

Ao contrário da Economia – e em especial de suas vertentes mais conhecidas nas últimas décadas, quase todas atreladas de alguma forma ao paradigma neoclássico – a Economia Política se desenvolveu no sentido de estudar não apenas os aspectos inerentemente ligados aos mercados, às trocas e à produção. Muito pelo contrário: seu surgimento se deveu antes à compreensão de que as teorias políticas e sociais desenvolvidas até o século XVIII, após o surgimento do capitalismo, já não eram adequadas para a descrição da sociedade.

Nos séculos XVIII e XIX, ao contrário do que ocorria antes, a grande maioria das necessidades e dos desejos humanos já não podiam ser satisfeitos com a produção própria de famílias ou de espaços sociais restritos. Assim, a produção não estava mais ligada ao lar – de onde surgiu o termo grego economia, que significa a administração da casa. O trabalho assalariado já era a regra, e não a exceção. E as relações sociais – chegando até a organização da política e do Estado – já eram visivelmente influenciadas por este novo modo de produção.

Os fundadores da Economia Política – como Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx – tinham a compreensão de que tanto os escritos econômicos anteriores como as teorias políticas elaboradas até então precisavam ser revistas, levando a uma redefinição e realinhamento dos termos usados para se referir à ordem social. É dos escritos destes

fundadores que surgem termos como sociedade política e sociedade civil, privado e público; economia e Estado.

A Economia Política usou de considerável ímpeto para retirar o foco da política no entendimento das forças que explicam os grandes movimentos históricos e moldam o mundo social. Adam Smith viu o surgimento da sociedade civilizada como resultado do comportamento pautado pela busca de renda mais do que por qualquer plano conhecido e instituído por um processo político ou autoridade pública. A transição do “estado selvagem do homem” para a sociedade civilizada era, para Smith, a obra histórica do capitalismo. Mais do que isso, era uma consequência não intencional das ações movidas unicamente por interesses privados.

Marx levou essa ideia muito mais além. Ele descreveu o processo pelo qual as transições entre os períodos históricos eram acarretadas por métodos de produção, relações sociais e modos de vida, tudo como consequências não intencionais da perseguição de ganhos privados. A concepção materialista da história de Marx expressa com força especial a subordinação da política e as decisões de uma autoridade pública a iminentes e inexoráveis forças sem controle e operantes dentro da sociedade (CAPORASO; LEVINE, 1992, p. 34).

Nesta citação pode-se ver que os pioneiros da Economia Política transitavam pelo que viria, mais tarde, a ser dividido em mais de uma disciplina – até pelo fato de sua obra ter sido formulada antes da demarcação dos campos da sociologia, das ciências políticas e da economia. Assim, mesmo sendo pioneiros nas formulações básicas sobre a mercadoria, o capital, o valor e o trabalho – termos hoje nitidamente pertencentes à disciplina econômica –, eles tiveram a capacidade de estender sua análise por vários aspectos da vida social. E formaram, assim, os fundamentos de uma ciência que busca entender “as relações sociais, em especial as relações de poder, que mutuamente constituem a produção, distribuição e consumo de recursos” (MOSCO, 1996, p. 25). Ou que é, em uma definição mais ambiciosa, “o estudo do controle e da sobrevivência na vida social” (MOSCO, 1996, p. 26).

A Economia Política agrega autores tão díspares e contraditórios entre si como Adam Smith – o principal expoente da tradição clássica – e Karl Marx – fundador da vertente crítica. Ambos enxergavam o nascente sistema capitalista como pautado pela incessante busca dos interesses próprios, mas chegaram a conclusões tão distintas sobre sua lógica a ponto de, para o primeiro autor, a somatória dos interesses individualistas conduzir naturalmente ao equilíbrio social. Já para o segundo, a própria lógica do capitalismo é a da exploração e da dominação – sendo este modo de produção, portanto, antagônico ao equilíbrio social. E, embora não seja o caso aqui de detalhar todas as escolas de pensamento da Economia Política, é importante considerar que este é um campo que está longe de ser homogêneo, com

pelos menos quatro escolas distintas e – muitas vezes – com profundas divergências entre autores de uma mesma vertente.²

Apesar das muitas diferenças entre as escolas de pensamento, Vincent Mosco (1996, pp. 27-38) traça um interessante esboço do que são características comuns às obras dos economistas políticos – e que servem também para a delimitação do campo da Economia Política da Comunicação. Tais características seriam quatro: a) a prioridade dada à mudança social e às transformações históricas; b) a totalidade social; c) a filosofia moral; d) a práxis.

A *transformação histórica* faz parte das preocupações básicas da disciplina desde Adam Smith e David Ricardo, que analisaram as mudanças ocorridas no bojo da revolução industrial, ganhou nova configuração com Karl Marx, examinando as forças dinâmicas do capitalismo responsáveis por sua criação e suas transformações, e persistiu no foco dos pensadores posteriores. Além disso, pode-se afirmar que, de modo geral, a Economia Política também guarda a característica de identificar os padrões e os ciclos do desenvolvimento capitalista.

A noção de *totalidade social* também é compreendida, desde o tempo dos fundadores da disciplina, como ponto fundamental dos estudos. Ou seja, em sua raiz, a disciplina já pretendia estudar a constituição mútua e a múltipla determinação da vida social. Tal interesse pode ser visto, por exemplo, no aprofundamento dos estudos das relações entre o político e o econômico – com a mútua dependência entre a produção e distribuição e os campos mais abrangentes da cultura e da organização da sociedade.

A *práxis* da Economia Política, ainda segundo Mosco, pode ser entendida tanto no seu aspecto clássico – Aristóteles classifica os estudos políticos, econômicos e éticos como formas de conhecimento prático, distintos da teoria e da *poiesis* – como também pode ser relacionada com a própria epistemologia da disciplina. As principais correntes da disciplina não vêem o conhecimento de forma isolada, fruto apenas da observação, mas como uma obra em construção, decorrente da teoria e da prática.

² Segundo Mosco (1996, pp. 53-63), a Economia Política, durante sua evolução, também se dividiu em linhas como a institucionalista, herdeira da tradição do pensador americano Thorstein Veblen; a linha neoconservadora, decorrente de trabalhos de economistas como Stigler, que buscam aplicar a racionalidade econômica às instituições políticas; e linhas heterodoxas como a economia política feminista e ambiental. No que se refere às divergências dentro de uma mesma linha, Mosco (op. cit., pág. 41), cita o exemplo da escola clássica: Malthus, por um lado, levou ao máximo o conceito da mão invisível e do interesse próprio a ponto de sugerir que o esgoto a céu aberto fosse usado como uma forma de controle populacional e da sobrevivência apenas dos mais aptos. David Ricardo e John Stuart Mill, por outro lado, se focaram nas conseqüências distributivas do livre mercado, que levam consigo “o espectro da desigualdade e da exploração”.

A *filosofia moral*, por fim, também remete aos primeiros trabalhos de Smith (esta era, por sinal, a sua cátedra) e de Marx, continuando presente durante todo o desenvolvimento da disciplina. Trata-se, de modo geral, não apenas de colocar, dentro do campo de estudos, as questões morais e culturais, mas, sobretudo, de reconhecer a valoração – freqüentemente implícita – nas relações sociais. Questões como a ideologia – muitas vezes da própria produção científica – são relevantes para a Economia Política. Esta postura, comum aos economistas políticos, foi amplamente criticada a partir de Max Weber – e tais críticas contribuíram para o estabelecimento das fronteiras entre o que hoje se conhece por economia e por filosofia moral.³

Uma das rupturas centrais na transição da economia política para a economia foi a aceitação da visão weberiana de que a neutralidade de valores definiu os limites do relacionamento entre a economia e a filosofia moral. A economia poderia estudar valores, mas na prática isso significaria identificar valores com preferências registradas por escolhas de mercado. Comentários morais ficam com pouco ou nenhum lugar explícito nas explicações ou avaliações dos economistas (MOSCO, 1996, pag 36).

Boa parte dos autores da Economia Política da Comunicação tem por base teórica a Economia Política marxista, na qual os conceitos de dominação e exploração ocupam um lugar de destaque. Tendo por objeto de estudo o capitalismo do século XIX, expresso não só na industrialização e no trabalho assalariado, mas também na forma do Estado e das relações sociais em seu sentido mais amplo, Marx partiu para a análise do sistema tomando como ponto focal as relações de produção, rompendo com a tradição dos pensadores anteriores (os “economistas políticos burgueses”, segundo o próprio autor) que viam, preponderantemente, o capitalismo sob a óptica da distribuição, da circulação e do consumo⁴. A opção pela óptica da produção proporcionou a Marx apontar importantes contradições entre as aparências e a essência do sistema capitalista. Para a corrente clássica da disciplina, a ênfase na circulação levava a considerar, por exemplo, que um trabalhador vendia a sua mercadoria (o trabalho) em um mercado ávido por ela (as indústrias), trocando-a pelo dinheiro que permitisse a ele dispor das demais mercadorias necessárias para sua sobrevivência ou a satisfação de seus desejos. Disso resultaria que as relações de trabalho são relações de troca, com um elevado nível de igualdade e de liberdade. Ao focalizar a produção,

³ Uma das rupturas centrais na transição da economia política para a economia foi a aceitação da visão weberiana de que a neutralidade de valores definiu os limites do relacionamento entre a economia e a filosofia moral. A economia poderia estudar valores, mas na prática isso significaria identificar valores com preferências registradas por escolhas de mercado. Comentários morais ficam com pouco ou nenhum lugar explícito nas explicações ou avaliações dos economistas (MOSCO, op. cit., pag 36).

⁴ Marx não despreza a circulação, a distribuição e o consumo. Antes, os considera como momentos da própria produção de mercadorias, como esclarece na Introdução à Crítica da Economia Política. (MARX, 1974, p. 113 – 121).

contudo, Marx afirma que tal relação não é nem livre nem igual: o trabalhador não dispõe, por si só, dos meios de produção para que consiga produzir uma única mercadoria, qualquer que seja. Sua única opção é vender a própria força de trabalho e seu único comprador é a classe capitalista, que não sofre com a mesma incapacidade de produzir as mais diversas mercadorias, uma vez que dispõe dos meios de produção. O capitalismo, assim, quando considerado a partir da óptica da produção, seria pautado por relações de exploração da classe trabalhadora – e esta seria sua verdadeira essência.

A exploração, contudo, não seria inerente à condição humana – assim como não são elementos naturais a propriedade privada, o Estado e o sistema jurídico. Todas estas formas que podem ser identificadas nas relações sociais são, antes, resultado de uma construção histórica.

(...) relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais da vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (...)

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, independentes de sua própria vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 1974, pp. 135-136)

Como vimos, Marx considera que no modo capitalista, as relações de produção – a “base real” – são pautadas sobre a dominação e a exploração. E é sobre esta base que se levanta a “superestrutura política e jurídica”, que inclui o Estado as Leis. Assim, a teoria marxista considera que o Estado capitalista, construído sobre relações de exploração, é também um ente necessário para que esta exploração ocorra.

1.2 Capitalismo e Estado

O Estado faz parte do objeto de pesquisa da Economia Política desde seu nascedouro. Mas ele foi abordado de diferentes modos no decorrer da evolução do modo de produção capitalista, respondendo ao ambiente social e político vivido pelos autores.

[As teorias de Estado] são o produto de condições históricas. A ênfase de Gramsci na superestrutura constitui uma tentativa de explicar o fracasso da revolução socialista na Itália, após a Primeira Guerra Mundial; o estruturalismo de Althusser foi uma tentativa de desenvolver, no contexto do pensamento intelectual francês (particularmente no de Lévi-Strauss e Sartre), uma alternativa leninista moderna para a aplicabilidade do instrumentalismo na Europa ocidental, nos anos 60; (...) [os trabalhos de Offe foram] condicionados pelo aparente poder subordinado dos

governos alemães do pós-Segunda Guerra Mundial; as ideias de Ingrao foram desenvolvidas a partir dos sucessos e das estratégias do Partido Comunista Italiano em organizar-se dentro e fora do Estado; as teorias de Faletto e Cardoso (assim como de Amin e Frank) foram profundamente influenciadas pelas relações econômicas subordinadas da periferia (CARNOY, 1988, p. 324).

Tais teorias são, por isso, teorias muitas vezes contraditórias, mas consideram que “o Estado é uma expressão ou condensação das relações sociais de classe, e estas relações implicam na dominação de um grupo por outro. Em consequência, o Estado é ao mesmo tempo um produto das relações de dominação e seu modelador” (CARNOY, 1988, p.316).

O próprio Marx não chegou a formular uma teoria completa do Estado em sua obra, mas o tema não ficou de fora de sua Economia Política, uma vez que seria impossível entender a totalidade social e as relações de classe e de produção sem passar por tal discussão. Sua visão pode ser resumida no que Carnoy elencou como os pontos fundamentais da visão de Marx sobre o Estado:

Em primeiro lugar, Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas (...). Marx, ao contrário [de Hegel] colocou o Estado em seu conceito histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história. Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações inerentes a esse modo (...).

Em segundo lugar, Marx (novamente em oposição a Hegel) defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem-comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. (...) Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe.

O terceiro ponto fundamental na teoria de Estado de Marx é que, na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia (CARNOY, 1988, pp 64-71).

A primeira teoria de Estado na tradição crítica, após a obra de Marx, se deve a Lênin, que, escrevendo no contexto revolucionário, atentou-se principalmente à perspectiva do Estado como um instrumento de dominação de classe, ou seja, um instrumento de coerção, controlado pela classe capitalista, que possibilita a continuidade das relações de produção. Assim, é a repressão do Estado (seja por meio da violência propriamente dita, seja por meio de instrumentos políticos e jurídicos que criem uma aparente noção de democracia) que garante a dominação de uma classe por outra dentro de um conflito que, segundo Lênin, é irreconciliável. Tal conflito, contudo, não se manifesta dentro do Estado, que é, por definição,

controlado pelos capitalistas e por isso mesmo não contaminado pela luta de classes em seu interior.

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis. (LENIN, 1917, cap.1, seção 1)

Para Lênin, que escreveu este texto no ano da Revolução Bolchevique, a dominação só poderia ser encerrada por meio de uma “revolução violenta”. Citando a definição de Engels de que o Estado é uma “força especial de repressão”, afirma que apenas uma outra “força especial de repressão”, desta vez a repressão da burguesia pelo proletariado, poderia permitir à classe até então dominada ter controle sobre o Estado para que, este, em seguida, dominasse também os meios de produção em nome da sociedade. A partir do momento em que o proletariado controlasse o Estado e este controlasse os meios de produção, os conflitos de classe deixariam de existir – o que também ocorreria com o próprio Estado.

Já em um contexto histórico diferente, na Itália do entre guerras e após a derrota dos movimentos revolucionários locais, Antonio Gramsci trouxe novos aportes para uma ciência da ação política com perspectiva de classe. Para ele, ao contrário de Lênin, a dominação de classes não se dava unicamente pela atuação dos aparelhos repressivos do Estado, em especial nas sociedades mais industrializadas da Europa, o “Ocidente” (em contraposição às sociedades “oitocentistas” ou o “Oriente”, que incluíam a Rússia da Revolução Bolchevique).

E como Gramsci define “Oriente”? Ele diz assim (e é literal essa minha citação): “No Oriente, o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa”. E o que é para ele “Ocidente”? Neste caso, ele diz que se trata de uma condição na qual há “*un giusto rapporto*”, ou seja, uma relação equilibrada entre Estado e sociedade civil. Para Gramsci, de resto, o Estado (que ele chama também de “Estado *stricto sensu*”, “Estado-coerção”, “sociedade política”) e a “sociedade civil” são momentos do Estado “ampliado”, isto é, são duas esferas que fazem parte de uma mesma totalidade social. (COUTINHO; COMPARATO; OLIVEIRA, 2001)

Os países do “Ocidente”, portanto, seriam aqueles que já haviam passado por processos revolucionários e transformações históricas que socializaram a política, estabeleceram o sufrágio universal e possibilitaram o surgimento de partidos políticos de massa (COUTINHO; COMPARATO; OLIVEIRA, 2001). Nesses países, era possível notar o amadurecimento da sociedade civil – entendida como o “conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, etc, geralmente designadas como ‘privadas’ para distingui-las da esfera ‘pública’ do Estado” (LIGUORI, 2003, p.179), e que, ao lado da sociedade política, formava o “Estado ampliado”.

Para Gramsci, assim como para Lênin, o Estado é um instrumento para garantir as condições de produção. Mas é, também, o palco para a luta pela hegemonia – ou seja, pela “supremacia de um grupo ou classe sobre outros grupos ou classes” (FONTANA, 2003, p.113). E esta hegemonia só existe quando ocorre tanto a coerção como o consenso, tanto a dominação como a direção. Nota-se, portanto, que para Gramsci os aparelhos repressivos (sejam os baseados na violência ou na estrutura político-jurídica) já não são os únicos instrumentos necessários para a manutenção da hegemonia – o Estado precisa, também, de aparelhos que atuem no campo ideológico, no campo da formação das consciências. E faz isso justamente por meio da sociedade civil, à qual Gramsci associou o conceito de aparelhos privados de hegemonia.

O autor, à sua época, colocava entre os principais Aparelhos Privados de Hegemonia as escolas e os partidos. Embora já considerasse, nos seus Cadernos do Cárcere, a importância dos meios de comunicação na formação das consciências, conforme observou Liguori (2003, p. 186), tais meios ainda não ocupavam a centralidade na formação da hegemonia, o que viria a acontecer no decorrer do século XX.

O que Gramsci não antecipou foi a rápida e progressiva modificação da imprensa; os jornais de opinião logo perderam espaço para os jornais de massa, comerciais, e, em pouco tempo mais, século XX adentro, para um rádio e uma televisão igualmente massificados e ainda mais dominados pelo financiamento comercial atrelado ao consumo capitalista e por conteúdos de lazer escapista tão mais atraentes quanto fossem seus conteúdos ideologicamente alienantes (RAMOS, 2005, p.62).

Um conjunto mais recente de teorias que buscam entender o Estado e suas interrelações com a economia e a relações sociais em geral, despontou a partir dos anos 1970. Entre elas, está a Escola da Regulação, de origem francesa, com base no trabalho de autores como Aglietta, Lipietz e Boyer, é a chamada Escola da Regulação, cujos conceitos serão utilizados nesta dissertação.

Esta escola, derivada da Economia Política, surgiu com a pretensão de entender quais são os fatores que possibilitam ao sistema capitalista recobrar as suas formas básicas mesmo após o enfrentamento de grandes crises. Para tanto, buscou “reconstruir o projeto de Marx” e “não hesitou em usar as mais modernas ferramentas de análise econômica para testar a abrangência e a relevância deste novo enfoque” (BOYER, 2006, pág. 19).

A escola guarda dois conceitos-chave para a sua análise: o de regime de acumulação e o de modo de regulação. Os *regimes de acumulação* correspondem às formas como o produto social é distribuído e realocado de maneira mais ou menos constante, formando um padrão reconhecível durante determinadas etapas do desenvolvimento

capitalista. Para identificar tais regimes, os regulacionistas analisam variáveis da base econômica como, por exemplo, o crescimento da produção, o consumo e a relação capital-trabalho.

A estes regimes de acumulação correspondem *modos de regulação*, isto é, a configuração, mais ou menos estável, das formas institucionais assumidas pela sociedade que possibilitam a existência dos regimes de acumulação. É importante observar aqui que o conceito de regulação, central à escola, não se refere a órgãos reguladores ou à normatização de atividades econômicas. Trata-se de um conceito muito mais dinâmico, formado pela atuação de diversas instituições sociais cujas ações, em conjunto, geram uma resultante – o modo de regulação – que possibilitará ou não a existência do regime de acumulação.

A escola da regulação busca sempre compreender a dinâmica *regime de acumulação-crise-regime de acumulação* (ou *modo de regulação-crise-modo de regulação*), priorizando uma perspectiva histórica que reconheça as mutações e as fases do capitalismo.

Um regime capitalista é definido pela configuração precisa das relações sociais básicas que definem cinco formas institucionais dominantes: o regime monetário, as formas de competição, as relações salariais do trabalho, as ligações entre o Estado e a economia e, finalmente, a inserção da economia doméstica dentro das relações internacionais (...)

Estas formas institucionais tornam possível ou problemático um regime de acumulação na esfera econômica, mas resultam de um processo muito complexo que combina lutas sociais, deliberação política e a execução das leis (*law enforcement*)". (BOYER, 2006, pp 19-20).

Nota-se que a Teoria da Regulação, portanto, não dá como certa a prevalência dos determinantes econômicos sobre as transformações sociais – antes, a própria base econômica é influenciada pela disputa no plano político e institucional (ou seja, superestrutural), e a ideologia assume um papel preponderante. Analisando especialmente o chamado regime de acumulação fordista, que se estende de 1945 a 1973, marcado por grande crescimento econômico e pela expansão dos salários e do poder de consumo do trabalhador, o geógrafo David Harvey afirma:

A disciplina da força de trabalho para os propósitos de acumulação do capital (...) envolve, em primeiro lugar, alguma mistura de repressão, familiarização, cooptação e cooperação não somente no local de trabalho como na sociedade como um todo (...). A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação das ideologias cultivadas pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazem o trabalho (HARVEY, 2007, p.19).

Neste contexto, a importância do Estado é central.

O Estado é o centro da regulação, na medida em que se encontra em seu cenário institucional a concentração das relações sociais de poder e de classe, nas quais os compromissos sociais estão codificados e vigorosamente estabilizados. Este não é entretanto, um ator autônomo, mas um campo no qual as relações de classe se materializam institucionalmente. A estrutura concreta do Estado e seu modo de funcionamento são elementos constitutivos dos modos de regulação, historicamente correspondente, e se transforma com estes. (HIRSCH, 1998, p 13)

Comentando a obra de Altvater – que transita entre a escola derivacionista alemã entre a Teoria da Regulação – Bolaño (2003 pp. 8-11) lembra que o autor descreve dois conjuntos básicos de funções do Estado: o de acumulação e o de legitimação. No que se refere à acumulação, embora o Estado não possa ser considerado um capitalista em sentido estrito – seu objetivo não é produzir mais-valia – ele se empenha em criar e manter as condições gerais externas de reprodução do sistema, ou seja, possibilitar que os capitais individuais possam produzir essa mais valia. Esse conjunto de funções inclui vários tipos de ações mais normalmente denominadas como *política econômica*, que vão desde a garantia da existência de infra-estrutura até – o que é especialmente importante para esta pesquisa – a regulação da concorrência entre os capitais individuais. Isso ocorre porque, para o Estado, o importante é satisfazer ao interesse geral do capital – e não aos interesses individuais das unidades de capital que, motivadas pela concorrência, tenderiam a destruir a própria base social sobre a qual se mantém. Assim, o Estado atuaria em favor do conjunto dos capitais, mas se contrapondo a todos eles enquanto unidades individuais. Por isso, ele é definido como “capitalista coletivo ideal”.

Para que tais condições se tornem possíveis, contudo, é necessário que o próprio sistema capitalista encontre legitimidade perante a sociedade – de onde decorre o conjunto de ações do Estado como regulador do consenso, ou as *políticas sociais*, que não deixam de ser necessárias para que exista a reprodução do sistema, para que gerações de trabalhadores continuem a ser constantemente criadas e treinadas. Assim, o Estado assume o papel de mediador entre o processo de acumulação e de regulação do consenso, o que é essencialmente contraditório. Essa contradição se manifesta sobretudo na crise, quando a política econômica (de apoio à acumulação de capitais) se sobrepõe à política social (de legitimação) como ocorre a partir da crise estrutural da década de 1970, que derivou num profundo questionamento das políticas do *welfare state*.

Assim como a obra de Gramsci não colocava os meios de comunicação na centralidade da formação do consenso, embora os listasse entre os principais Aparelhos Privados de Hegemonia, a Teoria da Regulação também não chegou a considerar, em sua

análise, a importância que tais meios assumem na legitimação do sistema, nem tampouco as formas específicas que a comunicação assumia em relação aos modos de regulação do sistema capitalista. As abordagens que buscam focar com mais intensidade a estreita relação entre o desenvolvimento dos meios de comunicação e o desenvolvimento capitalista, nesse sentido, virão da Economia Política da Comunicação.

1.3 A Economia Política da Comunicação

Ainda no final do século XIX, os meios de comunicação começaram a se expandir e a assumir as formas de corporações, com o surgimento de novas tecnologias como o telégrafo, que possibilitou a criação, também, de agências de notícias. Em paralelo, o cinema e a indústria fonográfica se desenvolveram no início do século XX e, sobretudo após a crise de 1930, já estavam formados grandes conglomerados de comunicação tanto na Europa como nos Estados Unidos. Durante a Segunda Guerra Mundial, o rádio e o cinema foram utilizados com uma intensidade inédita como veículos de propaganda pelos dois lados envolvidos no conflito e as pesquisas sociais começaram a atentar para a importância política e ideológica da comunicação de massas.

Foi ainda neste contexto histórico – mas já no período de grande expansão econômica do pós-guerra – que surgiram, dentro do campo marxista, as primeiras teorias sobre os meios de comunicação de massa, por meio dos integrantes da Escola de Frankfurt, especialmente Max Horkheimer e Theodor Adorno, criadores do conceito de Indústria Cultural. A expressão, surgida pela primeira vez em um ensaio escrito em 1947 pelos dois autores, *A Indústria Cultural: Esclarecimento Como Mistificação das Massas* (ADORNO; HORKHEIMER, 2006), chamava atenção para o processo de produção da cultura como mercadoria, o que pressupõe a padronização e a reprodução em grande escala de filmes, músicas, livros etc. fabricados de acordo com um método racionalizado para maximizar o lucro do empresário. Mais do que um reflexo das tendências da economia, contudo, os autores afirmam que essa padronização acaba por preservar e reproduzir a sociedade de mercadorias (ORTIZ, 1986). Isso ocorreria principalmente pela disseminação da ideologia capitalista, presente desde a técnica produtiva até o formato dos produtos da Indústria Cultural e sempre submetida aos seus filtros.

Os autores, à sua época, relativizavam a autonomia dos capitais individuais dos meios de comunicação. A ideologia capitalista embutida nas obras de arte transformadas em mercadoria era decorrente da padronização e da técnica industrial empregadas em seu

processo produtivo, eram determinadas pela lógica da concorrência, mas não estavam ali presentes por uma “opção” ou vontade das empresas de comunicação. Adorno e Horkheimer afirmavam que tais empresas eram relativamente fracas e com poucos poderes quando comparadas a empresas de outros setores capitalistas (como a indústria de petróleo ou a siderurgia) e atribuíram a elas um papel menor no que se refere tanto à base econômica quanto à definição dos aspectos ideológicos da comunicação.

Se em nossa época a tendência social objetiva está personificada nas intenções subjetivas e ocultas de diretores de companhias, isso ocorre principalmente nos setores mais poderosos de nossa indústria: aço, petróleo, eletricidade, químicos. Comparados a eles, os monopólios da cultura são fracos e dependentes. (...) A dependência da mais forte companhia de radiodifusão em relação à indústria da eletricidade, ou dos estúdios de cinema em relação aos bancos, caracteriza toda a esfera, os setores individuais aos quais eles estão economicamente interrelacionados. (ADORNO; HORKHEIMER, op.cit. p. 43)

Em um texto escrito posteriormente – e só publicado em 1967, dois anos antes de sua morte – o próprio Adorno explica que a “indústria” da expressão Indústria Cultural se referia antes a um conceito sociológico mais geral, integrado ao modo de produção capitalista.

A expressão “indústria” não deve ser entendida muito literalmente. Ela se refere à padronização da coisa em si – como a do Western, familiar a todo frequentador de cinema – e à racionalização de técnicas de distribuição, mas não estritamente ao processo de produção. Embora no filme, o setor central da Indústria Cultural, o processo de produção se assemelhe aos modos técnicos de operação na divisão extensiva do trabalho, o emprego de máquinas e a separação dos trabalhadores dos meios de produção – expresso no perene conflito entre artistas ativos na Indústria Cultural e aqueles que a controlam – formas individuais de produção, apesar de tudo, ainda são mantidas. (ADORNO, 1991, p. 87)

A obra da Escola de Frankfurt foi seguidamente criticada pelo “pessimismo histórico” e visão determinista sobre a influência ideológica da Indústria Cultural, em uma teoria que deixa ausentes outros aspectos superestruturais como Estado, intelectuais e partidos políticos (ORTIZ, 1986, p. 60). A sua compreensão sobre a integração entre os meios de comunicação e o capitalismo, contudo, foi inédita e continuou, em grande parte, fundamental para a Economia Política da Comunicação, que viria a se desenvolver em diferentes países já em uma fase posterior: o final dos anos 1970, e sobretudo, dos 1980, ainda que suas primeiras contribuições, como a de Dallas Smythe, venham dos anos 1960. Trata-se de uma época na qual, ao contrário do que ocorria no imediato pós-guerra no qual o texto seminal sobre a Indústria Cultural foi publicado, as empresas de comunicação já se tornavam capitais de porte respeitável. E, na qual, “reverte-se a ideia da TV como grande força política, mas fraca

economicamente, chegando-se a este momento em que seu peso na economia embasa a tomada de decisões” (BRITTOS, 2001, p. 64).

Em *Communications: Blindspot of Western Marxism*, Dallas Smythe (1977), um dos primeiros autores do que se conhece por Economia Política da Comunicação, afirma que os meios de comunicação de massa aparecem como um instrumento do capital para a racionalização da demanda pois, apesar do agigantamento das corporações ter dado a elas controle sobre o preço e a venda dos produtos, o *capitalismo monopolista* – pautado pelo gerenciamento científico e racional das empresas em todas as suas instâncias na (BARAN; SWEEZY, 1966) – exigia também a contínua expansão e racionalização dos mercados consumidores.

Para Smythe, o trabalhador passou a ser considerado sob dois aspectos: como mão-de-obra e como consumidor dos produtos finais da indústria. No que se refere ao primeiro aspecto, o capitalismo monopolista trouxe, para o ambiente de trabalho, planos de promoção, incentivos trabalhistas e outros benefícios (muitos deles em razão da pressão dos sindicatos), cujos resultados estavam quase sempre ligados ao aumento do poder de consumo do trabalhador. “A cenoura que sistematicamente motivava [os trabalhadores] era a busca por mercadoria”, afirmava Smythe (1977, p.17). As modificações no capitalismo trouxeram, também, uma grande mudança ideológica nos ambientes de trabalho: o individualismo e a competição entre os trabalhadores passaram a ser promovidos com mais força, criando a consciência de que, para atingir os objetivos materiais, era melhor disputar sozinho com um igual do que em grupo contra o empregador.

É no que se refere ao segundo aspecto – o do trabalhador como consumidor – que Smythe deu sua grande contribuição à Economia Política da Comunicação. Smythe passou a ver os meios de comunicação como criadores de audiência – uma audiência que seria necessária para que as grandes corporações pudessem fazer circular, de forma planejada, os seus produtos. Tal fenômeno começou a ocorrer ainda com os jornais impressos do final do século XIX, se acentuou com os sistemas comerciais de rádio e encontrou sua forma completa com a televisão. A formação destas audiências estaria relacionada também com a necessidade do capitalismo monopolista de reforçar, por meio da publicidade, as marcas dos produtos – cada vez menos diferenciados entre si – como forma de assegurar margens de lucro.

Mesmo as abordagens econômicas mais tradicionais, quando aplicadas ao setor de comunicação, enxergam esta duplicidade de mercados das empresas de mídia. Por um lado, elas atuam vendendo ou transmitindo programação para os consumidores finais. Por outro, vendem a publicidade para os fornecedores de bens de consumo. A análise de Smythe,

porém, vai muito além, situando organicamente os meios de comunicação dentro de uma etapa histórica do capitalismo monopolista. Ele resume:

As instituições de mídia de massa no capitalismo monopolista desenvolveram o equipamento, trabalhadores e a organização para produzir audiência para os propósitos do sistema entre 1875 e 1950. O propósito principal do complexo de mídia de massa é transformar pessoas em audiências que trabalham aprendendo a teoria e a prática do consumo de bens civis e que apóiam (com impostos e votos) as demandas militares do sistema de governo. O segundo principal propósito é produzir audiências cuja teoria e prática confirmam a ideologia do capitalismo monopolista (individualismo possessivo em um sistema político autoritário). O terceiro principal propósito é produzir opinião pública que apóie políticas estratégicas e táticas do Estado (por exemplo: candidatos presidências, *détente* com a União Soviética, apoio às aventuras militares na Indochina, corrida espacial, reaproximação com a China e discordâncias étnicas e com a juventude). Necessariamente no sistema capitalista monopolista, o quarto propósito da mídia de massa é operar a si mesma de forma tão rentável que garanta respeito incontestável à sua importância econômica no sistema. Ela tem sido bastante bem sucedida nestes quatro propósitos. (SMYTHE, op. cit, p. 20)

A função principal dos meios de comunicação seria, então, a de criar a mercadoria audiência, que serve às necessidades do capitalismo monopolista não apenas por efetivar a circulação dos produtos padronizados e com marcas específicas, dentro de estratégias integradas de *marketing* e produção. Serve também para a própria legitimação do sistema, cuja ideologia também está presente nos meios de comunicação.

As conclusões de Smythe são criticadas por diversos autores que também pertencem ao campo marxista, como é o caso de Nicholas Garnham e, no Brasil, César Bolaño. Entre as principais críticas está o fato de Smythe afirmar que, ao assistir a televisão, o público estaria, na realidade, trabalhando na criação desta mercadoria (GARNHAM, 1990, pp. 29-30; BOLAÑO, 2000, pág. 142). Mas não cabe aqui, desenvolver essa questão. Adoto, a respeito, a definição de Bolaño (2000, pg 148), de que a Indústria Cultural cria duas mercadorias: além da mercadoria audiência, cria também uma outra igualmente importante para fins analíticos – o bem ou serviço cultural, ou seja, o programa.

Outra característica dos estudos da EPC é, segundo Garnham, o deslocamento do foco da mídia como aparelho ideológico de Estado, enxergando-a, antes de tudo, como um conjunto de entidades econômicas que servem para a criação de excedentes de duas formas. Uma é a forma direta, ao criar ela mesma mercadorias – seja a audiência, seja o produto cultural. Outra é a indireta, por meio da publicidade de mercadorias de outros setores econômicos (GARNHAM, 1990, p.30). Mas isso não deixa de lado a importância simbólica e ideológica da mídia, igualmente importante para a Economia Política da Comunicação (e da Cultura):

Nenhuma economia política da cultura pode evitar discutir a relação base/superestrutura, mas, ao fazê-lo, precisa evitar as armadilhas gêmeas do reducionismo econômico e da autonomização idealista do nível ideológico. O problema central da metáfora base/superestrutura, assim como o da dicotomia cultura/sociedade relacionada a ela, é que, sendo uma metáfora de polaridade, essencialmente binária em sua forma, fica inviável lidar adequadamente com o número de distinções que são necessárias, nesta instância entre o material, o econômico e o ideológico. Estes últimos não devem ser vistos como três níveis. Eles são analiticamente distintos, mas formam momentos contíguos tanto das práticas sociais quanto das análises concretas (GARNHAM, op.cit., p. 23).

O que se depreende então da Economia Política da Comunicação é a sua pretensão de evoluir em relação às demais abordagens do fenômeno comunicativo levando em consideração os diversos aspectos envolvidos nesse processo, incluída aí a própria dinâmica dos capitais. Bolaño, ao analisar as “contradições da informação”, destaca o caráter ideológico da informação de massa nos mesmos termos em que o fenômeno da ideologia aparece n’O Capital de Marx. Assim, os meios de comunicação,

(...) ao garantirem aparente igualdade, presente na liberdade de acesso à informação de domínio público, encobrem a desigualdade fundamental que se expressa no caráter de classe da informação no processo de trabalho, realizando, para usar os termos de Rui Fausto, a interservação que faz com que a informação adquira sua forma, nesse sentido, caracteristicamente ideológica (BOLAÑO, 2000, p. 50).

E conclui, adiante:

“(...) Assim, a INFORMAÇÃO DE MASSA e a comunicação de massa mascaram o caráter eminentemente classista da informação e da comunicação sob o capitalismo. A essa forma diretamente ideológica da informação chamarei aqui de PROPAGANDA, por oposição à PUBLICIDADE, que tem caráter também ideológico, mas é diferente, indireto, relacionado à constituição de um MODO DE VIDA que é a base para a construção de uma cultura de massas especificamente capitalista” (BOLAÑO, 2000, pp. 50-51).

Note-se que, além da contradição entre a aparência de massa e a essência classista, a informação capitalista também guarda uma segunda contradição – entre a publicidade e a propaganda. Situada a Indústria Cultural no Capitalismo Monopolista, a informação, sob a óptica do Estado capitalista, assume a forma *propaganda*, ligada às necessidades de coesão social e a regulação do consenso – fundamentais para garantir a reprodução do sistema. Sob a óptica dos capitais, ela assume a forma *publicidade*, essencial no regime de concorrência típico dos oligopólios: além de estar inserida dentro de qualquer estratégia de competição de empresas de bens de consumo diferenciados, ela possibilita a dinamização do consumo e, por consequência, “um número maior de rotações da totalidade do capital industrial”, contribuindo “para o aumento da mais-valia, do montante de lucros e, *ceteris paribus*, da taxa de lucro” (BOLAÑO, 2000, p. 158). A publicidade, contudo,

não deixa de ter um caráter ideológico indireto, formando um universo simbólico também necessário para a reprodução das relações capitalistas.

Na verdade, a forma elementar de publicidade é já também propaganda, na medida em que ao lado dos inúmeros atos de compra e venda conforma um universo simbólico de inegável poder ideológico. Trata-se, não obstante, de uma função ideológica indireta, suficiente para as necessidades de propaganda do sistema apenas no nível da circulação mercantil (BOLAÑO, 2000, p. 53)

Em um nível mais concreto de análise, essa contradição formal se traduz na existência de duas funções (publicidade e propaganda), às quais Bolaño adiciona uma terceira – a função *programa* – responsável pela mediação da indústria cultural com o público e a formação de audiências.

1.4 A EPC brasileira e a concorrência

Para realizar a função programa, o capital precisa seduzir o público (e assim transformá-lo em audiência) e isso exige trabalho cultural. Contudo, diferentemente do ocorre em outros setores econômicos, a realização do capital por meio do trabalho cultural não é, a princípio, certa e previsível. Nesse sentido, um exemplo reiteradamente citado é o fato de os grandes estúdios de Hollywood, por exemplo, precisarem lançar vários filmes, todos eles empregando uma mesma quantia de capital, para que um deles torne-se um sucesso e permita a realização de todo o capital empregado no conjunto dos filmes. O mesmo ocorre com a indústria fonográfica, que lança vários produtos até que um se torne um “*hit*” possibilite ao capital se realizar. A esse fenômeno, a Escola Francesa da Comunicação e da Cultura chamou de “aleatoriedade da valorização”, que também pode ser entendido como aleatoriedade da realização (BOLAÑO, 2000, p. 167).

Essa aleatoriedade, contudo, não aparece com o mesmo grau de intensidade dentro dos diversos ramos de Indústria Cultural. Bolaño cita a divisão proposta por Flichy, que separa os diversos segmentos que compõem a Indústria Cultural em *indústrias de edição*, que incluem editoras, indústrias fonográfica e cinematográfica e de produção audiovisual e *cultura de onda*, que inclui rádio e televisão e tem por características a continuidade da programação, a grande amplitude da difusão, a obsolescência instantânea do produto e a intervenção do Estado na sua organização.

Na cultura de onda, a aleatoriedade, embora ainda exista, é menor, uma vez que tal indústria lança mão de estratégias para que a realização se dê de forma mais previsível. Tais estratégias estão baseadas na criação de uma identidade única para a emissora de

televisão ou rádio, na qual não é mais a mercadoria cultural que é vendida, mais sim o conjunto das emissões.

Incorporando o conceito de cultura de onda, mas criticando a Escola Francesa pela não adoção de teorias microeconômicas da concorrência, Bolaño centra sua análise nas formas de competição típicas dos oligopólios no Capitalismo Monopolista, competição na qual a diferenciação é determinante.

(...) o executivo da principal rede de televisão, baseado em sondagens de opinião, planeja a grade de programas tendo por objetivo simplesmente a manutenção (ou, se possível, ampliação) dos seus índices de audiência, variável crucial para a negociação com os anunciantes e, portanto, para a determinação da parte que a empresa tem na distribuição do bolo publicitário. O que determina sua decisão? O conhecimento que tem da concorrência e do público, decorrente da sua inserção no campo. (Bolaño, 2005, pag 10).

Munidas deste conhecimento, as emissoras ou redes passam a dotar sua programação de uma aparência comum, um padrão identificável pelo consumidor. Trata-se do *padrão tecnoestético*, que aparece aqui já não mais como apenas uma forma de reduzir a aleatoriedade, mas também como uma *barreira à entrada*, conceito que discutirei mais adiante. O *padrão tecnoestético* pode ser definido como

(..) uma configuração de técnicas, de formas estéticas, de estratégias, de determinações estruturais, que definem as normas de produção historicamente determinadas de uma empresa ou de um produtor cultural particular para quem esse padrão é fonte de barreiras à entrada (BOLAÑO, 1995, p 32).

Nesse contexto, a disputa pela audiência ocorre simultaneamente nos planos econômico e simbólico. Cria-se assim uma ponte entre a concorrência entre os meios – algo que pode ser compreendido analisando-se a base econômica – e as características simbólicas, superestruturais, da comunicação. Esta relação é fundamental para entendermos questões como a possibilidade de existência ou não de pluralidade nos produtos comunicacionais – ou, até mesmo, até que ponto a esperada “diversidade de acesso fontes de informação” ou o conceito liberal de “*free market place of ideas*” são, na realidade, fatores que possibilitam a existência de correntes contra-hegemônicas na informação capitalista.

Outro aporte interessante da escola francesa da Economia da Comunicação e da Cultura, mais especificamente de Salaün, é o de gerações do audiovisual, ao qual Bolaño, somando elementos da microeconomia heterodoxa, chamou de trajetórias tecnológicas do audiovisual. Trata-se do cinema, da televisão de massas, da televisão segmentada e da interatividade, que constituem “quatro indústrias distintas, concorrentes, do ponto de vista da

concorrência intermédia, e complementares, da perspectiva das sinergias que são freqüentemente procuradas entre as diferentes indústrias culturais” (BOLAÑO, 2004, p. 92).

O *cinema* tem por característica sua distribuição se dar sobre cópias em películas, o financiamento por meio de ingressos e ter por audiência um público que sai de casa atrás de recreação ou consumo cultural. A *televisão de massas* utiliza rede hertziana, tem financiamento indireto (público ou por publicidade) e sua audiência é formada nas residências, com forte prática cotidiana. Neste caso, o Estado, como poder concedente ou financiador, está fortemente ligado à organização do setor. A *televisão segmentada*, que utiliza vários meios de transmissão, tem financiamento múltiplo (publicidade, assinaturas, venda de programas avulsos) e seu público, ao contrário do público da TV de massas, tem a possibilidade de escolher pacotes. Já a *interatividade* se baseia em redes de banda larga, com financiamento decorrente do pagamento por tempo de utilização e a possibilidade de intervenção do usuário. (BOLAÑO, 2004, p.89).

Estes modelos econômicos equivalem a diferentes características de realização do capital e guardam, também, relações com os movimentos mais gerais do desenvolvimento capitalista. A televisão de massa, nesse sentido, é típica do *welfare state*, de um momento em que países como os europeus financiavam quase a totalidade da TV aberta, enquanto a TV segmentada, que exige pagamento, já corresponde ao período de adoção das políticas neoliberais.

O estudo da concorrência entre as empresas de comunicação, portanto, precisa levar em conta a existência destas trajetórias, sua evolução e a constante transformação dos atores de um dado mercado. Neste ponto, é necessário utilizar um enfoque dinâmico de análise, relacionado com o todo da economia, e que vai além de uma visão idealista da competição, como a proposta pela economia neoclássica.

(...) concorrência não é um dado ou um conjunto de precondições (atomismo de mercado, racionalidade otimizadora dos agentes, informação incompleta) necessários para o equilíbrio competitivo, como na moderna ortodoxia axiomática da teoria econômica neoclássica; nem mesmo um processo de ajustamento a posições de equilíbrio, com eliminação de lucros anormais e de desvios fortuitos, como nos enfoques clássico e neoclássico tradicional. É um processo de interação entre unidades econômicas voltadas à apropriação de lucros e à valorização dos ativos de capital. A obtenção de lucros não pressupõe nem conduz a algum equilíbrio, como, por exemplo, a igualação entre taxas de retorno de capital; ao contrário, está relacionada a desequilíbrios oriundos do esforço de diferenciação e criação de vantagens competitivas pelas empresas, que se esforçam para tê-las na forma de ganhos monopolistas, ainda que temporários e restritos a segmentos específicos de mercado. (POSSAS; FAGUNDES; PONDÉ, 2002, p. 16)

Tal enfoque rejeita a idéia de que a concorrência ocorra simplesmente por que existem condições econômicas ou institucionais que impedem as empresas de formarem cartel ou praticarem preços abusivos. Também rejeita a idéia de que o equilíbrio é a tendência natural de um mercado onde existe concorrência. Pelo contrário, afirma que todas as empresas buscam o monopólio. E mesmo quando o detém, continuam agindo motivadas pela manutenção de sua posição – ou seja, “concorrem” com um competidor em potencial, mantendo-se, mesmo assim, um regime onde a concorrência precisa ser levada em conta.

Assim, as teorias baseadas no equilíbrio de preços (guiados pela mão invisível do mercado) não seriam suficientes para explicar a concorrência.

“A concorrência, especialmente no âmbito das grandes empresas oligopolistas, se dá com instrumentos muito mais poderosos e eficazes, capazes de criar todo tipo de diferenciação (tecnológica, produtiva, comercial, organizacional, de mercado, estratégica) entre os concorrentes na busca pela apropriação de ganhos diferenciais ou quase-rendas monopolistas, e que Schumpeter caracterizou *latu sensu* como inovações”. (POSSAS; FAGUNDES; PONDÉ, 2002, p. 19)

Para o audiovisual, onde a questão do preço dos produtos está claramente longe de ser o determinante fundamental da concorrência (ainda mais no caso da televisão aberta), a inovação – ou criação de novos espaços econômicos (POSSAS, 2002, p. 26) – torna-se uma importante ferramenta de análise. Analisando o mercado brasileiro de televisão, Bolaño (2004, pp. 71-85) afirma, por exemplo, que a entrada da Globo no mercado nacional nos anos sessenta, trazendo consigo grandes aportes de capital (com o conhecido acordo Time-Life), técnicas gerenciais novas e métodos de conquista, avaliação e venda de audiência que à época ainda não existiam no Brasil, é um típico caso de inovação.

A Globo, ainda no início de sua história, criou um novo “espaço econômico”: àquela época, ainda estavam se estabelecendo no Brasil um grande número de indústrias transnacionais de bens de consumo de massa e bens de consumo diferenciado, cuja atuação dependia fortemente da criação de grandes mercados nacionais e, portanto, da publicidade nacional. Tal cenário já havia se estabelecido nos Estados Unidos e a Indústria Cultural norte-americana sabia como captar e avaliar a audiência que seria o público-alvo ideal para a publicidade das grandes empresas.

A consequência dessa inovação introduzida no mercado brasileiro fez com a empresa conquistasse uma posição predominante no mercado. E passasse a defender esta posição por meio de *barreiras à entrada* de novos competidores. Para a teoria da Organização Industrial – um ramo da microeconomia voltado especialmente para a análise de situações de oligopólio –, as barreiras à entrada são criadas a partir do momento em que vantagens

conquistadas por um ou algumas empresas passam a possibilitar que apenas um pequeno grupo de concorrentes de maior porte tenham as condições de competir no mercado. Tais barreiras, segundo a definição clássica do principal fundador desta linha da Economia,

... protegem as relativamente poucas grandes firmas que restam [no mercado] de uma nova competição, permitindo que elas possam praticar preços ao menos um pouco acima do nível competitivo sem atrair uma torrente de novos competidores. Essas barreiras à entrada resultam em geral de: a) economias ou outras vantagens de firmas de grande escala (...); b) preferências dos consumidores por produtos de firmas estabelecidas se comparadas com aqueles de novos entrantes; c) “vantagens absolutas” no custo de firmas estabelecidas que podem ser a posse de técnicas superiores protegidas por patentes, a propriedade de fornecimento de insumos essenciais, entre outras. (BALN, 1964, p. 174).

Aplicando os conceitos de Organização Industrial ao mercado televisivo, Brittos (2001, pag 81), chegou a uma “tipologia mínima” de barreiras de entrada típicas neste oligopólio, apontando a prevalência de duas delas: a *barreira estético-produtiva* e a *barreira político-institucional*. Estas barreiras, embora sejam mais típicas da Indústria Cultural, seriam somadas a barreiras constantes de uma tipologia já existente, elaborada por Schymura (1997) que inclui, entre outras: *barreiras absolutas* (quando, por exemplo, apenas algumas detêm a patente do processo tecnológico ou a permissão do governo para a produção de determinado bem); *custos irrecuperáveis* (quando, para se entrar em um mercado, os custos que depois não podem ser revertidos, tais como a compra de equipamentos ou construção de infra-estrutura, são muito altos); *custos de troca* (quando o consumidor precisa “pagar” para mudar de fornecedor) e; *reputação* das empresas já estabelecidas⁵. Desta forma, as duas barreiras definidas por Brittos não seriam as únicas existentes no mercado televisivo, mas seriam típicos dele e também as mais relevantes.

A *barreira estético-produtiva* está intrinsecamente relacionada ao *padrão tecno-estético*, cuja definição já foi citada, e impede que outros competidores consigam conquistar as audiências que já foram “fidelizadas” por determinada programação, claramente identificada pelo seu público.

“Para que a identidade funcione como barreira, deve haver um reconhecimento de superioridade pelo consumidor, a ponto de preferir seus produtos e alçar a empresa à condição de líder. Envolve definições de como a companhia se reconhece, faz-se reconhecer e é reconhecida, ligando-se à presença de um público que segue a organização e seu padrão, apesar de hoje a escolha tender a ser produto a produto. Implica ainda a identidade em saber quem é seu público e por que segue a emissora, o que é conseguido com pesquisas. Abrange opções sobre o quê e como veicular e investimentos para melhor fazer e divulgar.” (BRITTOS, 2001, pag. 83)

⁵ A relação de barreiras apontadas por Schymura (1997) com base na revisão da bibliografia sobre o assunto contém ainda: custos de capital; restrição à importação; capacidade excedente; preços predatórios e retração do mercado.

Esta barreira está – logicamente – relacionada com questões relativas à capacidade de investimento das empresas (o custo de criação de um padrão tecnoestético pode ser bastante alto, assim como as chances de sucesso ou fracasso na mudança de um padrão são desconhecidas), mas não pode ser relacionada unicamente a ela. Trata-se, antes, de uma barreira bastante dinâmica, que só pode ser mantida graças à capacidade de inovação das empresas oligopolistas e à sua capacidade de conquistar as audiências. Mas nem por isso deixa de ser contraditória:

Cada vez mais a identidade reveste-se de incoerência e contradição, principalmente nas emissoras abertas, nas quais a tendência à homogeneização provoca a extinção de produtos diferenciados, quando não produzem os índices de audiência esperados. Com isto, as identidades fragilizam-se, podendo conduzir a um processo de instabilidade das barreiras (BRITTOS, 2001. pag. 84).

A barreira *político-institucional*, por sua vez, está relacionada à regulação estatal. Suas faces mais visíveis são as outorgas: emissoras de televisão só podem operar com concessão estatal, da mesma forma que as empresas de TV por assinatura necessitam de concessão ou autorização. O Estado define, desta forma, a quantidade de concorrentes ou mesmo a existência de mercados com apenas um prestador de serviço. Também é o Estado quem define a regulamentação que pode tratar de maneira isonômica todas as empresas do mercado ou apenas um grupo específico delas.

Em linhas gerais, é a regulamentação que determina a barreira político-institucional. Para que a regulamentação transforme-se em barreira político-institucional, é necessário que se traduza em posição que garanta ao agente econômico lugar privilegiado na disputa, dificultando os demais de ingressarem ou crescerem no mercado. A edificação desta barreira pode decorrer de vitória regular em processo decidido por instâncias governamentais ou de relações privilegiadas com tais organismos (BRITTOS, 2001, p. 90).

O levantamento das barreiras político-institucionais está intimamente relacionado à capacidade da empresa de comunicação de se interrelacionar com os agentes reguladores do Estado. Como pode ser visto no caso brasileiro, conseguir erguer tais barreiras é, em grande parte, privilégio de poucas empresas que, em determinadas etapas históricas, mantiveram relações de mútua conveniência com os governos – como é o caso dos radiodifusores e, em especial, da Globo. Nesse sentido, o quadro normativo brasileiro tem servido, nos últimos anos, sobretudo como um limitador do acesso de novos participantes no mercado. Da mesma forma, as tentativas de modificação normativa são sucessivamente atropeladas pela ação das entidades de empresas de comunicação, como vem sendo reiteradamente constatado pelos estudiosos das políticas de comunicação no Brasil. Assim, a grande vantagem do conceito de barreira político-institucional é a de trazer para dentro de um

modelo de análise econômica as constatações que já vinham sendo feitas por estudos com outro tipo de enfoque.

Além das barreiras à entrada, outro conceito importante para a o estudo da concorrência é o de *estruturas de mercado*. A ideia mais difundida é a de que um mercado pode ser concorrencial (com muitos competidores vendendo o mesmo produto ou serviço), um oligopólio (com um número limitado de concorrentes, e onde as decisões de um deles já influenciam diretamente todos os demais) ou um monopólio, onde o ramo de atividade econômica é explorado por apenas uma empresa. Dentro desta acepção, os oligopólios poderiam ser medidos pela fatia de mercado ocupada pelas principais empresas competidoras.

Esta forma de definir a estrutura é importante – e não deixa de ser o ponto de partida para as análises que poderão ser feitas. Mas Possas afirma que esta é apenas a primeira – e mais limitada, pois baseada apenas nas características mais aparentes – das três acepções do termo *estruturas de mercado*. Não passaria, segundo ele, de uma “simples tipologia, a princípio compatível com qualquer e até nenhuma posição teórica” (POSSAS, 1990, p. 87). Uma segunda acepção, mais utilizada na literatura sobre organização industrial – e na qual se funda a ação de boa parte das autoridades de regulação da concorrência – se firma no modelo *estrutura-conduta-desempenho*. Ou seja, pensa-se além da simples tipificação do mercado pelo número de concorrentes e parte-se para a análise do comportamento da empresa que pertence a esta estrutura e a verificação de seu desempenho. Tal análise se dá da seguinte forma: verifica-se que existe, por exemplo, um oligopólio (*a estrutura*). Estuda-se que tipo de ação a empresa toma: os preços que pratica, sua relação com os concorrentes etc. (*a conduta*). Em seguida, empregam-se ferramentas de análise econômica para ver qual foram os resultados que esta empresa obteve – suas margens de lucro, principalmente – por atuar desta forma. Enfim, qual foi a sua performance (*o desempenho*) por seguir determinada conduta em dada estrutura.

Possas defende uma terceira acepção, que não se contrapõe à anterior, mas que lhe dá um enfoque mais dinâmico. Esta acepção teria

de um lado, a ênfase na evolução da estrutura frente às condições da concorrência, efetiva ou potencial, que abrangem os fatores responsáveis pela transformação dessa estrutura, como o ritmo de acumulação interna de lucros potencialmente destinados à expansão, o grau de concentração do mercado e seus determinantes, a mudança nas formas de concorrência, o progresso técnico e a vinculação com outras indústrias e com a economia em conjunto. De outro, a desconsideração ou redefinição do instrumental estático que vicia a análise do mercado nas demais teorias, mesmo as não-ortodoxas, a começar pela concepção do equilíbrio estático como o núcleo central em torno do qual gravitam todas as demais peças do aparato analítico convencional (POSSAS, 1990, p. 88).

Levando em consideração os diferentes aspectos citados acima, tais como o ritmo de acumulação e o progresso técnico, Possas passa a considerar, além do monopólio, a existência de cinco tipos de estrutura de mercado: o mercado competitivo, que é uma exceção na realidade capitalista e que, por isso mesmo, não merece maior aprofundamento neste trabalho, e os oligopólios concentrado, diferenciado, misto e competitivo.

O *oligopólio concentrado* (POSSAS, 1990, pp. 173-174) é uma estrutura de mercado bastante comum nos setores de insumos básicos industriais e de bens de capital. Trata-se de uma indústria que requer grandes economias de escala, e cujos produtos são homogêneos e pouco diversificados. Nele, a competição não se dá pela diferenciação do que é ofertado e nem tampouco pelos preços, uma vez que em tal situação a concentração dos meios de produção é muito alta, os custos dos competidores são parecidos. Desta forma, a disputa pelo mercado vai depender, sobretudo, da forma como o investimento é realizado. Ganhará mercado, por exemplo, o competidor que aumentar sua capacidade produtiva antecipando-se a um crescimento da demanda, ou aquele que aloque mais rápida e eficientemente os seus investimentos em mudanças no processo produtivo de modo a reduzir os custos e, aí sim, poder competir pelo preço.

Operando com margens mínimas de lucro – mas tendo em vista que a realização de investimentos é o único fator que pode gerar algum tipo de vantagem competitiva – as empresas dos *oligopólios competitivos* tendem a contar com preços administrados de modo a acumular lucros suficientes para manter o grau necessário de inversões. Como os concorrentes também precisam investir, e portanto acumular um volume semelhante de lucros, os preços praticados pelas empresas do setor crescem também em conjunto e permanecem sem grandes diferenças.

Já no *oligopólio diferenciado* (POSSAS, 1990, pp. 175-177), embora a disputa pelo preço não seja excluída, ela não é habitual: a competição se dá basicamente pelas diferenças nas características dos produtos ofertados. Os exemplos mais clássicos desta estrutura de mercado estão no segmento de bens de consumo duráveis e não-duráveis. As empresas participantes de tal tipo de oligopólio têm gastos substanciais tanto em pesquisa e desenvolvimento para a inovação e a diferenciação em seus produtos e sua adaptação ao mercado consumidor, levando em conta, entre outras variáveis, características tais como as faixas de renda e de idade de seu público. Da mesma forma, precisam investir fortemente na comercialização e na publicidade.

Como consequência para a competição, as barreiras à entrada não estão levantadas unicamente sobre as economias de escala, mas sim sobre as economias de

diferenciação, decorrentes da “persistência de hábitos e de marcas e conseqüentemente ao elevado e prolongado volume de gastos necessários para conquistar uma faixa de mercado mínima que justifique o investimento” (POSSAS, 1990, p. 175). Assim, como tais barreiras estão mais relacionadas a mudanças que ocorrem ao longo do tempo no mercado – a cristalização de hábitos e preferências do consumidor – do que em volumes mínimos de capital necessários para oferecer produtos com preços competitivos, as empresas tendem a não ser tão grandes como as encontradas nas estruturas de oligopólio concentrado.

Possas aponta que, em oligopólios deste tipo, existe a tendência a uma instabilidade natural do mercado: ao mesmo tempo em que as empresas são forçadas a constantemente transformar seus produtos, que passam a ter ciclos de vida relativamente curtos, precisam também alongar a sua duração de modo a conseguir o retorno dos investimentos realizados na diferenciação. Com isso, o caráter dinâmico do mercado não impede, de todo, a entrada de novos concorrentes, nem mesmo o aumento da concentração em determinadas fases, o que torna improvável uma tendência à estabilidade.

O *oligopólio concentrado-diferenciado* ou *oligopólio misto* combina as características das duas estruturas anteriores. Nele, a competição se dá basicamente pela diferenciação, mas as empresas precisam ter uma escala mínima eficiente de capital para conseguirem competir em custos e preço. Em geral, tal estrutura está presente na indústria de bens de consumo duráveis, especialmente os voltados a mercados de faixas superiores de renda, uma vez que os produtos são, normalmente, de valor mais alto. Os níveis de concentração tendem a ser mais altos do que os do oligopólio diferenciado e muitas vezes semelhantes aos do oligopólio concentrado. E as barreiras de entrada devem-se tanto às economias de escala quanto às economias de diferenciação, sendo que estas últimas normalmente são as mais importantes.

No que se refere às estratégias de competição, as empresas também combinam aquelas encontradas nos dois tipos de oligopólio anteriormente citados: buscam ao mesmo tempo acumular capital e realizar novos investimentos em antecipação de crescimento da demanda e também investir na inovação e diferenciação dos produtos. Mas, como as empresas são de porte significativamente maior, normalmente encontram-se presentes em mais de um setor e não raro atuam ao mesmo tempo em vários países, sua capacidade financeira permite que as estratégias tenham duração e impacto superiores. Como resultado, apesar do alto grau de concentração, mercados como estes mantêm uma estrutura relativamente dinâmica, possibilitando a entrada de novas empresas de grande porte, capazes não só de cobrir os custos de entrada como de criar novos produtos.

O *oligopólio competitivo*, por sua vez, é marcado pela concentração relativamente alta na produção (poucas empresas ocupam a grande fatia do mercado), mas ocorre em conjunto com a existência de um grande número de pequenas empresas que ocupam uma parcela relativamente pequena do mercado. Neste caso, inexistem grandes barreiras à entrada, sendo que normalmente os métodos produtivos podem ser variados e não-exclusivos, e também não há grande diferenciação entre os produtos. Assim, a competição se dá normalmente pelo preço, que pode ser temporariamente baixado não devido a economias de escala, mas devido à capacidade de financiamento dos maiores competidores.

Como veremos no capítulo 2, é possível caracterizar os mercados brasileiros de TV aberta e de TV por assinatura de acordo com a tipologia propostas por Possas – e essa caracterização é de grande serventia para o entendimento da concorrência entre os capitais e da forma como essa concorrência foi tratada pelos órgãos reguladores da competição. De igual importância para a análise do objeto desta pesquisa é realizar uma pequena introdução da abordagem microeconômica mais tradicional sobre os mercados de comunicação – abordagem essa que, hoje, está predominantemente na chamada *Economia da Mídia*.

1.5 Economia da Mídia e concorrência

Uma das possíveis formas de se estudar a concentração e a concorrência entre as empresas de mídia se encontra na Economia da Mídia – ou, em inglês, *Media Economics* – termo utilizado para descrever não uma disciplina separada da Economia, mas antes a série de estudos e pesquisas que aplicam os conceitos e teorias econômicas às particularidades da produção e do mercado de comunicação. Em uma definição de Robert Picard, um dos principais autores da área, “a economia da mídia é o estudo de como pressões econômicas e financeiras afetam uma variedade de atividades, sistemas, organizações e negócios de comunicação, incluindo a mídia e as telecomunicações” (PICARD, 2006a).

Como foi colocado anteriormente, a inclusão da Economia da Mídia no marco teórico desta pesquisa ocorre por dois motivos: em primeiro lugar, as ferramentas, os conceitos e a linguagem microeconômica do campo estão presentes nos processos tramitados no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência que compõe o *corpus* empírico da pesquisa. Em segundo lugar, pelo interesse em compara-la com a microeconomia heterodoxa utilizada pela Economia Política da Comunicação no Brasil quando de sua análise dos aspectos concorrenciais da mídia.

Picard divide as pesquisas nesta área em três linhas. A *tradição teórica*, normalmente baseada na economia clássica e neoclássica, estuda as variáveis econômicas das

atividades de comunicação e busca explicar as tendências que influem sobre as firmas e as atividades de mercado. A *tradição aplicada* estuda as estruturas, tendências e transformações do mercado para auxiliar a tomada de decisão de empresas e autoridades regulatórias. A *tradição crítica*, por sua vez, não se limita às visões micro e macroeconômica das duas tradições anteriores, mas sim aplica uma visão mais abrangente sobre os efeitos dos vieses sociais, políticos e econômicos dos sistemas de comunicação (PICARD, 2006b).

Aqui é importante frisar que, para o autor, a Economia Política da Comunicação se encontra dentro da tradição crítica e seria, assim, um ramo da Economia da Mídia. Assim, o autor coloca entre os trabalhos fundadores da Economia da Mídia textos de Smythe, Schiller e Mattelart, claramente ligados à Economia Política da Comunicação. E entre a produção mais recente, destaca nomes como o de Ben Bagdikian e Robert McChesney. Considerando-se, porém, a longa história desta última, seus avanços teóricos e as diferenças epistemológicas em relação às outras duas tradições descritas por Picard, opto neste trabalho por não seguir a classificação proposta. Considerarei como Economia da Mídia apenas os trabalhos realizados pelas chamadas tradições teórica e a aplicada. A Economia Política da Comunicação, já exposta em linhas gerais acima, aparece como contraponto geral, inclusive, como vimos, no nível microeconômico. Neste momento, contudo, interessa-nos sobretudo abordar como a Economia da Mídia trata as características microeconômicas da comunicação – e mais especificamente as da televisão e da televisão por assinatura.

A microeconomia, por definição, não busca entender a totalidade de uma sociedade, mas sim estudar o comportamento de firmas e consumidores dentro de mercados definidos. Levando em consideração variáveis como custos de produção, oferta e demanda dos bens, ela utiliza modelos de análise para prever preços e identificar como os excedentes são distribuídos entre produtores e consumidores. É, em boa parte, herdeira da tradição neoclássica, fundada por autores como Walras e Marshall entre os anos 1870 e o fim do século XIX, justamente durante a crise que deu origem ao Capitalismo Monopolista. E se a Economia Política havia surgido da necessidade de se teorizar sobre as modificações sociais decorrentes do surgimento do modo de produção capitalista, a teoria neoclássica surgiu após as transformações deste mesmo sistema, com o crescimento industrial, o desenvolvimento dos meios de transportes, a concentração de propriedade cada vez maior e a expansão das sociedades anônimas e do mercado financeiro (HUNT, 1991, p.217).

Quando aplicada à comunicação, a microeconomia tem objetivo analisar, por exemplo, as estruturas de custo das empresas e como estas podem buscar mercado reduzindo seus preços ou os custos de produção, de modo que obtenham lucros maiores. Até

mesmo por uma consequência desta análise, busca identificar quais são as vantagens que uma firma de grande porte leva em relação a uma de pequeno porte – o que pode se refletir não só nos menores custos de produção unitários, mas também em maior verba publicitária, por exemplo.

Por buscar entender como são formadas as estruturas de custos e preços, a análise microeconômica é vital para identificar os aspectos econômicos ligados à concorrência entre os produtores de bens – questão que permeia boa parte dos estudos da área. Entre eles está a produção de Gillian Doyle, economista britânica da Universidade de Glasgow, que publicou uma espécie de manual sobre Economia da Mídia: *Understanding Media Economics* (DOYLE, 2002a), no qual retoma conceitos e trabalhos elaborados pelos principais autores da área, tal como Alan Albarran e Robert Picard. Esse livro, e também o *Media Ownership* (DOYLE, 2002b), fornecem os principais conceitos sobre economia da Mídia que serão utilizados nesta seção.

Embora a Economia da Mídia tenha estudado a atividade empresarial nos diferentes meios de comunicação, como jornais, revistas, cinema e editoras de livros, aqui interessam-nos especificamente os aspectos econômicos relacionados à televisão aberta e por assinatura. Um ponto de partida inevitável para a análise desta indústria⁶ é o fato de ela contar com uma lógica bastante diferente da maioria dos bens dos setores produtivos. Doyle (2002a, p. 13) enumera três dessas características únicas: 1) as empresas de comunicação produzem mercadorias simultaneamente para dois mercados distintos: o conteúdo (programas, filmes, telejornais etc) é vendido ao público e as audiências (consideradas também como um bem transacionável) são vendidas a patrocinadores – sendo que, na televisão aberta, esta última transação é responsável pela totalidade ou a quase totalidade do faturamento das empresas; 2) os produtos não acabam no ato do consumo – eles não são consumíveis no sentido estrito. Quando um espectador assiste a um filme, ele não está tirando de ninguém a chance de assistir àquele mesmo filme. Desta forma, a mesma unidade pode ser vendida, novamente, a outro consumidor. Com isso, a mídia “parece desafiar a principal premissa na qual as leis da economia são baseadas: a escassez” (DOYLE, 2002a, p. 10); 3) é difícil identificar qual é a unidade produzida, uma vez que o consumidor é atraído pelo conteúdo simbólico e não pelo meio material no qual ele é transmitido.

⁶ Por indústria, entenda-se não apenas uma empresa do ramo industrial, mas sim um ramo complexo e bem definido de atividade econômica, como é o caso da indústria automobilística ou papelreira, por exemplo. Esta é uma linguagem utilizada principalmente pela teoria das firmas e a teoria da organização industrial e correntemente empregada nos órgãos reguladores da concorrência.

Touissant (1979, p. 11), por sua vez, agrega outra característica dos produtos das empresas de comunicação, quando analisa mais especificamente os produtos jornalísticos: a perecibilidade. Mercadorias baseadas em notícias perdem a atratividade pouco tempo após serem produzidas. Assim, trata-se de uma indústria na qual não pode existir estoque. Como consequência disso, ela passa a ter altos custos de produção (redações com tecnologia e pessoal necessários para produzir rapidamente e de forma constante) e altos custos de distribuição (com a necessidade de complexas redes eletrônicas no caso da TV ou mesmo de distribuição física, no caso de jornais e revistas). Já Picard (2005), entre uma série de outras características⁷, cita o fato de o mesmo produto poder ser revendido várias vezes, em meios diferentes (por exemplo, um filme exibido em cinemas e posteriormente em TV paga, DVDs e TV aberta, possibilitando um faturamento até maior do que na venda original); a alta imprevisibilidade de sucesso dos produtos e o fato de apenas uma pequena parte da produção gerar a maior parte do faturamento (em Hollywood, segundo ele, 10% dos 200 filmes “top” geram 50% da receita).⁸

Colocando estas características em termos comuns à microeconomia, Doyle (2002a, p. 64-66) afirma que a televisão aberta produz mercadorias com as características de *bens públicos*, que se equivalem a bens como estradas ou serviços como a segurança pública, que, uma vez ofertados, estão disponíveis ao conjunto da sociedade. São o oposto dos *bens privados*, cujo uso é individual, ou seja, o consumo por uma pessoa exclui o consumo por outra.

Alain Herscovici, autor próximo à EPC brasileira, contudo, aponta uma contradição na definição dos produtos culturais como bem público:

Por um lado, ela [a informação] é um bem público: constitui um estoque disponível, teoricamente, para o conjunto dos membros da coletividade. Por outro lado, a partir do momento em que vai ser trocada no mercado, torna-se um bem privado, parcialmente divisível. Como bem público, a Informação é indivisível e gera externalidades (esse aspecto foi enfatizado pela teoria do crescimento endógeno). Não obstante, a nova economia das redes que está sendo implementada corresponde a um clube fechado; quanto mais estratégica a informação, mais fechado o clube. Assim, as externalidades estão sendo internalizadas no seio desses clubes (Herscovici, 2000, p. 12).

⁷ Olhando o lado do fornecimento dos bens, Picard (2005) cita, entre outras singularidades, o fato de, muitas vezes, existir a participação de pessoas não remuneradas no processo de produção (uma fonte entrevistada, um calouro em um show de auditórios etc.), o que não ocorreria em outra indústria. Além disso, muitas decisões do produtor podem ser baseadas em critérios não-econômicos, que vão desde a intuição a objetivos políticos.

⁸ Note-se que muitas dessas características são estudadas também no âmbito da Economia Política da Comunicação, como é o caso da chamada aleatoriedade da realização das mercadorias culturais.

Voltando, contudo, às principais características dos bens produzidos pelas empresas de comunicação, os autores da economia da Mídia (DOYLE, 2002a; PICARD, 2005) afirmam que tais produtos seriam:

a) *bens não-excludentes* – uma vez produzidos, estes bens estão à disposição de todos os consumidores, quer eles os demandem ou não;

b) *bens não-exauríveis* – o seu uso ou consumo por um consumidor não retira uma unidade do mercado: a mesma unidade estará disponível para outro consumidor. Como consequência microeconômica imediata desta característica, tem-se que o *custo marginal*, ou seja, o custo do fornecedor para criar uma unidade a mais do bem, é igual a zero (para uma emissora de TV, ter um telespectador a mais ou a menos sintonizando seu sinal em uma dada área de cobertura não custa um centavo);

c) *bens com informação assimétrica* – o consumidor do produto simbólico só tem as informações necessárias sobre ele no momento em que o consome. E, uma vez que ele é consumido, não precisa ser novamente consumido;

d) *bens com importantes externalidades* – externalidade, na microeconomia, é o efeito (positivo ou negativo) de um produto para a sociedade, efeito este que não representa, diretamente, um impacto nos resultados econômicos do fornecedor. Doyle cita neste caso o impacto negativo dos conteúdos violentos ou o impacto positivo de conteúdos educativos;

e) *bens meritórios (merit goods)* – a atividade das empresas de comunicação pode ser considerada pelo governo como geradora de importantes externalidades positivas, o que a transforma em um tipo de atividade a ser protegida por meio de mecanismos regulatórios e de incentivo.

As programações da televisão aberta e a televisão por assinatura guardam em comum todas estas características, com exceção da primeira delas – a não-excludência, uma vez que a TV por assinatura demanda pagamento. Poderia-se, contudo, questionar a validade da segunda característica, a da serem bens não exauríveis. De fato, as redes de TV por assinatura, principalmente as TV a cabo, têm limites físicos para receberem mais assinantes. Da mesma forma, a instalação do serviço na casa de um novo assinante tem um custo – assim, não se pode falar de custo marginal igual a zero. Acontece que, no geral, a capacidade das redes é bastante superior ao número de assinantes. Da mesma forma, o custo de instalação de um novo assinante, se comparado com o custo de implantação de toda a rede, é irrisório, tendendo a zero. Desta forma, é aceitável afirmar que a TV por assinatura é um bem não-exaurível.

Estas características da televisão e da televisão por assinatura são fundamentais para demonstrarmos como, pelas tendências microeconômicas, as empresas destes setores tendem a atuar em um mercado altamente concentrado. Antes disso, contudo, é necessário colocar aqui mais algumas definições econômicas aplicadas ao mercado. A primeira delas é referente à cadeia produtiva do audiovisual.⁹

Uma das descrições mais simples e genéricas, porém bastante didática, da cadeia produtiva para a televisão se dá pela sua divisão em três grandes grupos de atividade: *produção*, *programação* (ou *empacotamento*) e *distribuição* (ou *operação*) (DOYLE, 2002a, p 18). Embora a cadeia produtiva possa ser desagregada em um maior número de categorias – e farei isso no próximo capítulo, ao tratar das estruturas de mercado da TV por assinatura no Brasil – este modelo servirá para explicar, por enquanto, a lógica da concentração.

A *produção* do bem audiovisual inclui todas as atividades necessárias para a criação do produto cultural, desde a criação de roteiros até a fixação da imagem em um suporte físico analógico ou digital, incluindo todos os trabalhos intelectuais e/ou artísticos necessários para tanto. A venda dos direitos autorais também faz parte deste grupo – e é pela negociação destes direitos que se a atividade se realiza (assim, um estúdio estrangeiro ao vender uma obra no mercado brasileiro é considerado como um produtor).

A *programação* – ou, segundo algumas definições, o *empacotamento* – é a formatação dos bens audiovisuais dentro de uma grade horária, criando um canal – ou um grupo de canais.

Para que os produtos cheguem ao telespectador, contudo, faz-se necessário o uso de uma rede de telecomunicações com capacidade de levar os sinais eletrônicos da sede operacional da empresa que explora o serviço até os domicílios dos consumidores. Trata-se da atividade de *operação* ou *distribuição*, que pode ser efetivada por meio de diferentes tecnologias e inclui, no caso da TV paga, a cobrança pelos serviços.

As atividades acima descritas podem ser efetuadas por apenas uma – ou várias empresas. Uma rede de TV aberta pode não só produzir o conteúdo (programas jornalísticos ou de entretenimento) como também exercer a atividade programação

⁹ Uso a expressão “cadeia produtiva” por ser a expressão mais comum à microeconomia no Brasil. Tal termo é, contudo, passível de críticas quando aplicado aos setores aqui estudados. Uma cadeia produtiva nos remete à ideia de processos como o da indústria automobilística, onde carros são feitos em uma empresa, que compra autopeças de outra, que compra componentes de uma terceira, que compra as matérias primas de uma quarta e assim por diante. Neste caso, a produção (transformação) ocorre em todas as etapas ao longo da cadeia, o que absolutamente não ocorre com os produtos audiovisuais, normalmente produzidos em apenas uma etapa da cadeia e após isso apenas organizados e empacotados. O termo utilizado na literatura de língua inglesa – *supply chain* – não cria este problema, uma vez que significa cadeia de fornecimento ou cadeia de oferta e não se atrela especificamente a atividade produtiva.

(organizando a grade horária com produtos de terceiros) e, ainda, operar também a rede de radiodifusão necessária para que os sinais cheguem aos domicílios de sua área de cobertura. Na TV por assinatura, ocorre situação parecida. Mesmo que uma operadora não produza um único minuto de conteúdo, ela agrupa, ao menos, as atividades de programação em seu sentido mais abrangente (ao unir vários canais contratados de terceiros e colocá-los em sua lista de oferta – o *line up*) e de operação de uma rede. Aqui, contudo, o conceito de programação será utilizado em sua forma mais estrita: a da formatação de canais.

Uma vez que, para fins analíticos, as três atividades são desagregadas, torna-se possível tipificar as modalidades de concentração existentes nas TVs aberta e por assinatura. A primeira delas é a *concentração horizontal*, que ocorre dentro de uma mesma etapa da cadeia produtiva. Ela tem como característica principal gerar uma grande *economia de escala*¹⁰ para a empresa oligopolista, além de dar maior poder de controle sobre o custo (e por conseqüência, o preço) de seus produtos. A concentração horizontal é tão tradicional na operação de TV por assinatura, com apenas um grupo atuando em diversas cidades, que nos Estados Unidos cunhou-se a expressão MSO – *Multiple System Operators* ou operadores de múltiplos sistemas – para designar as empresas que atuam em diversas praças. Tais operadores podem comprar insumos em escala maior e a menores preços, compartilhar uma mesma central de atendimento, economizar em *marketing*, desenvolvimento e tecnologia, e obter maior capacidade financeira, entre outras vantagens. Caso uma nova empresa busque iniciar as operações em uma praça já coberta por uma MSO, ela dificilmente conseguiria ter custos tão baixos e se depararia com uma forte barreira à entrada.

A *concentração vertical* ocorre quando uma mesma empresa se expande para as diversas etapas da cadeia produtiva e exerce algum tipo de domínio sobre elas, seja o controle acionário ou algum tipo de relação estabelecida em contrato. Uma das principais vantagens deste tipo de arranjo para a empresa oligopolista é fato de que se estabelece uma dupla garantia para o oligopolista: por um lado, os bens audiovisuais que ele produz ou empacota têm acesso garantido a uma rede de distribuição e, portanto, ao consumidor final. Por outro lado, a rede de distribuição também terá acesso aos bens que serão transmitidos ao consumidor final. Quando uma única empresa (ou um grupo de empresas coligadas) firma presença nas diversas etapas da cadeia produtiva, os custos de transação são reduzidos, pois deixa de ser preciso ir buscar novos fornecedores no mercado. A empresa integrada

¹⁰ A economia de escala ocorre quando uma empresa de grande porte consegue, por diversos motivos (negociação de preços mais baixos com fornecedores, presença de maquinários maiores e mais eficientes etc.), reduzir o custo necessário para produzir o bem.

verticalmente também conta com uma capacidade maior de planejamento e desenvolvimento de seus produtos, uma vez que o segmento de produção terá informações valiosas sobre o desempenho do segmento de distribuição e vice-versa.

A *concentração diagonal ou transversal* ocorre quando uma empresa passa a controlar atividades correlatas e complementares, mas que não se realizam dentro de um único mercado – é o que a literatura brasileira sobre a concentração na comunicação costuma chamar de *propriedade cruzada*. Empresas de radiodifusão, quando reformatam seus produtos audiovisuais para serem transmitidos na TV paga, saem com uma grande vantagem: estão vendendo mercadorias que, muitas vezes, já tiveram seus custos cobertos quando da primeira transmissão, aferindo uma grande *economia de escopo*¹¹. nas transmissões seguintes. A lógica da concentração diagonal, contudo, vai além deste tipo de economia: mesmo em atividades nas quais o reuso ou o reposicionamento dos produtos é menos evidente (quando uma empresa tem um jornal impresso e uma emissora de TV, por exemplo), a concentração diagonal permite outras duas vantagens competitivas: a capacidade de realizar promoção cruzada (*cross-promotion*), pela qual um veículo de comunicação promove o outro do mesmo grupo, e a redução de riscos ao capitalista que opta por atuar em mercados diferentes (DOYLE, 2002a, p.32).

Quanto às barreiras à entrada, Doyle cita um exemplo clássico: uma empresa de televisão, para se estabelecer no mercado, precisa investir fortemente não só em equipamentos e pessoal, mas também em programação com qualidade (e, portanto, custo) semelhante ao dos competidores estabelecidos. Assim, seus investimentos e custos iniciais são semelhantes ao das empresas dominantes, mas a audiência da nova emissora – e por consequência a sua receita publicitária e seu faturamento bruto – serão bem inferiores. Esta situação, por si só, já pode ser considerada uma barreira à entrada de novos competidores, consolidando a tendência oligopolista do mercado. No caso da TV paga, a situação mais óbvia a se caracterizar como barreiras à entrada seriam os altos custos relativos à construção e implantação da rede.

A concentração, aliás, tende a promover e fortalecer as barreiras à entrada por diversos motivos. Tomemos um caso de operador de TV paga que atua tanto no segmento de programação como de distribuição. Ao controlar o elemento fundamental para que os produtos audiovisuais cheguem ao consumidor final (as redes) ele pode deixar de comprar

¹¹ A economia de escopo se dá quando mais de um produto pode ser feito dentro de um mesmo processo produtivo (utilizando o mesmo trabalho e os mesmos bens de produção), gerando um custo menor do que se fosse empregado um processo produtivo exclusivo para ele.

programação de empresas que não são ligadas ao grupo, impossibilitando assim que novos competidores programem conteúdo. O mesmo ocorreria se a empresa de programação, com produtos exclusivos de alta atratividade – como é o caso de direitos de transmissão de eventos esportivos – vendesse esses produtos apenas a operadores ligados ao mesmo grupo, tornando difícil a entrada de novas empresas no segmento de distribuição. Em ambos os casos, o oligopolista estaria cometendo o que se chama de *abuso de poder de mercado*.

A concentração – e sua íntima relação com as barreiras à entrada e as economias de escala – também pode ser vista na formação de redes de TV aberta. Quando emissoras se coligam na criação de uma rede nacional, elas passam a ter a vantagem de, com uma mesma produção, atingirem um público muito maior, reduzindo o custo por telespectador. Da mesma forma, conseguem gerenciar uma venda conjunta de espaço publicitário – seja nacional ou regional. Assim, também torna-se difícil a competição para grupos – ou coligação de grupos – que não disponham da mesma estrutura de rede nacional.

Cabe, agora, introduzir um último conceito, que relaciona as análises microeconômicas às políticas públicas: o conceito de eficiência e de bem estar. De uma forma simples, pode-se dizer que a eficiência ocorre quando os recursos da economia são alocados em atividades produtivas sem que ocorra o desperdício – ou seja, quando os bens são produzidos de tal forma que permitem a garantia de sua oferta a um preço baixo para o consumidor. Como vimos, contudo, as características centrais da televisão fazem com que este setor tenda à concentração – e a falta de competição possibilita, em consequência, que os oligopolistas passem a produzir mercadorias de menor qualidade ou com custos maiores, além de abusarem de seu poder de mercado. Aqui cabe lembrar, porém, que no caso da televisão a análise da eficiência pode ser feita de forma relativamente simples no que se refere aos custos da atividade de se manter um canal de televisão ou sobre os preços a serem praticados na venda de espaço publicitário. Mas na oferta de conteúdos ao público final torna-se difícil fazer este tipo de análise matemática, uma vez que os produtos não são pagos.

Um caminho encontrado para tanto é pensar na capacidade do setor oferecer ao público o tipo de conteúdo que ele demanda. Ou seja, prover diversidade e pluralidade de conteúdos, para que o público possa ter acesso ao bem que demanda. Doyle considera que o pluralismo pode ser analisado sob dois aspectos: o pluralismo “político”, que ocorre quando a produção da TV representa a gama de opiniões e pontos de vista presentes na sociedade, e o pluralismo “cultural”, referente à representação de valores culturais que se expressam na sociedade (DOYLE, 2002b, p.12). Para ela, uma série de variáveis microeconômicas influi na existência ou não deste pluralismo. Tais variáveis são:

a) *tamanho e “saúde” do mercado*: mercados maiores, e que geram maiores retornos para os capitais investidos, contribuem para uma maior produção audiovisual, aumentando o número de produtos disponíveis. O fato de o mercado ser lucrativo, contudo, não garante a existência do pluralismo: isto seria antes uma condição necessária, mas não suficiente, para o pluralismo, uma vez que pode variar o número de empresas que atuam nele e a forma como elas se comportam;

b) *diversidade de fornecedores*: a quantidade de diferentes fornecedores (emissoras, redes de TV paga e fornecedores de programação a estas) é um “determinante crucial” da pluralidade. Doyle, citando estudos que mostram a interferência dos proprietários no conteúdo editorial dos veículos de comunicação, afirma que a mensuração do número de proprietários de veículos estabelece um padrão mínimo para o número de vozes independentes na mídia e é “a medida mais simples do pluralismo”. Mas também afirma que esta não pode ser a medida única, uma vez que as empresas, concentradas ou não, podem tomar diferentes decisões no âmbito da produção – ou seja, produzir ou não conteúdos diferentes;

c) *consolidação dos recursos*: aqui, trata-se sobretudo de como as empresas alocam seus investimentos na produção de conteúdo. Uma empresa detentora de vários veículos jornalísticos pode, por exemplo, unir suas funções editoriais – reutilizando matérias de um veículo em outro – ou criar equipes editoriais diferentes. No primeiro caso, embora os produtos que chegam ao consumidor sejam diferentes em formato e constituam uma unidade a mais ofertada ao mercado, eles não representarão um incremento da pluralidade por terem uma origem única. Assim, a concentração de propriedade afeta negativamente a diversidade; mas este não é o único fator: a compra de conteúdos de agências de notícias, com o objetivo de reduzir os custos de produção, é um fenômeno generalizado e que contribui, da mesma forma, negativamente para o pluralismo;

d) *diversidade da produção (output)*: a diversidade de conteúdos é o aspecto principal a partir do qual pode ser medido o pluralismo. Ou seja, trata-se de existir um número adequado de conteúdos, que reflitam também de forma adequada as posições políticas e os valores culturais presentes em uma sociedade. Esta variável depende das outras três já citadas, mas não se pode afirmar, contudo, que esta relação ocorra de forma direta e sem problemas. Em um mercado pouco atrativo (variável a), com poucos competidores (variável b), que pouco se interessam por investir em produção (variável c) dificilmente existirá uma diversidade – em termos quantitativos e qualitativos – da produção oferecida. Contudo, Doyle afirma que, em casos onde há concentração, as firmas de maior porte têm fôlego financeiro

para produzir em produtos menos lucrativos, alcançando públicos segmentados e contribuindo para o pluralismo.

Das variáveis apontadas por Doyle, pode-se compreender que elas estabelecem, antes, alguns padrões mínimos para o mercado de comunicação atingir uma produção plural – ficando claro que nenhuma delas, contudo, seja capaz de garantir este pluralismo. A mesma autora mostra, em seu *Understanding Media Economics*, (2002a, p.74) como em um mercado competitivo a programação tende a ser padronizada e, portanto, menos plural. Trata-se do fenômeno da *duplicação competitiva* – na televisão aberta, dois concorrentes, em um mesmo horário, produzem conteúdos praticamente idênticos a partir do momento em que sabem que tal tipo de programação é a mais aceita e pode gerar mais receita publicitária. Assim, o número de programas criados para satisfazer o gosto da maioria da audiência é muito maior do que programas voltados para minorias – criando assim um *output* relativamente homogêneo e que não pode ser chamado de pluralista.¹²

A leitura dos textos da Economia da Mídia nos mostra que, quando o foco passa ser o de avaliar qual é, para a sociedade, a resultante da competição, as respostas tornam-se menos certas e não generalistas. Se é certo que a concentração permite economias de escala e de escopo, gerando assim eficiências econômicas, também fica claro que tais concentrações tendem a implicar negativamente na oferta de produtos diferenciados, que possam garantir o pluralismo. Mas, como foi dito há pouco, mesmo esta concentração pode, às vezes, resultar em um maior incentivo para a produção de conteúdos voltados a públicos com gostos minoritários. Assim, se a eficiência econômica pode ser mais facilmente ordenada dentro de modelos matemáticos, o mesmo não pode ocorrer em relação ao pluralismo.

Além disso, não podemos esquecer que uma das principais características deste mercado é a produção de bens com importantes externalidades – seus resultados para a sociedade transcendem, em muito, os resultados econômicos para a empresa produtora. A comunicação também conta com importantes *falhas de mercado* – fenômenos tais como o fato de terem custo marginal zero e a serem não-exauríveis –, o que torna tal setor altamente propício à concentração. Quando estas duas características – externalidades e falhas de mercado – estão presentes, até mesmo as correntes mais ortodoxas do liberalismo econômico admitem, e até pregam, a existência de uma regulação estatal para garantir que os capitais se comportem da maneira socialmente mais vantajosa.

¹² A autora chama a atenção, porém, para o fato desse fenômeno ser observado principalmente no rádio e na TV aberta. No caso da TV por assinatura, que tem capacidade de transmissão de muito mais canais e cuja receita não é exclusivamente a publicidade, a segmentação passa a ser um importante potencial competitivo e a criação de programas voltados para gostos minoritários é mais freqüente.

Medidas regulatórias para encorajar a conteúdo diversificado, ou acordos editoriais especiais, ou medidas de suporte a serviços públicos de radiodifusão têm todos um papel muito útil a desempenhar na promoção do pluralismo na mídia e na neutralização da concentração da mídia. Sobretudo, limites superiores efetivos e eqüitativos para a propriedade são ferramentas vitalmente importantes às quais nenhuma democracia pode se dar ao custo de renunciar. Restrições à propriedade fornecem meios diretos de prevenir concentrações prejudiciais de poder na mídia e, desta forma, são importantes salvaguardas para o pluralismo e a democracia. (Doyle, 2002b, p. 179)

Em resumo, a própria Economia da Mídia reconhece que, para que a atividade atinja um objetivo social – a oferta plural de conteúdos – a intervenção do Estado é necessária. Isto porque a relação entre a eficiência econômica decorrente da concentração e a realização de um *output* plural é ambígua e, por vezes, contraditória. Ou seja, a concentração gera, ao mesmo tempo, incentivos e desincentivos para o pluralismo, e a resposta varia caso a caso. Passa-se aqui, claramente, de um campo puramente econômico para o terreno onde as formas da organização social, o Estado e a organização política começam a desempenhar um papel igualmente importante. E é neste terreno que devem atuar os órgãos reguladores – inclusive as autoridades de competição, tema desta pesquisa e sobre as quais me aprofundarei no capítulo 3, depois de descrever a evolução do mercado brasileiro de televisão paga.

2. O MERCADO DE TV PAGA NO BRASIL

Mesmo para um observador menos atento, os números do mercado brasileiro de televisão paga mostram que ele é fortemente marcado pela concentração – e que as Organizações Globo, ligadas a dois grandes grupos internacionais, a empresa mexicana de telecomunicações *Telmex* (sócia nas operações de cabo) e a gigante norte-americana *Liberty Media* (sócia na operação de DTH), assumem o papel de capital hegemônico neste setor.

Ao final de 2007, mais do que três em cada quatro assinantes das diferentes modalidades de TV por assinatura no Brasil eram clientes das operadoras na qual o grupo carioca mantinha posições societárias, o que indica uma forte concentração horizontal. Mais do que isso, a Globo ocupava um papel dominante em todas as etapas da cadeia produtiva, configurando-se, também, um alto grau de concentração vertical.

O objetivo deste capítulo é demonstrar como este padrão concorrencial se consolidou e como ele funciona, hoje, no Brasil. Para tanto, buscarei utilizar o mesmo modelo teórico já empregado por Bolaño (2004), que descreveu a história econômica da TV aberta e Brittos (2001), que o fez em relação à TV por assinatura. Tal modelo tem por quadro de referência a Economia Política da Comunicação que, como vimos no capítulo anterior, é capaz de analisar não apenas as características econômicas da concorrência no audiovisual, mas também a interrelação desta indústria com o desenvolvimento capitalista e o Estado, sem deixar de lado as características simbólicas e ideológicas dos bens culturais.

Ambos os autores delimitaram e descreveram os períodos vividos pela evolução da televisão no Brasil. Mas Brittos não chegou a testemunhar importantes momentos da história da TV paga no Brasil, seja a plenitude da crise que se estendeu de 1999 a 2004, seja a retomada do crescimento setorial e as importantes modificações na estrutura de mercado introduzidas com a entrada das operadoras de telecomunicações no negócio e a oferta de serviços *triple-play*. Assim sendo, será proposta, no que se segue, uma nova periodização que incorpora e amplia a de Brittos, com base nos conceitos de estruturas de mercado em oligopólio propostos por Mario Luiz Possas e descritos no capítulo 1, e também no modelo de periodização empregado por Bolaño na obra já citada.

Assim, propõe-se aqui a existência de três fases da evolução da TV por assinatura no Brasil, sendo que a segunda delas pode ser subdividida em três momentos distintos.

A primeira é a *fase concorrencial*, (1988 - 1992), marcada pelo grande número de pequenos competidores, as baixas barreiras à entrada e a inexistência de grupos

com grandes fatias do mercado. Esta fase tem início com a publicação do decreto que regulamentou a oferta de TV paga utilizando as faixas de UHF e se encerra quando os dois maiores capitais da mídia brasileira – Globo e Abril – definem seu modelo de negócios para o setor e começam a investir de forma mais sistemática em todo o Brasil.

A segunda é a *fase do oligopólio* (1993 – 2003). Durante esta fase, o mercado assumiu, de forma bastante rápida, a estrutura de um *oligopólio diferenciado-concentrado* (ou *misto*). As barreiras à entrada tornaram-se cada vez mais elevadas, assim como aumentou o porte das empresas atuantes no setor. Esta fase, contudo, pode ser dividida em três momentos que apresentam características marcantes, mas que têm em comum o fato de continuarem sendo um oligopólio diferenciado: a) o *momento de transição* (1993-1994), que vai desde a definição dos modelos de negócio da Globo e da Abril até a publicação da Lei do Cabo, que, ao não modificar a estrutura de mercado existente, acabou por legitimar o modelo; b) o *momento do quase duopólio* (1995-1999), quando os dois grupos citados competiam em diversas fases da cadeia produtiva; e c) o *momento da crise* (2000-2003), quando fatores econômicos externos constrangiram o crescimento da base de assinantes, o grupo Abril se desfez de boa parte de seus ativos e, mesmo com a entrada de novos concorrentes, a Globo se consolidou como a empresa dominante, elevando fortes barreiras à entrada.

A terceira é a *fase do oligopólio convergente* (a partir de 2004). Neste período, empresas de telecomunicações de grande porte – competidoras no mercado mundial – passaram a se associar às empresas de TV por assinatura que já operavam no Brasil. A lógica de busca pelo consumidor – antes pautada basicamente pela programação – mudou substantivamente com a oferta agregada de Internet em banda larga, telefonia e TV paga em um mesmo pacote. As barreiras à entrada tornaram-se ainda maiores, em boa parte devido ao grande porte dos grupos que passaram a competir no mercado e à elevação da necessidade de investimentos. E a estrutura do mercado se configurou como um *oligopólio concentrado-diferenciado* com um grau de concentração ainda maior.

Os dados sobre a evolução do mercado de televisão por assinatura presentes neste capítulo foram retirados principalmente do trabalho dos autores citados acima e do livro *TV por Assinatura: 20 Anos de Evolução*, de autoria do jornalista especializado e pesquisador Samuel Possebon e publicado pela Associação Brasileira de TV por Assinatura, a ABTA em 2009. Embora não se trate de um texto acadêmico, relata de forma detalhada os principais episódios relativos à movimentação empresarial no setor. Também serão utilizados dados encontrados nos relatórios elaborados pela empresa PAY-TV Survey (PTS), com base em

informações das operadoras, que cobrem o período de 1998 a 2007. Originalmente em séries anuais, os dados da PTS foram reorganizados pelo autor para a construção das tabelas aqui presentes. De forma complementar, também utilizei informações constantes de noticiários especializados.

Este capítulo terá, inicialmente, uma seção dedicada a discutir brevemente os modelos de negócios e a cadeia produtiva da TV por assinatura, o que possibilitará a formação de um quadro referencial para a descrição de como os capitais se comportaram ao longo etapas históricas do mercado e das estruturas que este último já assumiu. Em seguida, relatarei brevemente o histórico da concentração na TV aberta, setor cujo desenvolvimento histórico assemelha-se, em muitos momentos, ao da TV por assinatura – e que também guarda com este último muitos atores empresariais em comum. Após isso, passarei à descrição das fases históricas do desenvolvimento da estrutura de mercado de TV por assinatura no Brasil.

2.1 Modelo de análise para a TV paga

A compreensão da concorrência entre as empresas que compõem o mercado do audiovisual depende – e muito – da análise das cadeias produtivas. É com base nelas, afinal, que podemos entender como as estratégias de concentração vertical ou horizontal beneficiam as empresas oligopolistas. Da mesma forma – em especial para a Economia Política da Comunicação – elas possibilitam uma melhor compreensão sobre como os grupos capitalistas, ao se tornarem hegemônicos em diversas fases da produção audiovisual, conquistam maior poder político e ideológico, tornando-se potencialmente *gatekeepers* (porteiros) da informação e dos bens culturais.

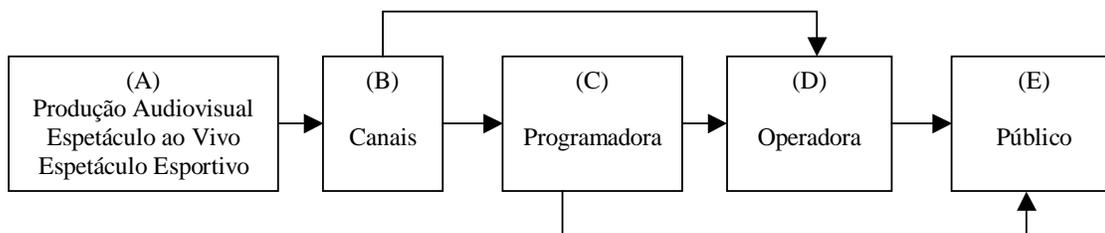
No primeiro capítulo, foi descrita uma forma mais simples de cadeia, levando em consideração as atividades da TV aberta. Naquele modelo, a cadeia foi dividida em apenas três elos: produção, programação e distribuição. Ele não é, contudo, suficiente para descrever a realidade do mercado de TV por assinatura que segue uma lógica mais complexa.

Entre os modelos de análise cadeia produtiva para o audiovisual – levando-se em consideração a TV por assinatura no Brasil – dois merecem destaque: o proposto por Bolaño (2004), na obra já citada *Mercado Brasileiro de Televisão – 2ª Edição*, e a que foi utilizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica no julgamento da fusão operacional da *Sky* e da *DirectTV* no Brasil.

Bolaño (2004, pp 93-97) dividiu o caminho do audiovisual em cinco segmentos, chegando à seguinte fileira:

Figura 1 – Cadeia produtiva da TV por assinatura, segundo Bolaño

Fonte: Bolaño (2004, p. 94)



De acordo com esta divisão, os *canais* (B) oferecem uma programação constituída pela *produção audiovisual* (A) a uma *programadora* (C) ou diretamente a uma *operadora* (D). Da mesma forma, a programadora pode tanto ser fornecedora de uma operadora, que irá distribuir a programação ao público (E), ou chegar ao público sem a necessidade de uma operadora local, como ocorre nos serviços de distribuição via satélite, o DTH. Este tipo de descrição da cadeia conta com a vantagem de ser bastante sucinto e é adequado à análise dos aspectos microeconômicos realizados pela EPC Brasileira, possibilitando, por exemplo, a comparação das atividades econômicas específicas da TV por assinatura com as das demais trajetórias do audiovisual, como é o caso do cinema e da televisão de massas.

Um dos aspectos a ser levado em conta nesse modelo é que ele define programadora como a empresa que formata pacotes de canais já prontos – e não como a empresa que formata produtos audiovisuais em separado e os transforma em canais. E a definição de operadoras inclui apenas as empresas locais, de cabo, MMDS ou UHF codificado (TVA). Assim, uma empresa que distribui sinais via DTH seria uma programadora (*idem, ib, pp. 94-95*).

Os órgãos reguladores brasileiros, contudo, dividem a cadeia produtiva de uma maneira diferente, utilizando outros conceitos para operadora (ou operação, ou distribuição, ou provimento) e programadora (ou programação). E uma das divisões mais claras e esquemáticas a esse respeito foi elaborada em 2005 pela Superintendência de Comunicação de Massa da Agência Nacional de Telecomunicações, a Anatel, em seu parecer ao julgamento do Ato de Concentração Sky / DirecTV (ANATEL). Tomando por base tanto as definições dos regulamentos brasileiros como o posicionamento dos atores do mercado, a agência dividiu a cadeia produtiva em seis fases, a saber:

1) *Provisionamento de TV por assinatura*, no qual atuam as prestadoras de TV por assinatura, empresas detentoras das redes e responsáveis pela venda da programação ao consumidor.

2) *Licenciamento de Programação*, na qual atuam os agentes de compra de programação, empresas que negociam com as operadoras ou seus representantes o licenciamento dos direitos de transmissão dos canais de programação. É o caso da Net Brasil e da Associação NeoTV.

3) *Representação de canais de programação*, na qual atuam os representantes de canais de programação – empresas brasileiras (de capital nacional ou estrangeiro) que representam os canais programados, em geral, por empresas estrangeiras.

4) *Programação*, na qual atuam as programadoras, formatando canais com conteúdos audiovisuais de produção própria ou adquiridos de terceiros;

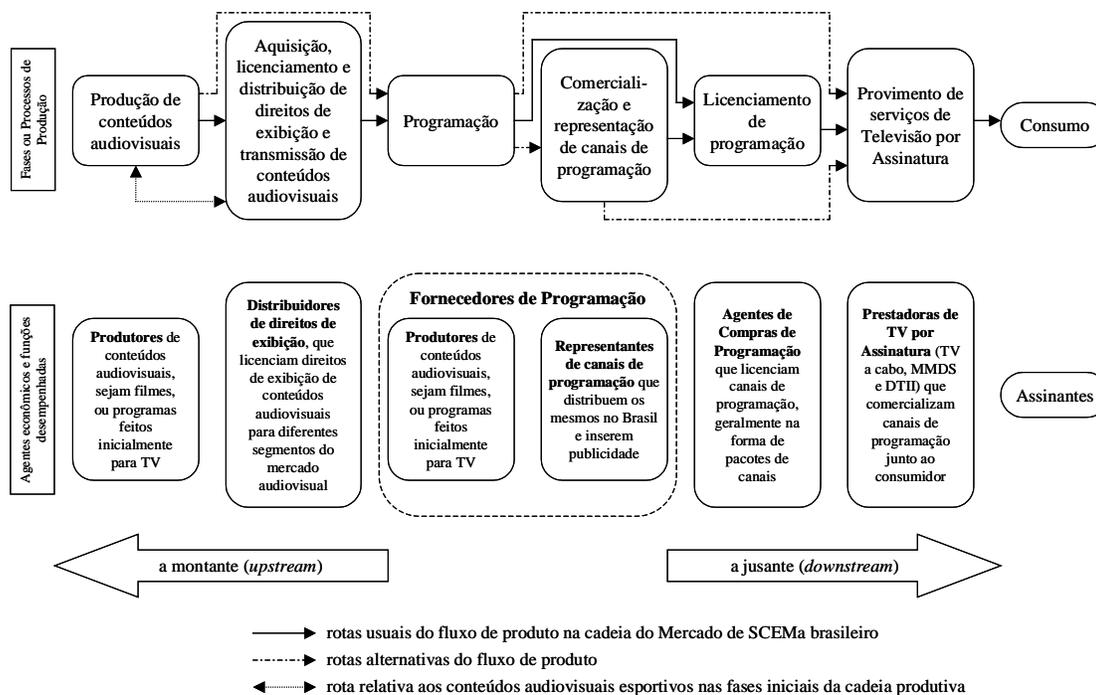
5) *Aquisição, Licenciamento e Distribuição de Direitos de Exibição de Conteúdos Audiovisuais*, no qual atuam os distribuidores de direitos de exibição de conteúdos audiovisuais, empresas que licenciam os direitos de produtos audiovisuais para diferentes mercados, incluindo o de TV por assinatura. Tais empresas fazem o elo entre as produtoras independentes e as programadoras mas, como no Brasil não há demanda suficiente por conteúdos de produção independente, este mercado é praticamente inexistente na TV paga brasileira.

6) *Produção de Conteúdos Audiovisuais*, onde atuam as produtoras de conteúdos audiovisuais que produzem conteúdos para cinema e televisão aberta ou fechada.

Tanto nas definições apresentadas pela agência, como também na figura 2, pode-se notar diferenças entre os esquemas utilizados por Bolaño e pela Anatel. Esta última considera que o audiovisual deve, necessariamente, passar por uma operadora – não há distinção entre operadora local e operadora nacional. Da mesma forma, as atividades de programação são consideradas em um sentido mais estrito, como o da formatação de canais. O modelo anteriormente descrito, ao contrário, considera como programação também a seleção e formação de grades de canais realizadas no âmbito das empresas locais de TV a cabo, por exemplo, o que faz bastante sentido em análises que levam em consideração o poder das empresas não só na esfera da economia, mas também na esfera do simbólico.

Figura 2 – Cadeia produtiva da TV por assinatura, segundo a Anatel

Fonte: CADE (2006c, p. 24)



Para efeitos desta pesquisa, busco trabalhar com uma divisão da cadeia produtiva que reduza, ao mínimo necessário, o número de etapas, facilitando assim a análise dos mercados. Assim, busco aliar a simplicidade do modelo sugerido por Bolaño às definições empregadas pelos órgãos reguladores, mas sem deixar de levar em conta as atividades que, durante o desenvolvimento histórico da TV a cabo, ocuparam papel decisivo no setor.

Em minha proposta, não considero duas fases que fazem parte do modelo elaborado pela Anatel: a de representação de canais de programação (fase 3 do modelo da agência) e a de aquisição, licenciamento e distribuição de direitos de exibição de conteúdos audiovisuais (fase 5 do modelo da agência). No que se refere à fase 3, deixei-a de lado por considerar que se trata de uma fase com pouca influência econômica, existente mais por disposições legais¹³ e pela necessidade prática de os canais estrangeiros contarem com

¹³ O artigo 31 da Medida Provisória que criou a Ancine (MP 2.228-1/2001) estabelece que “A contratação de programação ou de canais de programação internacional, pelas empresas de prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem, deverá ser sempre realizada através de empresa brasileira qualificada na forma do parágrafo 1º da Medida Provisória 2.228-1/1000, de 6 de setembro de 2001, com a redação dada por esta Lei, ainda que o pagamento dos montantes a esta referentes seja feito diretamente à empresa estrangeira pela

escritórios de representação de seus produtos no Brasil. Quanto à fase 5, ela não foi considerada por ser praticamente inexistente na TV por assinatura brasileira. Com um mercado de produção independente fraco, o Brasil não tem o volume de negócios suficiente para justificar economicamente a existência de agentes de venda de produtos audiovisuais para programadores de TV a cabo.

No modelo aqui proposto, contudo, é incluída uma fase que não foi considerada pela agência: a fase de franqueamento, que descreverei adiante. Trata-se de uma atividade que já era praticamente inexistente à época da análise da agência, mas que teve importância nos anos 1990. E, em comum entre esses últimos dois modelos, encontra-se uma fase não considerada no esquema de Bolaño: o Licenciamento de Programação – que é onde se encontra o grande gargalo da competição no Brasil – e que tem definições semelhantes nas duas propostas¹⁴. As fases do modelo proposto são:

1) Produção: trata-se da criação e fixação dos produtos audiovisuais, que podem ser filmes, programas variados ou espetáculos, entre outros. Inclui-se aqui também a venda de direitos de transmissão de eventos esportivos. Em geral, as empresas do segmento de produção aplicam boa parte de seu capital na manutenção dos meios de produção (estúdios e equipamentos) e na contratação de técnicos e artistas (atores e atrizes, diretores, roteiristas etc.) necessários para a produção audiovisual. Tais empresas, em princípio, não formatam canais – mas sim programas, cujos direitos de exibição são vendidos a terceiros. Na televisão paga brasileira, historicamente, boa parte dos produtos audiovisuais são importados ou produzidos por empresas ligadas àquelas que estão ou na atividade de programação ou na TV aberta – caso da Abril e da Globo.

2) Programação: Seguindo a definição que foi utilizada pela Anatel, considero que as programadoras organizam os programas em grades horárias, formando canais. Na formatação de tais canais, tais empresas devem levar em conta não apenas a segmentação do público-alvo do canal, criando para eles uma grade atrativa, mas também os custos envolvidos na programação. Assim, as empresas do segmento de programação utilizam

empresa brasileira que se responsabilizará pelo conteúdo da programação contratada, observando os dispositivos desta Medida Provisória e da legislação brasileira pertinente”. Ou seja, para se qualificar a comprar a programação, a empresa tem que ter sede no país e maioria do capital total e votante controlado por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

¹⁴ Como veremos no próximo capítulo, ao analisar o mercado brasileiro de TV por assinatura por ocasião da fusão Sky/DirecTV, a Anatel (CADE, 2006c, p.28) propôs que seria possível simplificar a cadeia de seis fases que ela mesma havia exposto. A agência não se aprofundou nas duas fases mais a montante (produção e distribuição de direitos de conteúdos audiovisuais), por não serem tão relevantes ao processo que tramitava à época. Das quatro fases restantes, uniu a programação e a representação de canais de programação em uma só fase (a de fornecimento de programação), chegando assim a uma cadeia de três fases: a) provimento de TV por assinatura, b) licenciamento de programação e c) fornecimento de programação.

técnicas de segmentação e formatação dos canais, assim como enquadraram tais canais dentro de um padrão tecno-estético, fazendo com que o resultado de sua atividade possa se configurar como um novo produto – e não apenas um lote de produtos individuais, os programas. Boa parte do capital destas empresas, contudo, acaba sendo utilizado na negociação dos direitos das obras audiovisuais, assumindo, assim, também as características mercantis.

3) Agenciamento de compra de programação: A história da TV paga no Brasil mostra que, desde 1993, os produtos audiovisuais, quase que em sua totalidade, passaram pelas empresas Net Brasil e TVA (cujas funções de aquisição conjunta de canais foram substituídas posteriormente pela associação NeoTV) no seu caminho entre a produção e o consumidor final. Criadas inicialmente com o objetivo de dar escala à compra de programação, tais empresas – em especial a pertencente à Globo – acabaram por adquirir também direitos de exclusividade sobre certos canais. Da mesma forma, passaram, durante boa parte do desenvolvimento da TV por assinatura, a moldar as formas de negociação dos produtos audiovisuais como, por exemplo, estabelecendo a venda de pacotes de programação e não de canais avulsos.

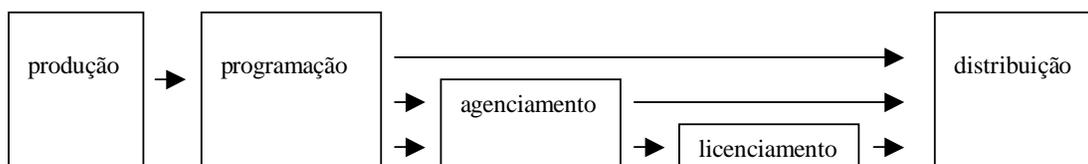
4) Licenciamento / Franqueamento: semelhante ao que ocorre no setor de alimentação, com as redes *fast-food*, o licenciamento na TV por assinatura possibilita ao operador de TV paga, mesmo sem estar ligado societariamente à franqueadora, ter acesso a uma série de insumos (programação) e métodos gerenciais necessários para a sua atividade. Ao mesmo tempo, recebe o direito de uso de uma marca reconhecida e consegue, com isso, menores custos de venda e de *marketing*. Esta atividade foi desenvolvida no Brasil, pelo lado dos Civita, pela TVA Network e, pelo lado dos Marinho, pela Net Brasil. Com as mudanças societárias da TVA e a seqüência de compras de operadoras independentes pela Net Serviços, contudo, esta atividade acabou perdendo sua importância. Assim, todas as empresas hoje que levam a marca TVA estão necessariamente controladas pelos Civita e a *Telefónica*, assim como todas as que levam a marca Net são controladas pela Telmex e os Marinho.

5) Distribuição: aqui, trata-se da operação das redes de satélite, cabo ou MMDS, sem muitas mudanças em relação à descrição anterior da cadeia produtiva da TV por assinatura. Cabe lembrar que esta é a única etapa da cadeia produtiva que conta com uma regulação estatal mais forte.

Como pode ser visto, a cadeia produtiva proposta para a TV por assinatura não pode ser única, nem estática. As atividades de produção, programação e distribuição são muito distintas economicamente e fundamentais para que o produto chegue ao consumidor. Já

as atividades intermediárias de licenciamento e de agenciamento de compra de canais não são fundamentais. Ou seja, o audiovisual poderia chegar – como acaba chegando em muitos casos – à casa do consumidor sem passar por uma dessas etapas. Assim, uma proposta de cadeia produtiva, com os três diferentes caminhos do audiovisual na TV paga, pode ser resumida na figura abaixo:

Figura 3 – Três trajetórias possíveis do audiovisual na TV por assinatura



A figura mostra que o audiovisual deve, necessariamente, ser produzido e empacotado (ou programado). Não é necessário, contudo, que os canais resultantes da atividade de programação passem por uma empresa de agenciamento de compra de canais (como a Net Brasil ou a NeoTV): eles podem ser diretamente contratados pelas empresas de distribuição, mas este último caso é uma exceção, e não a regra, no Brasil. NeoTV e Net Brasil, ao negociarem canais em grande escala, conseguem menores preços para os operadores locais. Além disso, especialmente no caso da Net Brasil, há uma série de direitos de exclusividade de comercialização dos canais que reforça a sua posição dominante no mercado. Por último, a atividade de licenciamento, que chegou a ser bastante comum nos anos 90, não pode ser desatrelada do agenciamento de compra de canais: as empresas franqueadas, além da marca e das campanhas de venda, recebiam também os pacotes de canais pré-formatados. Tal modelo, como já exposto anteriormente, entrou em desuso quando ocorreu o reposicionamento da TVA, que deixou tal atividade, e da Globo, que acabou por comprar as operações das quais era apenas sócia. Assim, atualmente, o percurso mais comum do audiovisual é o de quatro etapas: produção – programação – agenciamento – distribuição.

No quadro 1, encontra-se um breve resumo não apenas das etapas da cadeia produtiva, mas também a forma como o capital é empregado em cada uma delas e que tipos de empresa participam – ou participaram – destes elos da cadeia no Brasil.

Quadro 1 – Quadro sintético da cadeia produtiva da TV por assinatura

	Etapa	Função	Emprego do capital	Exemplos
→ → Sentido da cadeia → →	Produção	- Produção de bens audiovisuais (programas, filmes, etc); captação de imagens e venda de direitos de transmissão de eventos artísticos e esportivos.	- Capital fixo em estúdios, equipamentos etc. - Capital variável na contratação de artistas, técnicos, roteiristas	- Estúdios estrangeiros e nacionais, Radiodifusores
	Programação	- Compra de direitos de transmissão de produtos e formatação de canais (ou conjunto de canais)	- Capital predominantemente empregado na compra de direitos de transmissão - Capital variável empregado na normatação dos canais (incluindo pesquisas de mercado e equipes de compra e venda de programação)	- Globosat, Programadores estrangeiros e nacionais
	Agenciamento de compra de programação	- Compra de direitos de transmissão de canais e revenda às operadoras	- Basicamente empregado na compra e venda de direitos de transmissão	- Net Brasil - NeoTV - TVA (até 1999)
	Licenciamento ou franqueamento	- Licenciamento de uso da marca - Venda de pacotes de soluções administrativas e de marketing - Venda de “grade de programação” fechada e formatada	- Capital fixo associado aos direitos de marca	- Net Brasil (principalmente até 2002) e TVA (até 1999)
	Distribuição	- Transmissão da programação ao domicílio do cliente	- Capital predominantemente fixo: rede física (com ou sem fio)	- Net Serviços - TVA - Sky - Demais multi-operadoras

2.2 Antecedentes: a história econômica da TV aberta

Para a análise da estrutura do mercado brasileiro de TV por assinatura é necessário, antes, contextualizar sua existência dentro de um cenário mais amplo e antigo: o da televisão como um todo. Em primeiro lugar, isso ocorre porque esta modalidade de televisão, embora tenha uma fonte diferenciada de financiamento (as assinaturas), utilize meios de transmissão diferenciados (rede de cabo, MMDS ou satélite) e tenha uma lógica distinta de programação, com a capacidade da oferta de um número muito maior de canais e conteúdos – e a conseqüente segmentação da audiência –, guarda, em sua forma geral, similaridades muito fortes com a televisão aberta, não se constituindo como um meio diferente ou substituto. Transmite, enfim, o mesmo tipo de produto (o audiovisual) para o mesmo público no mesmo local – a residência. E não deixa de funcionar nos moldes da *cultura de onda* da televisão aberta (BOLAÑO, 2004, p.96) Em segundo lugar, a necessidade decorre do fato de que os mesmos grupos capitalistas que concorrem no mercado de TV aberta serem também os atores dominantes na TV paga. O desenvolvimento desta última

modalidade, mais recente, foi e é condicionado pela estrutura de mercado da TV aberta, pelas economias de escala ali presentes e pelos excedentes que ali foram sendo acumulados desde o início de suas atividades, nos anos 1950.

Os primeiros passos da televisão aberta no Brasil foram marcados pela concorrência entre pequenos grupos capitalistas, que competiam diretamente entre si nas praças das quais transmitiam seus sinais. Não havia formação de redes – e a conseqüente configuração de blocos de capital com alcance nacional. Da mesma forma, embora a entrada de uma nova companhia no mercado exigisse investimentos iniciais com um certo porte e também a concessão dos canais, pode-se afirmar que, durante tal época, as barreiras à entrada de novos competidores eram relativamente baixas e fracas. A disputa por novos telespectadores, não acostumados com a própria televisão, muito menos com um tipo de programação ou padrão tecno-estético já consolidado, era mais intensa e se configurava como uma possibilidade mais real do que viria a ocorrer nas décadas seguintes. Por suas características, esta primeira fase foi definida por Bolaño (2005, p. 101) como período concorrencial.

A introdução da TV no país estava inserida em um contexto econômico mais amplo, como ressaltado por Sérgio Caparelli em *Televisão e Capitalismo no Brasil*: “A própria década de 1950 tem um significado muito grande para a sociedade brasileira, porque estes anos significam um avanço da semente capitalista posta a germinar em 1930” (CAPARELLI, 1982, p. 20). De fato, especialmente nos anos JK (1956-1961), inseridos no ciclo mundial de grande crescimento econômico do fordismo, a base produtiva brasileira internacionalizava-se. Grandes multinacionais, como as do setor automotivo e de bens de consumo duráveis, se instalaram no país com o incentivo governamental. Estava-se criando no país a chamada “sociedade de consumo”.

Os fundamentos básicos do mercado concorrencial começaram a ruir a partir de 1965, com a entrada da Rede Globo no mercado. A empresa, até então proprietária de jornais e rádios, traz então para o mercado de televisão altos volumes de capital aportados por sua parceira norte-americana *Time-Life*. Traz, também, um conjunto técnicas de produção, métodos gerenciais e, principalmente, mecanismos comerciais que haviam sido desenvolvidos no mercado norte-americano mas que, por aqui, eram novidade. Juntos, os aportes em dólares e a transferência de *know-how* fizeram com que a empresa, rapidamente, invertesse a lógica do mercado nacional.

No que se refere à comercialização, a Globo, desde o início, procurou sair da rígida determinação que colocava as emissoras que a antecederam na dependência total dos anunciantes, quando estes tinham de aprovar e financiar previamente as produções,

dada a fragilidade financeira das empresas (...) Passa-se pois a reconhecer claramente a separação entre os dois públicos da televisão (o público consumidor e o anunciante) e o fato de que o primeiro é a garantia para qualquer emissora conquistar o segundo. Toda a estratégia da Globo, naquele momento, vai nesse sentido: conquistar um público fiel e de grandes dimensões para, com isso, poder negociar com os anunciantes devidamente respaldada. Esse é o momento da definição dos termos (BOLAÑO, 2004, pp. 118-119).

O acordo entre as empresas brasileira e norte-americana, contudo, não durou muito: uma comissão parlamentar de inquérito, investigando as ligações entre o grupo carioca e o norte-americano, determinou em 1967 que as concessões da Globo fossem cassadas pelo fato de o negócio encobrir, sob a forma de um contrato de assistência técnica, investimentos estrangeiros na radiodifusão brasileira, o que contrariava os preceitos constitucionais. Mas, ao invés de cassar a concessão, o governo militar de então – encabeçado pelo General Castello Branco – optou por dar 90 dias à emissora para o contrato fosse desfeito¹⁵. Quando isso ocorreu, contudo, a emissora já era líder de audiência no Rio de Janeiro, tinha boa fatia de mercado em São Paulo e uma sólida estrutura de produção audiovisual – a Central Globo de Produção. E em 1969 – quando já ocupava a primeira posição nas duas capitais – estreia seu primeiro programa em rede, o *Jornal Nacional*, modificando por vez a estrutura do mercado brasileiro de televisão, encerrando a *fase de transição* e dando início a à fase que Bolaño definiu como *oligopólio*.

Os anos 1970 representaram o fortalecimento deste incipiente oligopólio. Durante essa década, a necessidade de financiamento das atividades de televisão elevou-se substancialmente. A consolidação, pela já hegemônica Globo, de um padrão tecnoestético de alto custo (relacionado tanto à aquisição de equipamentos como à manutenção de um *star system*) dificultou a disputa pela audiência. Além disso, foi nos anos 70 que, com a expansão das redes, possibilitada em grande parte pela construção de um sistema nacional de telecomunicações pela estatal Embratel, a disputa pela audiência passou a se dar em nível nacional¹⁶. Por um lado, isso aumentou substancialmente a receita publicitária dos capitais investidos em televisão, mas, por outro, aumentou também a necessidade de financiamento. O resultado: as barreiras à entrada tornaram-se ainda mais altas e sólidas.

¹⁵ Um relato minucioso do caso Globo – *Time-Life* está presente na obra *A História Secreta da Rede Globo*, de Daniel Hertz (1987). Tal livro tem origem na dissertação de mestrado do mesmo autor, *Introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil : Tentativas de implantação do serviço de cabodifusão*, um estudo de caso (1983), que também documenta com rigor como as empresas de televisão buscaram, durante os anos 1970, introduzir o novo serviço no Brasil.

¹⁶ Tais investimentos estatais em redes estão ligados tanto à necessidade de integração do território presente na Doutrina da Segurança Nacional quanto às políticas desenvolvimentistas que buscavam dotar o Brasil de infraestrutura. Caparelli e Bolaño deixam claro que a própria evolução do capitalismo monopolista no país e a formação de um mercado de massas, em boa parte graças à intervenção do governo na base econômica, estão profundamente relacionados com o desenvolvimento das redes de TV.

O padrão oligopólico perdurou nas décadas seguintes, apesar de algumas ameaças à liderança da Globo terem sido levantadas por outros competidores que também conseguiram se estabelecer como redes nacionais, como é o caso de Bandeirantes, SBT, Record e a extinta TV Manchete. Em determinados momentos, a atuação destes concorrentes fez, inclusive, a própria líder de mercado mudar sua programação ou sua estratégia de desenvolvimento, mas não foi suficiente para alterar, de modo substantivo, a estrutura do mercado brasileiro de televisão. Tal mudança só viria a ocorrer na *fase da multiplicidade da oferta*, que, segundo Brittos (2001, p. 269), teria começado nos anos 1990 e se configuraria como a transição para uma nova realidade em que a televisão aberta perderia progressivamente sua centralidade na Indústria Cultural, com o surgimento da TV paga (TV segmentada, na definição do autor) e, posteriormente, da Internet. Esta perda de centralidade, contudo, estaria longe de significar o fim do oligopólio televisivo (BOLLAÑO, 2004, p. 273). Muito pelo contrário. Como veremos a seguir, as trajetórias da concentração na TV aberta e fechada guardam grandes similaridades.

2.3 A fase concorrencial (1988-1992)

Após várias tentativas isoladas de implantação do serviço ou mesmo a instalação de algumas pequenas operadoras durante os anos 1970, a história da TV paga no Brasil começou, de fato, no ano de 1988, quando o Governo Federal regulamentou o *Serviço Especial de Televisão por Assinatura*,¹⁷ voltado para a transmissão codificada em UHF e via satélite. Um ano depois, em 1989, foi regulamentado o serviço de *Distribuição de Sinais de Televisão – DISTV*¹⁸, que concedia licenças para uma espécie de “antena comunitária”, mas que viria a abrigar, nos anos seguintes, grandes operações de TV a cabo nas principais cidades brasileiras. Mais importante do que considerar as modalidades legais sob as quais a TV a cabo surgiu no Brasil, contudo, é traçar as características da concorrência à época, a configuração dos capitais atuantes no mercado e quais eram as suas estratégias.

Em primeiro lugar, o que saltava aos olhos nestes primeiros passos da TV por assinatura era a existência de um grande número de empresários independentes.

Eram 101 as autorizações de DISTV concedidas, em geral a empresários independentes, muitos vindo de fora da área da radiodifusão, com expressivo interesse de investidores argentinos e, naturalmente, de fornecedores norte-americanos de equipamentos e infra-estrutura. A posição dos grupos

¹⁷ O serviço foi regulamentado pelo Decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. Esta modalidade de serviço existe até hoje, mas tem uma participação irrelevante no mercado de TV paga.

¹⁸ Trata-se da Portaria do Ministro das Comunicações de nº 250, de 13 de dezembro de 1989.

dominantes do mercado audiovisual brasileiro, das organizações Roberto Marinho, em particular, parecia ser a de expectativa, muito embora a sua associada gaúcha, a Rede Brasil Sul de Comunicações (RBS), do Grupo Sirotsky, estivesse ativa na área da DISTV (RAMOS, 2000, p. 72).

Essa posição de espera, contudo, não impedia que os grandes capitais iniciassem, de forma ainda tímida, suas investidas no mercado de TV paga e começassem a moldar os padrões de concorrência que iriam predominar na década de 1990. Além do interesse do grupo Sirotsky nas DISTVs, citado por Murilo Ramos, é importante levar em conta que em 1988, já na primeira leva de três concessões de canais UHF a serem usados na TV paga na cidade de São Paulo, os grupos Abril e Globo foram contemplados com outorgas, conforme relata Duarte (1996, p. 156). Tal modelo de televisão por assinatura não utiliza cabos nem requer a construção de uma rede complexa: em vez disso, usa a mesma faixa de transmissão da televisão aberta, com a diferença de que os sinais são codificados e as imagens só podem ser captadas por quem conta com um decodificador. À época, tal modalidade já era usada na França pelo Canal+, modelo que atraía a Abril.

A estréia do serviço, contudo, ficou por conta de uma associação entre os empresários Mathias Machline, dono da empresa de eletro-eletrônicos Sharp, e André Dreyfuss, o terceiro contemplado na leva inicial de concessões. Antecipando-se às movimentações da Abril, os empresários trouxeram para o Brasil o modelo do Canal+ francês, o que foi facilitado pelo fato de conquistarem, também, licenças para operar em outra faixa de frequências, a SHF¹⁹, o que lhes deu capacidade para transmitir quatro canais em 1989: o canal de notícias CNN, o canal de esportes ESPN, um terceiro canal que mesclava filmes e conteúdo da RAI e um quarto, de miniclips musicais, o TVM (DUARTE, 1996, p. 158). Perdendo a possibilidade de ser a pioneira na TV, a Abril, neste primeiro momento, mudou de estratégia, optando por lançar, em vez do novo serviço, um canal aberto para atrair o público segmentado: a MTV²⁰.

Em março de 1990, a empresa dos Civita compra a fatia de Dreyfuss no Canal+, torna-se sócia de Machline e agrega o canal que lhe foi concedido à incipiente

¹⁹ Os canais de SHF eram utilizados, normalmente, para atividades de telecomunicações, especialmente os serviços chamados de radioenlace, que interligavam dois pontos quaisquer com o uso de antenas, receptores e transmissores de microondas. Eles não eram destinados especificamente para a televisão, embora comportassem tal tipo de transmissão. Assim, o Canal+ (como veio ocorrer com outras operadoras também) conseguiu do Ministério das Comunicações uma licença provisória para utilizar estes canais que, posteriormente seriam destinados, aí sim especificamente, para a TV por assinatura sem fio sob a modalidade que ficou conhecida como MMDS. Esta normatização, contudo, só veio a ocorrer em 1996, embora em 1994 uma portaria do Ministério das Comunicações já tivesse facilitado a expedição de outorgas para tal faixa de frequência.

²⁰ A Abril já havia conquistado em 1985 a concessão para transmissão de canal aberto em UHF na capital paulista. Com a edição do decreto que criou o Serviço Especial de Televisão por Assinatura, ou TVA, ela conquistou outro canal específico para esta modalidade de serviço. (DUARTE, 1996, p. 138).

operação, aumentando com isso a capacidade do serviço para um total de 5 canais pagos. À época, a operação tinha 17 mil assinantes na capital e recebeu investimentos de US\$ 20 milhões do grupo de comunicação. Após um período de planejamento, campanhas de vendas e remodelação dos negócios, ocorre em setembro de 1991 o lançamento comercial da TVA em São Paulo, com base nas concessões da Abril e da Canal+. Os cinco canais transmitidos eram: dois de filmes (um com lançamentos, outro com clássicos); um de esportes, com conteúdo da ESPN; um de notícias, com conteúdo da CNN e um misto, com documentários, programas de viagem, moda e miniclips. Nos meses seguintes, operações semelhantes (com o mesmo tipo de tecnologia) do grupo Abril seriam lançadas no Rio de Janeiro e Curitiba.

Em 1991, a Globo entra na disputa, por meio de sua subsidiária GloboSat (que tinha como sócio Joe Wallach, executivo norte-americano que atuara na parceria com a Time-Life duas décadas e meia antes). Ao contrário das demais empresas, ela não utilizava nenhum dos dois serviços (TVA e DISTV) que haviam sido regulamentados pelo governo nos anos anteriores. Optara, isto sim, por criar um sistema codificado de transmissão via satélite BrasilSat, da Embratel. O sistema, com alcance nacional, permitia a transmissão de 4 canais: GNT, Telecine, Multishow e Top Sports (hoje SporTV), todos programados pela própria Globosat.

O principal campo de batalha por clientes, para as duas empresas, foi a cidade de São Paulo. Embora o sistema da Globosat possibilitasse a instalação do serviço em virtualmente todo o Brasil, o assinante do serviço precisava de uma antena parabólica normalmente com mais de dois metros de diâmetro, do decodificador e – principalmente – de alguém que instalasse o sistema. No caso da TVA, os canais em SHF também precisavam de antenas e receptores especiais, além do decodificador. Assim, embora as operadoras não tivessem que construir redes de cabos nos bairros onde iriam atuar, precisavam sim de uma rede de instaladores dos serviços e de um sistema de distribuição dos equipamentos. A saída encontrada foi concentrar os esforços de venda no mercado paulistano, buscando, principalmente, instalar os sistemas em prédios inteiros nos bairros com moradores de maior poder de consumo, assim como em hotéis e outros tipos de condomínio. Esta estratégia buscava, por um lado, conquistar o maior número de clientes com apenas um esforço de vendas e, por outro, ratear os custos de instalação entre os assinantes.

Se a guerra entre as operadoras tinha São Paulo como seu cenário principal, a arma utilizada era a programação. Assim, ambas investiram fortemente na compra de produtos diferenciados – sobretudo os filmes produzidos pelas *majors* americanas, o esporte e os canais de notícias. Neste sentido, a TVA, que fazia o canal MTV no Brasil e detinha

direitos de exclusividade para a venda da ESPN e da CNN no país, acabou conquistando uma certa vantagem pela diferenciação de seus produtos (no caso da CNN, deve-se lembrar que, com a Guerra do Golfo, em 1991, este canal a se tornou um “hit” em todo o mundo). A Globo, por sua vez, passou a transmitir na TV fechada os principais jogos dos campeonatos de futebol na praça onde eles ocorriam – à época, a TV aberta só transmitia esses jogos para outras praças. Graças à diferenciação de sua programação, já nesse período ambas as empresas começaram a vender a sua programação para outros operadores que detinham licenças de DISTV em outras cidades.

Ao mesmo tempo em que esta disputa ocorria entre os dois grupos, algumas outras empresas já haviam se atentado para a importância das licenças de operação de TV a cabo. A já citada RBS, do grupo Sirotsky, contava com 16 delas no Rio Grande do Sul e começou a contratar e retransmitir a programação Globosat em suas redes. Já a Multicanal Participações S.A., adquiriu, entre 1991 e 1993, oito operadoras que detinham licenças de DISTV, sendo seis delas no Estado de São Paulo, incluída a capital. Cada uma delas tinha cerca de 2 mil assinantes (NET SERVIÇOS, 2008). A empresa era de um empresário de fora do setor de mídia, mas com larga experiência como gestor de um banco de investimentos: Antonio Dias Leite, filho de um ex-ministro das Minas e Energia e sócio de Eike Batista no setor de mineração.

Analisando os primeiros anos do funcionamento da TV por assinatura no Brasil, Brittos aponta duas características principais:

Uma foi a escassez de canais desenvolvidos ou adaptados especialmente para o Brasil, sendo a regra a retransmissão de emissoras internacionais, o que já representava diferenciação e fonte atrativa de assinantes, perante um público habituado a opções de escolha restritas. Outra tendência era a ausência de uma articulação nacional intensiva pelos atores, verificando-se pouca distinção entre os agentes da cadeia de valor, de forma que as operadoras também programavam canais (BRITTOS, 2001. p. 175-176).

Naquele momento, que Brittos chamou de *fase da pulverização*, nenhuma das grandes empresas tinha definido, ainda, suas estratégias de negócio:

A Fase da Pulverização foi um período de lançamento dos atores no mercado, delimitado por indefinição da estrutura produtiva, registrada em incerteza legal e falta de clareza dos caminhos tecnológicos. Isso gerou impossibilidade de real delineamento das estratégias de concorrência a serem adotadas pelos atores econômicos, tanto que os principais grupos não ingressaram no mercado imediatamente e, ao entrarem, fizeram opções após alteradas, já que primeiro preferiram MMDS e DBS²¹. (BRITTOS, 2001, p.179)

²¹ DBS (Direct Broadcast System) é o termo utilizado para o serviço de TV por assinatura via satélite que era realizado utilizando as frequências da banda C – no caso, o serviço da Globosat.

Ou seja, as empresas optaram por tecnologias de distribuição sem fio (sejam os canais UHF e SHF, seja o satélite), que podiam cobrir uma grande área em relativamente pouco tempo e com menor investimento em rede, mas que continham a desvantagem de poder transmitir poucos canais e representaram, para o assinante, altos custos de instalação. Do mesmo modo, nenhuma delas criou uma divisão administrativa e operacional clara para atuar no mercado: tanto no caso da Abril como da Globo, as empresas voltadas para a TV por assinatura produziam bens audiovisuais, programavam canais e operavam a distribuição dos serviços – tudo ao mesmo tempo.

Além da própria inexperiência das empresas envolvidas com este serviço que começava a ser implantado no Brasil, outros fatores contribuíram para que o início da TV paga no Brasil ocorresse de forma tímida. Um deles foi o ambiente econômico turbulento da época, marcado pela alta inflação e uma série de planos econômicos, tornando o mercado pouco atrativo para capitais de maior porte. Brittos (2001, p. 221) lembra que, àquela época, o Brasil já vinha dando “os primeiros passos em direção à ideia de maior competitividade, própria da globalização contemporânea, e que sustenta o discurso liberalizante, próprio dos dois períodos de Fernando Henrique Cardoso à frente do Palácio do Planalto”. Ou seja, estava-se preparando o terreno para a entrada de grupos internacionais no Brasil e a liberalização da economia.

Não houve, contudo, continuidade para uma política regulatória do setor: as primeiras licenças foram expedidas ao final do Governo Sarney (21/05/1985 – 15/03/1990). Outras foram concedidas durante o curto período em que Fernando Collor ocupou a presidência, até o seu afastamento por conta do início do processo de *impeachment*, em 29/09/1992, quando o vice-presidente Itamar Franco assume interinamente o cargo. A expedição destas licenças fora marcada pelo fato de não contarem com qualquer tipo de obrigação clara para as empresas. Além disso, elas careciam de maior segurança jurídica: o regulamento da TV por assinatura que utilizava as frequências UHF (a modalidade TVA) era baseado em um decreto presidencial; as primeiras operações de cabo (as DISTV) operavam com base em um regulamento decorrente de uma portaria do Ministério das Comunicações. Nenhuma das duas modalidades estava prevista em lei – o que deixava claro o caráter precário das outorgas e evidenciava a ausência de qualquer discussão pública sobre os textos, que não passaram pelo Parlamento. Para completar, apesar de RBS e da Multicanal terem buscado redes de DISTV, aqueles que viriam a ser os dois grandes atores no período seguinte – Globo e Abril – iniciaram sua atuação no mercado com base em plataformas não-regulamentadas. A Abril tinha uma licença para TVA, mas usou também frequências da faixa

que viria a se transformar no MMDS, apoiando-se em outorgas para serviços de telecomunicações, e não de comunicação social, e a Globo, por sua vez, apostou na TV por assinatura via satélite – um serviço que só viria a ser regulamentado em 1996.

Foi por meio das lacunas existentes na legislação da época, portanto, que Globo e Abril começaram naquele período o processo de integração vertical, produzindo, programando e distribuindo. E que grupos de maior fôlego puderam adquirir as licenças de DISTV dos menores, que não tinham capacidade de incrementar suas grandes operações, apostando, muitas vezes, apenas na valorização da outorga no mercado.

Em resumo, durante esta fase, a estrutura de mercado era do tipo concorrencial, com um grande número de concorrentes – a maioria deles pequenos capitais que atuavam localmente. Muitos dos operadores não enfrentavam competidores, por serem os únicos de suas localidades. E a disputa, quando ocorria, era por mercados locais, como é o caso de São Paulo. À época, as barreiras à entrada eram muito baixas, em geral ligadas à necessidade de outorgas, facilmente contornadas com o lançamento de serviços não-regulados (como é o caso da Globosat, transmitindo TV paga via satélite, e da TVA, utilizando a faixa de SHF) ou com a aquisição de licenças de terceiros (estratégia utilizada pela Multicanal). Da mesma forma, não era possível enxergar na atuação das empresas um modelo de negócios bem definido, seja em termos tecnológicos, seja em seu posicionamento ao longo da cadeia produtiva: no caso dos dois maiores capitais atuantes no mercado, era difícil, por exemplo, definir até quando eles eram produtores, programadores ou distribuidores de bens audiovisuais, uma vez que praticavam, sem qualquer divisão administrativa, estas três atividades. Embora não existam dados confiáveis sobre o número de assinantes de cada grupo na fase concorrencial, os relatos da época mostram que Globosat, TVA, Multicanal e RBS eram os grupos que atuavam com mais força no setor. Foi neste período, contudo, que começaram a aparecer os primeiros sinais de concentração. A Globosat e a TVA atuavam de forma verticalizada, ocupando os diferentes elos da cadeia. Além disso, TVA, Multicanal e RBS passaram a buscar também a concentração horizontal, adquirindo outorgas em diferentes cidades brasileiras.

Desta forma, embora o cenário da TV por assinatura na virada de 1992 para 1993 fosse o de um mercado ainda não definido, ele já dava algumas pistas de como seria o oligopólio que estava por vir. Os dois grandes grupos nacionais da área de comunicação, embora ainda tateassem no escuro atrás de uma opção tecnológica para distribuição e de uma estratégia de negócios mais racional, haviam lançado a semente da concentração. Semente que germinaria, no ano seguinte, com formas já bastantes definidas.

2.4. Fase do oligopólio (1993-2003)

Embora o mercado brasileiro de TV por assinatura tenha sofrido significativas mudanças entre os anos de 1993 e 2003, nesta proposta optou-se por tratar toda esta fase como um único período, mas que pode ser desmembrado em três momentos bastante distintos: o momento da transição (1993-1994), o momento do duopólio (1995-2000) e a crise (2001-2004). Em comum, está a estrutura de mercado com as características de um oligopólio diferenciado-concentrado, momento da transição. Nesta estrutura, como foi dito, existem elevadas barreiras à entrada erguidas por capitais de grande porte e pela diferenciação dos produtos, além de alto grau de concentração.

2.4.1 Momento da transição (1993-1994)

O ano de 1993 foi escolhido como o ponto de início deste período porque representa um marco para a história econômica da TV por assinatura no Brasil – foi nele que os grupos Globo e Abril começaram a investir fortemente na atividade e afinaram suas estratégias de negócio. Isso se refletiu, inclusive, na organização institucional do setor: foi naquele ano que os dois grupos criaram a Associação Brasileira de TV por Assinatura, a ABTA, e passaram a atuar nas discussões da Lei do Cabo, que seria publicada dois anos mais tarde. A nova entidade substituiu a Abracom (Associação Brasileira de Antenas Comunitárias), que congregava os primeiros proprietários de licenças de DISTV – e a própria mudança no nome da entidade, saindo de “antenas comunitárias” para “televisão por assinatura” já mostrava um pouco como os principais capitais envolvidos estavam tendo uma nova compreensão sobre o mercado emergente. O principal pleito da ABTA, quando de sua fundação, era o descongelamento das outorgas (até então limitadas à centena das DISTVs) e a estabilidade normativa com vistas à obtenção de investimentos na área (RAMOS, 2000, p. 160).

Uma das primeiras vitórias normativas do empresariado foi a implantação de um modelo legal para a expedição de outorgas do que viria a ser o MMDS:

(..) tal como já se fizera com a DISTV, que correspondia à implantação disfarçada da TV a Cabo, em 9 de fevereiro de 1994, o Ministério das Comunicações, pela Portaria nº 41, publicada no DOU do dia 10, disfarçou a criação do novo serviço atribuindo “canais para os sistemas de circuito fechado de televisão com utilização de radioenlace”, cuja sigla passou a ser CFTV.

Assim, nesse emaranhado de siglas retiradas de obscuras portarias e decretos gestados na intimidade da relação privada entre políticos com interesses diretos no negócio, empresários associados direta ou indiretamente a esses interesses e a

tecnoburocracia ministerial, estava a base técnico-normativa para profundas alterações estruturais na economia-política dos meios de comunicação de massa no Brasil. Siglas novas dando ares de modernidade aos velhos modos oligárquicos de se fazer política nas comunicações brasileiras (RAMOS, 2000, p. 151).

As movimentações societárias, as definições de estratégias comerciais e as formações de alianças ocorridas em 1993 foram cruciais, no meu entender, para a definição da estrutura do mercado de TV por assinatura que prevaleceu nos dez anos seguintes. Tais mudanças podem ser resumidas da seguinte forma: as operadoras definiram a tecnologia que seria utilizada para distribuição dos serviços (as operações da Globo usando redes de cabo e as da Abril unindo MMDS e redes de cabo às vezes nas mesmas praças); iniciaram a compra de operações já existentes e se aliaram a sócios que poderiam aportar capital; reorganizaram sua estrutura, deixando mais claramente divididas as atividades de produção, programação e distribuição; e realizaram os primeiros contratos de licenciamento (ou franqueamento) que levaram as marcas Net e TVA para todo o Brasil.

Tais mudanças ocorreram de forma mais ou menos simultânea nos grupos Abril e Globo - e foram frutos, em grande parte, da introdução de modelos de negócios já testados no exterior, inclusive com base em estudos como o realizado pela consultoria internacional Booz Allen para a Globo (POSSEBON, 2009, p. 55).

Ao final de 1992, a empresa dos Civita era proprietária da infra-estrutura apenas em São Paulo, mas já vendia sua programação para 15 operadoras independentes (POSSEBON, 2009, p. 57). Em 1993, ela passou por uma divisão operacional que criou duas empresas distintas: a TVA Distribuidora, que gerenciaria as redes, e a TVA Programadora, responsável pela compra e venda da programação. Esta última também desempenhava o papel de franqueadora – ou seja, vendia, para operadores locais de TV por assinatura, o direito de uso da marca TVA, o que era extremamente interessante em termos de campanhas de vendas, uma vez que a Abril contava com suas revistas para anunciar, nacionalmente, o serviço²². Com o franqueamento, além da marca e da programação, era transferido o *know-how* necessário para as operações e o modelo de negócios. Em agosto de 1993, a operadora iniciou sua expansão territorial também no segmento de distribuição, entrando como sócia em pelo

²² Mesmo não havendo economias de escala e de escopo para a Abril ao entrar na TV por assinatura (uma vez que seus investimentos são em revistas, cujo processo produtivo não reduz em nada os custos da TV por assinatura), a empresa, que optou pela concentração diagonal, podia facilmente se beneficiar das estratégias de *cross-promotion*, ou seja, anunciar os produtos em seus meios de comunicação. Para a Globo, a situação era melhor, pois além de se beneficiar das economias de escala e de escopo de sua estrutura produtiva para a TV aberta, também lançava mão do *cross-promotion*.

nove operações de cabo, incluindo a cidade de São Paulo. Poucos meses depois, comprou parte das ações da operação de MMDS de Brasília.

Em paralelo – e às vezes com até alguns meses de antecedência – a Globo tomou decisões parecidas. Comprou parte das ações da subsidiária da RBS que detinha 16 operações de cabo no Sul. Adquiriu, também, parte do capital da Cabodinâmica, detentora de outra outorga de DISTV na capital paulista e no Rio de Janeiro. Por último, associou-se à Multicanal, conquistando assim uma segunda licença para operar em São Paulo e também nas outras sete praças para as quais a empresa de Dias Leite já detinha outorgas (NET SERVIÇOS, 2008).

Além disso, a Globo mudou a estrutura de suas subsidiárias: a GloboSat, que antes atuava verticalmente produzindo conteúdos, programando canais e operando a rede de satélite, passou a ser responsável apenas pela programação. Tornou-se, assim, uma fornecedora de canais não só para as operadoras da Globo, mas também para outras que se associassem ao grupo. E é uma nova subsidiária, a NetSat, quem vai operar a rede de TV por assinatura via satélite, concentrando-se no segmento de distribuição (ou seja, ela se limitará a vender e manter o serviço e gerenciar a base de assinantes).

Da associação entre Globo, Multicanal e RBS nasceu também a Net Brasil. Em seus primeiros anos de existência, a Net Brasil ainda desempenhava múltiplas funções. A primeira delas era a de servir como uma *holding*, ou seja, detinha participações acionárias em algumas das operações de cabo e MMDS associadas à tríade Globo/Multicanal/RBS. A segunda era mais ligada às atividades de operação propriamente dita e se referia à definição das diretrizes tecnológicas e à compra, em larga escala, dos equipamentos de rede e dos decodificadores a serem instalados nos domicílios dos clientes. A terceira atividade referia-se à compra, junto a fornecedores nacionais e internacionais, dos canais de televisão que seriam exibidos em todas as operações que levassem a marca Net, ou seja, as operadoras associadas à Net Brasil. E a quarta atividade estava ligada justamente ao gerenciamento desta rede de associadas (que podiam estar ou não societariamente vinculadas ao grupo), à fixação da marca Net e à criação de estratégias conjuntas de *marketing*.

Assim, o ano de 1993 acaba com as grandes empresas organizadas já dentro de um modelo de Operadoras de Múltiplos Sistemas (*MSOs*, ou *Multiple Systems Operators*): empresas que detêm redes de distribuição em mais de uma cidade, o que dá a elas vantagens de escala, tais como o poder de negociação junto aos fornecedores de equipamentos de rede e de programação.

Da mesma forma, o ano acaba com o modelo de franquias já gestado. As empresas integrantes do Sistema Net ou da TVA tinham uma série de características em comum, propiciadas pelo modelo de negócios da Net Brasil ou da TVA. Em qualquer parte do território nacional, elas contavam com uma marca comum, mais facilmente identificada pelo consumidor que era alvo de uma estratégia única de publicidade. Os pacotes de canais eram pré-formatados já com base em um levantamento nacional de mercado e as operadoras locais não precisavam mais criar seus próprios pacotes. A programação era comprada no atacado, para todo o sistema, o que proporcionava, por um lado, uma economia de escala para as empresas associadas e, por outro, uma barreira à entrada de empresas que, sem pertencerem ao sistema, tentassem negociar isoladamente com os fornecedores de programação.

Por fim, embora especialmente no caso da Net Brasil ainda houvesse uma certa confusão de funções (uma vez a empresa era ao mesmo tempo *holding*, MSO e licenciadora), já havia uma organização mais clara dos capitais, com a criação de empresas dedicadas a etapas específicas da cadeia produtiva.

Após a definição inicial de seus modelos de negócios, Globo e Abril foram à busca de investidores que lhes dessem capacidade financeira para a expansão das redes (controladas pelos dois grupos brasileiros ou nos quais eles mantinham, pelo menos, participação societária) e esforços no sentido de contarem com programações exclusivas.

A Globo trouxe em 1993, para uma de suas operações em São Paulo, o grupo norte-americano *United International Holdings*, que aportou cerca de US\$ 20 milhões nas operações da Cabodinâmica até o ano de 1997, quando deixou a sociedade recebendo de volta quatro vezes o que investiu (POSSEBON, 2009, p. 66). Da mesma forma, a *holding* da família Marinho, a Globopar, se associou ao *International Finance Corporation* (IFC), braço de investimentos do Banco Mundial para o setor privado. Conseguiu, com isso, um aporte de US\$ 125 milhões e criou a Globo Cabo – empresa por meio da qual seriam realizados todos os investimentos da Globo no setor de TV por assinatura (POSSEBON, 2009, p.77). E, por meio da Multicanal, juntou-se também ao fundo *Ralph Partners II*, controlado pelo Banco Garantia, dos empresários Beto Sicupira e Jorge Paulo Lemann (NET SERVIÇOS, 2008). Esta última sociedade durou até o ano de 1997, quando a Globopar adquiriu o controle da Multicanal. Além destas aquisições, a soma de recursos que a Globo havia conseguido junto a financiadores internacionais possibilitou à empresa entrar como sócia em uma série de operações, especialmente aquelas que já vinham sendo exploradas por emissoras afiliadas à rede de televisão aberta.

A Abril, por sua vez, trouxe como sócio para suas operações, em um primeiro momento, o banco *Chase Manhattan*, que em 1994 adquiriu 17% do capital da Tevecap (a *holding* controladora da TVA) por US\$ 35 milhões. Com isso, a multioperadora pode adquirir, inicialmente, a participação em nove operadoras do estado de São Paulo. E, no ano seguinte, novas empresas estrangeiras entraram na sociedade.

A empresa conseguiu trazer, entre outubro e dezembro de 1995, três novos acionistas, que colocaram US\$ 125 milhões no negócio: a Hearst, a ABC/Capital Cities e a Falcon Cable. Assim ficou a composição acionária final da TVA naquele ano: Abril 57%; ABC/Capital Cities 10%; Hearst 10%; Falcon 14%; e Chase 9%. Cada sócio tinha uma característica. A Falcon era uma operadora de TV a cabo experiente nos EUA e com algumas operações no exterior. (...) a Falcon agregava credibilidade no mercado de capitais e experiência de operação de cabo, o que a TVA não tinha. O grupo Hearst tinha contatos com a área editorial da Abril há mais de duas décadas, e assim como a ABC, atuava nos EUA como programador e distribuía programação no exterior. Ambas eram sócias dos canais ESPN, LifeTime, Arts & Entertainment, ESPN 2 e History Channel. Esse perfil de acionistas fortes poderia, naquele momento, ajudar a TVA. Meses depois, a TVA fecharia ainda outra sociedade com a maior empresa de telecomunicações canadense, a Bell Canada, para as operações de cabo na região metropolitana e no litoral paulista, que formaria, em abril de 1996, a Canbrás (POSSEBON, 2009, p. 79).

Ao mesmo tempo em que disputavam os mercados de TV por assinatura em operações locais – com as tecnologias de cabo e MMDS – as operadoras passaram a competir no mercado de TV paga via satélite, até então uma exclusividade da Globo, com seu sistema NetSat (o antigo GloboSat). Como já foi dito acima, a TV paga via satélite (DTH, ou *Direct-to-Home*) teve início no Brasil com a criação da Globosat, em 1991, e a posterior transferência da operação do sistema para a subsidiária que a Globo criou com o fim específico de desenvolver esta atividade: a NetSat. A exclusividade da Globo no mercado, porém durou pouco: em 1994, a TVA, do grupo Abril, entra na competição e lança o serviço DigiSat, tecnologicamente muito superior ao da Globo: eram vinte canais digitais, contra 4 canais analógicos (que têm pior qualidade de imagem).

A oferta de programação exclusiva tornou-se um dos principais fatores concorrenciais. A Abril, ainda em 1994, negociou um contrato de exclusividade para a venda e distribuição do canal HBO no Brasil, exclusividade que se estendeu para outros canais da programadora norte americana a serem lançados até 1997: Mundo, E!, Warner, Sony, Cinemax e HBO2. Mas no mesmo momento em que a TVA fechava com a HBO, a Net Brasil assinou contratos de exclusividade com os estúdios norte-americanos Fox, MGM, Paramount e Universal, criando um canal concorrente de filmes, o Telecine.

Em síntese, o biênio 1993-1994 marcou definitivamente a forma de competição nos anos seguintes. Brittos, ao analisar o que ocorreu nestes dois anos – período que chamou de *fase da ordenação* – afirmou que

(...) o mercado foi modelado na estrutura de um oligopólio. As corporações buscaram parcerias, implantaram estratégias nacionais e desencadearam o reposicionamento de suas atividades, separando as funções de programação e operação e firmando posições. Ainda que capital estrangeiro já estivesse no país desde o fim dos anos 80, em operações de cabo e no sinal de canais pagos internacionais, sua presença cresce na década de 90, quando são montados escritórios das programadoras e grandes grupos passam a participar de operadoras. (...) O desenvolvimento da TV paga foi efetivamente inaugurado neste período, tanto que, só no segundo semestre de 1993, São Paulo começou a ser cabeada, após longa discussão entre as operadoras de televisão por assinatura e de energia elétrica sobre o preço para uso dos postes. (BRITTOS, 2001, p. 181)

Aplicando-se o modelo proposto de cadeia produtiva do audiovisual, pode-se notar que as empresas estavam mais organizadas ao longo da mesma, porém ainda sem assumir um formato definitivo, o que só viria a ocorrer mais tarde. A alta concentração vertical que marcaria boa parte da década de 1990, contudo, já podia ser vista naqueles anos. Assim, no segmento de *produção*, além dos estúdios internacionais, a Globosat e a TVA desempenhavam papel importante, produzindo para os canais que elas mesmas programavam. No segmento de *programação*, além destas duas empresas, encontravam-se os demais programadores internacionais que vinham chegando ao país, sendo que, em muitos deles, o grupo Abril adquirira participações societárias. Foi neste período, também, que tanto TVA como Net Brasil começaram a comprar programação no atacado e revender para operadores independentes, consolidando a atividade de *agenciamento de compra de programação*. Da mesma forma, as duas empresas passaram a vender sua marca, em conjunto com o pacote de serviços de marketing, para demais operadores, consolidando também a etapa de *licenciamento*. E, no segmento de distribuição, desenhavam-se dois blocos de capital: um ligado ao grupo Abril, com diversos sócios nacionais e estrangeiros, e outro ligado à Globo, composto não só pelo grupo carioca e seus dois sócios na Net Brasil (RBS e Multicanal), mas também por sócios de outras operadoras nas quais a Globo comprou participação.

Estes dois blocos competiam tanto localmente como nacionalmente, uma vez que além das operadoras terrestres (UHF codificado, cabo e MMDS) contavam também com operações de satélite e buscavam diferenciar-se por meio das programações que cada um podia oferecer. E, como pode ser notado pela sua distribuição ao longo da cadeia produtiva, apresentavam alta concentração vertical.

Barreiras tecnoestéticas foram levantadas com a formatação dos canais (e pacotes de canais) comercializados pela Net Brasil e a TVA, mas a disputa com base na

diferenciação também se dava pelas diferentes tecnologias oferecidas: sistemas a cabo levavam vantagem sobre o MMDS por poderem oferecer mais canais, assim como o sistema de satélite digital lançado pela TVA em 1994 buscava superar o concorrente, analógico e com apenas quatro canais. Isso faz com que a estrutura de mercado que se formou durante o período que se iniciou em 1993, é uma estrutura de transição para o que Possas (1990) caracteriza como oligopólio diferenciado-concentrado - onde é especialmente a diferenciação dos produtos, e não o preço, o determinante da competição entre as empresas.

Há pouca disponibilidade de dados organizados sobre números de assinantes e como era dividida participação das empresas no mercado de TV por assinatura até 1995. Alguns dos poucos números podem ser encontrados na tese de doutorado de Brittos (2001, p. 185): em 1993, os assinantes eram 250 mil, passando para 350 mil no ano seguinte. E a divisão de mercado se dava da seguinte forma: em 1993, 31,2% dos assinantes adquiriam o serviço de empresas ligadas à Net Brasil, 33,2% de empresas ligadas à TVA e 35,6% de empresas independentes. No ano seguinte, a fatia de mercado de empresas ligadas à Net Brasil subiu para 52,8%, a da TVA caiu levemente, para 32,8% e a de empresas independentes caiu para 14,3%. Nota-se, portanto, índices bastante elevados de concentração nas empresas ligadas aos dois blocos de capital: juntas, eles tinham quase 70% do mercado em 1993 e em 1994 este número subiu para mais de 85%, deixando pouco mercado para demais operadores e criando um virtual duopólio.

O ponto de corte para o final deste momento de transição é a publicação da Lei do Cabo, no início de 1995 (Lei nº 8.977, de 1995). Sua elaboração e sua tramitação, aliás, marcaram boa do biênio 1993-1994. Como os grandes grupos de mídia organizados institucionalmente em torno da ABTA já vinham colocando seu poder político a favor da defesa dos interesses já dominantes no setor, sentiram-se seguros a investir no setor até que a lei fosse sancionada e publicada, no primeiro mês de governo de Fernando Henrique Cardoso. O seu texto final ficou notório por ter se configurado como a única Lei sobre comunicação social a ter, em seu processo de construção, contado com a ativa participação da sociedade civil – fator que permitiu alguns avanços como a criação de canais comunitários e a veiculação obrigatória de canais públicos e estatais. No que se refere à regulação econômica, contudo, ela apenas cristalizou a estrutura de mercado que já vinha sendo formada.

Com a edição da Lei do Cabo e sua posterior regulamentação, os detentores das antigas licenças de DISTV passaram a ser concessionários – posição que, embora lhes desse obrigações como a da veiculação dos canais obrigatórios, dava também muito mais

segurança jurídica às outorgas. Da mesma forma, a Lei não contava com instrumentos que limitassem a concentração ou mudassem a estrutura de mercado montada a partir de 1993.

Nem a Lei do Cabo, nem seu Regulamento, ditam limites à quantidade de concessões, o que é uma abertura à concentração e oligopolização. Na Norma Complementar do Serviço de TV a Cabo são estabelecidas cotas máximas de concessões, de 12 e oito, respectivamente, para áreas com menos ou mais de 700 mil habitantes. Mas as limitações não chegam a cidades com menos de 300 mil moradores e, o que é pior, essas regras são válidas somente para áreas onde não haja competição. Como o plano da Anatel (que detém a jurisdição da televisão por assinatura) prevê o máximo de disputa entre operadoras em cada cidade, esta restrição, na prática, cai por terra. Para as demais tecnologias de transmissão de TV paga, inexistem limites à propriedade. Isto não impede, contudo, que nos editais de licitação o sistema de pontuação penalize quem tem mais outorgas, o que não tem dificultado os grandes grupos de crescerem, até porque há outros itens definidores. Além disso, há a possibilidade de compra de outorgas de terceiros e conquista de afiliadas, métodos muito utilizados pela companhia líder, a Globo (BRITTOS, 2001, p. 225).

Assim, embora a Lei seja um importante marco da história do desenvolvimento da TV por assinatura no Brasil, este modelo de periodização, levando em consideração sobre a estrutura de mercado, considera sua publicação não como o fim de uma fase, mas de um momento de transição e de afirmação de uma estrutura oligopólica que já tivera início dois anos antes e que a partir de então viria a contar com a segurança institucional para se tornar ainda mais forte.

2.4.2 Momento do quase duopólio (1995-2000)

Depois da publicação da Lei do Cabo, Abril e Globo não apenas aumentaram a competição nas operações terrestres, mas passaram a disputar os assinantes de TV por assinatura via satélite com maior voracidade. Os dois serviços de que elas já dispunham (Globosat/NetSat, lançado em 1991 e TVA Digisat, lançado em 1994) tinham por característica a baixa capacidade de transmissão. Àquela época, as redes brasileiras de cabo já tinham capacidade, à época, para ofertar mais de 50 canais. E, tanto na Europa como nos Estados Unidos, estavam sendo lançados serviços de DTH em satélites da banda Ku, que podiam transmitir mais de 100 canais digitais.

Os dois grupos brasileiros buscam superar a defasagem tecnológica e, em 1996, lançam suas operações brasileiras de DTH em banda Ku. Diferentemente do que ocorreu nas operações de cabo, contudo, o serviço nasce com a participação de grandes grupos capitalistas internacionais que já operavam o serviço nos Estados Unidos e na América Latina, aferindo ganhos de escala bastante elevados devido ao compartilhamento da mesma

rede. Isso acontecia pois, ao contrário das redes de TV a cabo e MMDS, construídas localmente, as redes DTH podem utilizar apenas um satélite para transmitir programações regionais a vários países. Deve-se lembrar, também, que no caso do DTH (cujas normas de operação só foram publicadas em maio de 1997, após os serviços já estarem em funcionamento no Brasil), assim como ocorre no MMDS, não há nenhum impedimento legal à participação do capital estrangeiro nas operações.

Em julho de 1996, a Tevecap (*holding* do grupo Abril para a TV paga, também controladora da TVA), em associação com a *Galaxy Latin America* (então controlada pela *Hughes Electronics Corp.*, que era subsidiária da *General Motors*, e que também tinha como sócios os grupos *Cisneros*, da Venezuela, e *MVS Multivision*, do México) inicia a operação nacional da DirecTV. Poucos meses depois, as operações da Sky têm início no Brasil. A Globo controlava a empresa, que tinha como sócios dois dos maiores grupos de mídia do mundo: a *News Corporation*, do empresário Rupert Murdoch, e a *TCI*, do empresário John Malone, além da gigante mexicana *Televisa*.

Nos anos seguintes, o DTH passou a ser o serviço que mais crescia em todo o Brasil. Ao contrário das operadoras de TV a cabo que tinham a necessidade de implantar infra-estrutura física, os satélites da banda Ku tinham cobertura nacional e, portanto, uma capacidade de expandir com mais velocidade a sua base de assinantes. Além disso, como o Estado não concedia novas licenças para redes de cabo e MMDS (o que só ocorreu a partir de 1999), em 1998 o DTH já era responsável por mais de um quinto dos assinantes de TV paga. Assim, conforme mostrado na tabela 1, o serviço que em 1995 tinha 115 mil assinantes – 11% do mercado à época –, ultrapassou a barreira dos um milhão de assinantes no ano 2000, quando detinha praticamente um terço do mercado.

Quadro 2 – Evolução do mercado de TV por assinatura, por tecnologia
 Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor

ANO	TOTAL		TV A CABO		MMDS		DTH	
	Assinantes	Cresc.	Assinantes	Cresc.	Assinantes	cresc.	Assinantes	cresc.
1995	1.000.000		644.300		240.200		115.500	
1996	1.800.000	80%	1.206.000	87%	396.000	65%	198.000	71%
1997	2.571.313	43%	1.758.124	46%	420.351	6%	392.838	98%
1998	2.693.339	5%	1.801.245	2%	315.824	-25%	576.270	47%
1999	2.973.568	10%	1.772.642	-2%	295.578	-6%	905.348	57%
2000	3.469.029	17%	1.997.054	13%	333.975	13%	1.138.000	26%
2001	3.558.666	3%	2.088.408	5%	298.258	-11%	1.172.000	3%
2002	3.457.961	-3%	2.069.193	-1%	249.395	-16%	1.139.373	-3%
2003	3.554.212	3%	2.134.135	3%	227.953	-9%	1.192.124	5%
2004	3.789.663	7%	2.242.890	5%	230.950	1%	1.315.823	10%
2005	4.081.924	8%	2.462.873	10%	230.511	0%	1.388.540	6%
2006	4.539.641	11%	2.807.727	14%	261.514	13%	1.470.400	6%
2007	5.334.083	18%	3.235.834	15%	342.779	31%	1.755.470	19%

A tabela mostra também que, em 1999, o crescimento do mercado se limitou exclusivamente às operações de TV paga via satélite. Como veremos adiante, naquele ano as duas operadoras que lideravam o mercado não estavam construindo novas redes terrestres: a TVA enfrentava o período turbulento do reposicionamento de seus sócios e a Globo Cabo estava, principalmente, comprando novas operações, em vez de ampliar as suas. Foi exatamente nesse período que a sucessão de crises econômicas fez aumentar a inadimplência entre os assinantes, e muitas operadoras passaram a “limpar a base” de assinantes, cortando a assinatura dos devedores.

Aqui, é importante ressaltar que foi no contexto da disputa por assinantes de DTH, a única modalidade de serviço que crescia à época, que teve início o primeiro caso relativo a práticas anti-competitivas julgado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Entre dezembro de 1997 e agosto de 1998, a TV Globo liberou, para transmissão pela Sky, o sinal local de suas emissoras de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Não permitiu, contudo, que a DirecTV, controlada pelo grupo concorrente Abril, também transmitisse esses sinais. Estas últimas, considerando a não-isonomia no tratamento uma prática anti-concorrencial, formalizaram uma denúncia ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Como poderá ser visto no próximo capítulo, o CADE, quando do julgamento, arquivou o processo.

Ao mesmo tempo em que disputavam o mercado de satélite, contudo, as empresas davam seguimento a mudanças operacionais com vistas a racionalizar sua estrutura e buscar vantagens competitivas - foi nesse período, por exemplo, que a Net Brasil alcançou

seu formato definitivo. A empresa, que havia nascido com uma multiplicidade de papéis (atuava, ao mesmo tempo, como *holding*, agente de compra de programação, operadora e licenciadora), focou, a partir de 1997, suas atividades no licenciamento da marca Net e na compra de programação (sendo a atividade de multioperadora transferida para a Globo Cabo). Assim, as atividades da Net Brasil ficariam praticamente restritas a duas diretorias: a de *marketing* e programação e a de franquias e operadoras.

(...) Moyses Pluciennik, CEO da Net, explica que se trata de um importante ajuste do modelo, com a empresa continuando na sua atividade de compradora e distribuidora de programação, fazendo desde o branding do produto até a composição na forma de pacotes. Acrescenta que agora as decisões passam a ser tomadas num sistema de câmaras, onde se destaca uma câmara de estratégia operacional constituída pelos representantes dos três sócios da Net. (GLASBERG, 1997).

Em resumo, a Net Brasil deixaria de ter interferência nas questões operacionais mais imediatas das redes de cabo (construção e manutenção, gerenciamento de assinantes, cobrança, etc). Também não seria mais uma *holding*. E passaria a se concentrar apenas no atacado, na compra de programação e no licenciamento da marca, o que incluía estratégias de *marketing*. Estas duas atividades eram fundamentais para o *Sistema Net*, composto por *afiliadas* (empresas controladas pela Globo), para quem se constitui como agente de compra de canais brasileiros e estrangeiros, e por *associadas* (com quem não mantém relações societárias), para quem é a agente de compra apenas dos canais brasileiros, podendo a compra de canais estrangeiros ficar a cargo da operadora

Àquela época, as operadoras, que já começavam a utilizar em suas rede novas tecnologias que possibilitavam a codificação do sinal, passaram a trabalhar com cada vez mais atenção na oferta de pacotes de canais ao assinante. Assim, podiam oferecer pacotes mais baratos, com menos canais, em sua maior parte generalistas, e pacotes “premium” onde passavam, por exemplo, os filmes recém-lançados. Em 1996, a Globosat lançou a Globo News. No ano seguinte, lançou os Telecine 2, 3, 4 e 5. A grande disputa, contudo, se dava na programação esportiva.

Até 1996, a TVA e a Globosat disputavam de maneira acirrada os direitos de transmissão dos jogos de futebol. Como Net Brasil e TVA tinham canais exclusivos (SporTV vs. ESPN/ESPN Brasil), a briga pelos campeonatos estaduais e pelo Campeonato Brasileiro era importante, como era grande a disposição, de parte a parte, de bancar a compra dos direitos, que nem sempre eram exclusivos. Além disso, a programação esportiva na televisão aberta e na TV por assinatura era sempre muito parecida, pois, sem a codificação das redes, os operadores de cabo ficavam impossibilitados de organizar a venda de pay-per-view, por exemplo (POSSEBON, 2009, p 125).

Em 1997, contudo, ocorreram mudanças importantes neste embate. As operadoras ligadas à Globo passaram a utilizar novas tecnologias em suas redes para transmitir os campeonatos na modalidade de *pay-per-view*²³ que até então, só havia sido utilizada pela TVA que, em 1995, passou a oferecer no Paraná, os jogos da segunda divisão do campeonato brasileiro de futebol.

Em julho desse ano [1997], alguns meses antes do início do Campeonato Brasileiro, travou-se intensa batalha pela disputa do direito de transmissão dos jogos. Net e Multicanal queriam exclusividade na transmissão dos jogos dos times grandes, apostando que isso impulsionaria o *pay-per-view*. A TVA contudo, transmitia os mesmo jogos aos seus assinantes, com base em uma liminar da Justiça. Da venda do *pay-per-view* das operadoras Net e Multicanal viria parte dos recursos para subsidiar a venda dos *decoders* e dos próprios direitos, o que tornava ainda mais dramática a disputa.

Essa guerra elevou o preço dos direitos. Ao mesmo tempo, os clubes passaram a negociar os direitos de TV paga em conjunto com os direitos para canais *pay-per-view* e com a venda para a TV aberta, o que colocou a TVA em situação complicada, pois ela não tinha distribuição em TV aberta e não explorava a tecnologia de *pay-per-view*. Em 1997, a operadora ainda fazia uma última tentativa de adquirir os direitos dos jogos dos times do Clube dos Treze em conjunto com o SBT, mas a proposta foi derrotada pelo consórcio Globo/Globosat/Bandeirantes, e os direitos, em TV por assinatura, ficaram para a Globosat, de onde nunca mais saíram. A TVA, naquele ano, fechou com o Clube dos Onze, que representava clubes menores, mas aos poucos se afastou da disputa por direitos esportivos (POSSEBON, 2009, p 125).

O que ficou claro nessa disputa foi a grande vantagem de escala das empresas ligadas às Organizações Globo no que se refere à compra de direitos de transmissão dos campeonatos de futebol. Conquistando a exclusividade dos campeonatos, as empresas do Sistema Net e a Sky, que, também por outros motivos, já vinham se consolidando como as maiores do setor, ampliaram significativamente sua participação no mercado nos anos seguintes.²⁴

A partir de 1998, teve início no Brasil um longo período de instabilidade macroeconômica, com uma série de crises financeiras. As operadoras de TV por assinatura sentiram este impacto com mais intensidade devido à desvalorização do real em janeiro de 1999: com boa parte dos custos em dólar (seja na compra de programação ou de equipamentos) e com dívidas também em moeda-norte americana, a desvalorização fez o investimento despencar. E o mercado consumidor, desaquecido, tornou a situação ainda pior.

Isso não impediu, contudo, que as organizações Globo, mesmo à custa de estratégias financeiras que quase a levariam à falência nos anos seguintes, consolidasse sua

²³ Modalidade pela qual o assinante adquire, por um preço unitário, a possibilidade de assistir a um programa único, em geral um espetáculo ou evento esportivo.

²⁴ No próximo capítulo, no qual serão analisados os processos tramitados no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, veremos que os campeonatos de futebol ocupam papel central em pelo menos dois processos, sendo que um deles, até a finalização desta pesquisa, ainda não havia sido concluído.

liderança e adquirisse a totalidade das ações de operações nas quais já era sócia minoritária. Em 1998, os Marinho, que já haviam comprado a Multicanal, reorganizaram a estrutura societária de suas empresas: a Multicanal absorveu a antiga Globo Cabo Holding e mudou de nome para Globo Cabo S.A. A Multicanal já negociava suas ações em bolsa – inclusive a de Nova York – e a Globo Cabo S.A. manteve a mesma estratégia.

Em 1999, a Globo Cabo promove um plano de capitalização que, entre emissão de ações e aquisição de dívidas, aumenta seu capital em aproximadamente meio bilhão de dólares, o que, além de aumentar o caixa e a capacidade de investimento, possibilitou o pagamento ou a rolagem de dívidas que, àquele momento, já chegavam a R\$ 600 milhões, sendo 60% em dólar. Em agosto daquele ano, a empresa firmou um acordo estratégico com a Microsoft, que aportou US\$ 126 milhões no desenvolvimento de novos serviços – entre os quais estava o Virtua, a primeira tentativa, sem muito sucesso, de oferta de Internet em banda larga pela Globo. Na seqüência, em novembro, o BNDES Participações ingressou no capital da Globo Cabo (BRITTOS, 2001, pp 211-212).

É importante lembrar que durante o ano 2000, apesar das dificuldades econômicas do Brasil, as empresas envolvidas com a Internet conseguiam recursos com relativa facilidade – era o auge da chamada “bolha das ponto com”, quando ocorria uma euforia mundial dos investidores em torno de empresas de tecnologia. Foi nesse cenário que as Organizações Globo conseguiram um aporte de capital inédito no Brasil até então: a Telecom Itália Móbile adquiriu, por US\$ 810 milhões, 30% das ações do portal Globo.com.

Recapitalizada, e com a valorização de suas ações negociadas nas bolsas norte-americanas, a Globo Cabo comprou em maio de 2000 a totalidade das ações da Unicabo - multioperadora que explorava quatro redes de cabo em Campinas e região e era ligada à família Coutinho Nogueira, dona da EPTV, emissora de TV afiliada à Globo. Em setembro de 2000, foi a vez de adquirir as ações da Net Sul, em uma operação avaliada em US\$ 900 milhões (BRITTOS, 2001, p. 212).

Em 18 de setembro de 2000 a Globo Cabo comprou a NET Sul, segunda maior operadora de cabo do Brasil, com 374,1 mil assinantes e 1.125,4 mil domicílios cabeados ao final do mês de março de 2000. Sua rede de cabos possui uma extensão de 9 mil km, dos quais 57% em 750 MHz, 26% em 550 MHz e o restante em 450 MHz. Em suma, a empresa traz para a Globo Cabo uma relevante base de assinantes e domicílios cabeados com perfil para a introdução de serviços de maior valor agregado (NET SERVIÇOS, 2008.).

Somado ao crescimento das operações que já eram controladas pela Globo Cabo, a aquisição da Net Sul pela MSO dos Marinho em 2000 permitiu que a empresa aferisse um crescimento de quase 50% na sua base de assinantes durante aquele ano, o qual

fechou com 1,5 milhão de clientes. No mesmo ano, a Globo Cabo compra o controle da Vicom – importante rede de comunicações via satélite, voltada para o mercado corporativo e com presença nacional. No quadro 2 é possível ver a evolução das operações de TV a cabo controladas pela Globo e o acentuado aumento no número de cidades atingidas, quilômetros de rede de cabo e assinantes durante os anos de 1999 (decorrentes da compra de outras operadoras nas quais a Globo já detinha participação) e 2000 (decorrentes da compra da Net Sul).

Quadro 3 – Evolução das operações da Globo Cabo / Net Serviços

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor

	OPERAÇÕES	BASE		COBERTURA		EXTENSÃO DE REDE		MARKET SHARE	
		Assinantes	Cresc.	Domicílios	cresc.	Km	cresc.	cabo e MMDS	Toda a TV paga
1998	14	976.008		4.347.859		21.881		46%	36%
1999	19	1.012.980	4%	4.856.921	12%	25.546	17%	49%	34%
2000	46	1.504.533	49%	6.551.569	35%	35.808	40%	65%	43%
2001	46	1.428.373	-5%	6.511.310	-1%	35.808	0%	60%	40%
2002	46	1.323.264	-7%	6.513.936	0%	35.187	-2%	57%	38%
2003	46	1.352.500	2%	6.600.799	1%	35.760	2%	57%	38%
2004	46	1.397.700	3%	6.680.000	1%	35.715	0%	56%	37%
2005	46	1.487.617	6%	6.749.962	1%	35.922	1%	55%	36%
2006	45	1.771.837	19%	7.191.000	7%	36.000	0%	58%	39%
2007	79	2.459.638	39%	9.038.900	26%	43.523	21%	69%	46%

A holding Globo Cabo fechou o ano 2000 com 46 operações e 65% de todos os assinantes de TV a cabo e MMDS do Brasil (ou 43% dos assinantes de TV paga, se o DTH também for colocado na conta). Atingia, com isso, o que se configurou por mais alguns anos como o ponto máximo sua estratégia de expansão horizontal. Também é importante notar que, após adquirir o controle das empresas Multicanal, em 1997, e Net Sul, em 2000, a Globo tornou-se a única controladora da Net Brasil.

Sem o mesmo fôlego financeiro – e sem o mesmo leque de parceiros de sua rival – o grupo Abril fez o caminho inverso: precisou se desfazer de ativos tanto no segmento de distribuição como no de programação. Contou para isso, além das sucessivas crises econômicas, a fragilidade da composição societária da Tevecap.

Em junho daquele ano [1998] viriam à tona as primeiras manifestações de insatisfação. A Falcon era uma operadora de cabo e só tinha interesse nesse mercado, e não em DTH. A ABC/Disney perdera o interesse desde que a Disney adquirira a ABC [em 1996], e o investimento em TV paga não fazia mais sentido para ela. Os grupos Chase e Hearst também não estavam confortáveis, o que apressou, por parte da TVA, a busca por uma saída para os sócios descontentes. (...) Como a maior insatisfação dos acionistas da TVA eram os investimentos feitos em TV por assinatura via satélite, ficou acertado em meados de 1998 que eles sairiam da participação na Galaxy Brasil, empresa responsável pela operação da DirecTV, em troca de US\$ 300 milhões, pagos pela Hughes, que seriam reinvestidos na própria TVA. Mas aquela negociação, na verdade, só sairia em 1999, e seria muito mais

drástica para o grupo Abril, uma vez que não só os dois sócios, mas o próprio grupo da família Civita se desfaria da operação de DTH (POSSEBON, 2009, p.130).

Em um período relativamente curto de tempo, entre 1999 e 2000, a TVA Programadora vendeu para os controladores estrangeiros suas participações minoritárias nos canais ESPN Brasil, HBO Brasil, Bravo Brasil e Eurochannel. (BRITTOS, op. cit., p.213). Da mesma forma, sem condições de arcar com os altos custos fixos, em dólar, das operações da DirecTV brasileira, em maio de 1999 ela vendeu toda a sua participação na operadora (75% das ações), para a *Hughes Electronics*, o sócio norte-americano, por US\$ 300 milhões mais o pagamento das dívidas.

Assim, a empresa buscava apostar seu futuro na oferta de novos serviços, como o provimento de conexão à Internet em banda larga e o provimento de conteúdo para todas as mídias, atividade na qual já atuava por meio de sua associação com a Folha de São Paulo no portal e provedor de acesso UOL. Queria, para tanto, um sócio do setor de telecomunicações e conduziu, sem sucesso, negociações nesse sentido durante os anos 1999 e 2000 (POSSEBON, 2009, p 168-170).

Previstas inicialmente para o ano de 1997, as licitações para as concessões de cabo e autorizações de MMDS só vieram a ter seu resultado final divulgado em 1998, sendo que os contratos de operação foram assinados a partir de agosto. Ali surgiu, depois de 10 anos de atuação dos grupos Globo e Abril, a primeira oportunidade para a entrada de novos capitais nas operações de TV paga. A maioria de tais operações, contudo, só começou a funcionar de fato em 1999 e 2000, quando foram responsáveis por boa parte do crescimento no número de assinantes de cabo e MMDS naquele ano – cerca de 13% sobre o ano anterior.

A primeira leva de editais possibilitou a entrada de 20 novos grupos empresariais em mais de 90 cidades. Entre as multioperadoras mais expressivas surgidas naquele momento estavam:

- *Horizon (que depois se tornaria Vivax)*. A MSO reunia investidores norte-americanos, e conquistou outorgas de cabo para 13 cidades do interior paulista.
- *Consórcio Brasil Telecom (que depois se tornaria Way TV)*. Controlada por vários investidores brasileiros, que conquistou dez concessões em Minas, incluindo a capital.
- *TV Cidade*. Reunia como sócios SBT, Bandeirantes, Diários Associados e o fundo norte-americano *Hicks, Muse, Tate & First*. A multioperadora conquistou 14 concessões, incluindo Recife, Niterói e Salvador.

- *SMC / Adelpia (que depois se tornaria Viacabo)*. Era resultado da parceria de um empresário brasileiro que já operava redes de cabo nas cidades gaúchas de Pelotas e Rio Grande com a MSO norte-americana Adelpia. Conquistou 11 outorgas em cidades pequenas e médias.
- *Alusa (que depois seria denominada Big TV)*. Era um grupo nacional que conquistou 4 outorgas em capitais e grandes cidades: Maceió, João Pessoa, Guarulhos e São José dos Campos.

Novas licitações ocorreriam ainda em 1999 e 2000, aumentando inclusive o número de outorgas das multioperadoras entrantes. As novas operadoras nunca chegaram a ameaçar a liderança dos principais grupos, uma vez que estavam situadas em cidades de menor porte, ou, quando entraram em capitais, tinham que disputar com operações de cabo já estabelecidas. Além disso, como veremos adiante, boa parte destas multioperadoras, no futuro, seriam adquiridas por empresas maiores – quase todas pelo consórcio entre Globo e Telmex que se formaria em 2004.

A chegada dos novos *players*, no entanto, movimentou o mercado de programação. Como foi visto anteriormente, a TVA, em meio à onda de redução de ativos por parte do grupo Abril, vendeu sua participação em vários canais de TV paga. Ao mesmo tempo, a empresa – relativamente já muito inferior à Net Brasil – havia abandonado a ideia de comprar a programação em conjunto para revende-la a suas franqueadas. Unida aos novos entrantes, como a Adelpia e a Horizon; a operadoras que faziam parte do Sistema TVA, como a TV Filme de Brasília; e a outros pequenos e médios operadores independentes, a empresa dos Civita criou a associação NeoTV, que tinha por objetivo justamente negociar canais em conjunto para distribuir aos associados, conseguindo, com isso, ganhos de escala. Desta forma, a NeoTV, que no momento de criação já reunia 551 mil assinantes (POSSEBON, 2009, p 162), passou a competir diretamente com a Net Brasil na atividade de agenciamento de compra de programação.

Sob a liderança da TVA, o grupo uniu-se em agosto de 1999, objetivando ganhar força na negociação com as programadoras. O crescimento tem sido progressivo e constante, chegando ao segundo semestre de 2001 a somar 33 grupos empresariais, grande parte com mais de uma outorga, num total de 112 operações. Cada empresa faz seu contrato individualmente com o programador, mas partindo de um acordo prévio beneficiador de toda a base NeoTV, a qual ganha maior poder de negociação e obtém melhores condições, devido aos ganhos de escala. Para Alexandre Annenberg, a NeoTV surgiu porque “os operadores não estão dispostos a se sujeitar” ao poder da Net, advindo da Globo como produtora de conteúdo, que é usado “para afiliar compulsoriamente [...] e exigir vínculo de franquia [...]”. Cada operadora ou multioperadora associada à NeoTV atua junto ao consumidor com estratégias, marcas, pacotes e ações de fidelização próprias (BRITTOS, 2001, p 230)

Os anos de 1999 e 2000, portanto, marcaram grandes mudanças no mercado de TV por assinatura. Recapitulando os marcos desta mudança, é importante citar o movimento de vendas de ativos por parte da Abril, o que inclui a sua saída da DirecTV e dos canais em que era sócia de programadores estrangeiros, assim como o reposicionamento de suas atividades, que incluiu a empresa deixar de atuar no franqueamento e também no licenciamento, motivada por outro fator que provocou mudanças no mercado: a entrada em atividade dos novos operadores de TV por assinatura, que venceram as licitações de 1997 mas, devido à demora na assinatura dos contratos, só então começaram a atuar. Outra mudança importante, esta capitaneada pela Globo, foi a expansão de seus ativos, com a compra das participações na Net Sul e na Unicabo, que levaram a empresa ao seu maior índice de concentração horizontal até então e concluiu um movimento que já fora iniciado anteriormente com a compra da participação da Multicanal. Como todos estes movimentos – tanto a expansão da Globo, como também a venda de ativos da TVA e a entrada em operação de novos competidores – só foram concluídos no ano 2000, utilizo este ano como o ponto de corte para este momento da evolução da TV por assinatura.

Analisando-se o momento compreendido entre 1995 e 2000, contudo, é possível encontrar padrões de competição. Como observou Brittos, que o chamou de *fase da definição*:

Trata-se de um período [em] que, além de plenamente definido o modelo de desenvolvimento de TV paga, no Brasil, com aquisições e afiliações das operações então existentes, consolidou-se a liderança da Globo e estabeleceu-se um quadro regulatório seguro, a partir da principal tecnologia, o cabo. (...)

Neste momento, já estavam constituídas as barreiras à entrada, com o Grupo Globo programando os principais canais pagos e reunindo os mecanismos mais adequados para distribuí-los ao consumidor final e atingir a maioria dos clientes. Caracterizou-se assim a estrutura de mercado como um oligopólio diferenciado. Atuantes em programação e operação, Globosat/Net Brasil/Sky e TVA/Directv partilhavam o mercado, com grande sobreposição do primeiro conglomerado (BRITTOS, 2009, p. 185-186).

Assim como na fase anterior, as concentrações horizontal e vertical foram marcantes. De um modo geral, até o esgotamento do padrão em 1999-2000, a cadeia produtiva manteve-se a mesma do momento anterior, com a participação da Abril e da Globo em todas as etapas, sendo que esta última liderava o mercado. O que mudou foi o fato de ambos os grupos terem, por meio de compra de participações em outras operadoras, terem aumentado em muito a concentração horizontal no segmento de *distribuição*. Em 1998, por exemplo, apenas 11% do mercado eram de operadoras nas quais nem Globo nem Abril tinham participação societária (PAY-TV SURVEY, 1999). Nesse sentido, a Globo foi a mais

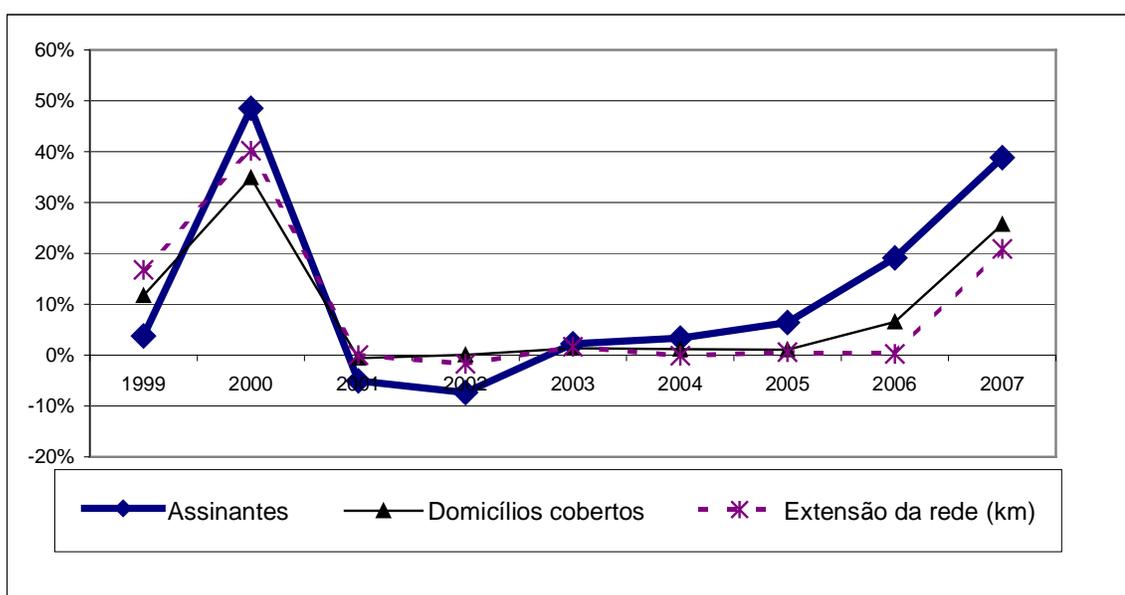
agressiva, dando preferência pela compra do controle total de operadoras nas quais já era sócia e seguindo com as aquisições mesmo quando a Abril, por conta da crise econômica e fatores externos, adotava caminho contrário. Da mesma forma, com a reestruturação da Net Brasil em 1997, a Globo definiu seu modelo de negócios nos moldes definitivos: uma empresa para a produção e programação (Globosat), uma para agenciamento de compra de canais e licenciamento (Net Brasil) e uma multioperadora (Globo Cabo, que depois virou Net Serviços).

2.4.3 Momento da Crise (2001-2003)

O grande endividamento da Globo em sua rodada de compras nos anos 1999 e 2000 não demorou a surtir efeito. Em meados de 2001, a dívida bruta da Globo Cabo era de R\$ 1,6 bilhão, o que levou a operadora a cortar 20% de seu quadro de pessoal naquele ano. A empresa que controlava a multioperadora, a Globopar, estava em situação ainda pior, com uma dívida de US\$ 1,77 bilhão. (POSSEBON, 2009, p.186). Com pouca capacidade de investir na rede ou de lançar campanhas publicitárias e enfrentando um mercado consumidor desaquecido, a Globo Cabo viu sua base de assinantes enfrentar dois anos seguidos de retração: caiu 5% em 2001 e outros 7% em 2002.

Gráfico 1 – Crescimento anual da Globo Cabo / Net Serviços

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor



O gráfico 1 mostra as taxas de crescimento (ou diminuição) de três variáveis importantes nas operações de TV a cabo: quilômetros de rede em funcionamento, número de domicílios atingidos (ou seja, de potenciais assinantes) e número de assinantes. Dele se pode entender que, com as aquisições da Unicabo e da Net Sul, a operadora aumentou em 50% o seu número de assinantes (linha grossa) em 2000, quando comparado com o ano anterior. E que, depois da perda de assinantes em 2001 e 2002, teve apenas taxas residuais de crescimento em 2003 e 2004 – de 1% e 3%, respectivamente. E a quantidade de domicílios atingidos pelas redes (linha fina) e a extensão da rede (linha pontilhada) permaneceram praticamente iguais entre 2001 e 2005, configurando um quadro de paralisação dos investimentos na expansão da infra-estrutura. Em resumo, a empresa deixou de cabear novas áreas ou de adquirir operadoras já em funcionamento.

É importante considerar que, a partir do ano 2000, o filão da TV por assinatura como já estava mudando para o conjunto das operadoras, como pode ser visto no quadro 5. As grandes taxas de crescimento dos anos anteriores – quando as empresas ainda tinham muito espaço para crescer nas classes de consumo mais elevadas – não viriam a se repetir nos anos seguintes. Em 2001, o número agregado de assinantes de TV por assinatura no Brasil cresceu apenas 3%, contra 17% no ano anterior. Em 2002, ele caiu em 3%. O modelo havia definitivamente entrado em crise e dava sinais de esgotamento.

Quadro 4 – Evolução do número de assinantes de TV paga (total Brasil, incluindo satélite)

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor

	Total Brasil (inclui satélite)		Globo Cabo / Net Serviços	
	Assinantes	Cresc.	Assinantes	Cresc.
1995	1.000.000	-	n.d.	n.d.
1996	1.800.000	80%	n.d.	n.d.
1997	2.571.313	43%	n.d.	n.d.
1998	2.693.339	5%	976.008	n.d.
1999	2.973.568	10%	1.012.980	4%
2000	3.469.029	17%	1.504.533	49%
2001	3.558.666	3%	1.428.373	-5%
2002	3.457.961	-3%	1.323.264	-7%
2003	3.554.212	3%	1.352.500	2%
2004	3.789.663	7%	1.397.700	3%
2005	4.081.924	8%	1.487.617	6%
2006	4.539.641	11%	1.771.837	19%
2007	5.334.083	18%	2.459.638	39%

Mesmo assim, é possível afirmar que foram os fracos resultados aferidos pelas operações da Globo que puxaram para baixo a média do mercado, como pode ser visto no gráfico 2. As operações de TV paga resultantes do processo de licitação começaram a implantar suas redes a partir de 1999 e 2000, agregando mais assinantes ao mercado brasileiro. E o número de assinantes das operações de DTH permaneceu praticamente igual entre 2000 e 2003, voltando a crescer com mais vigor a apenas a partir de 2004.

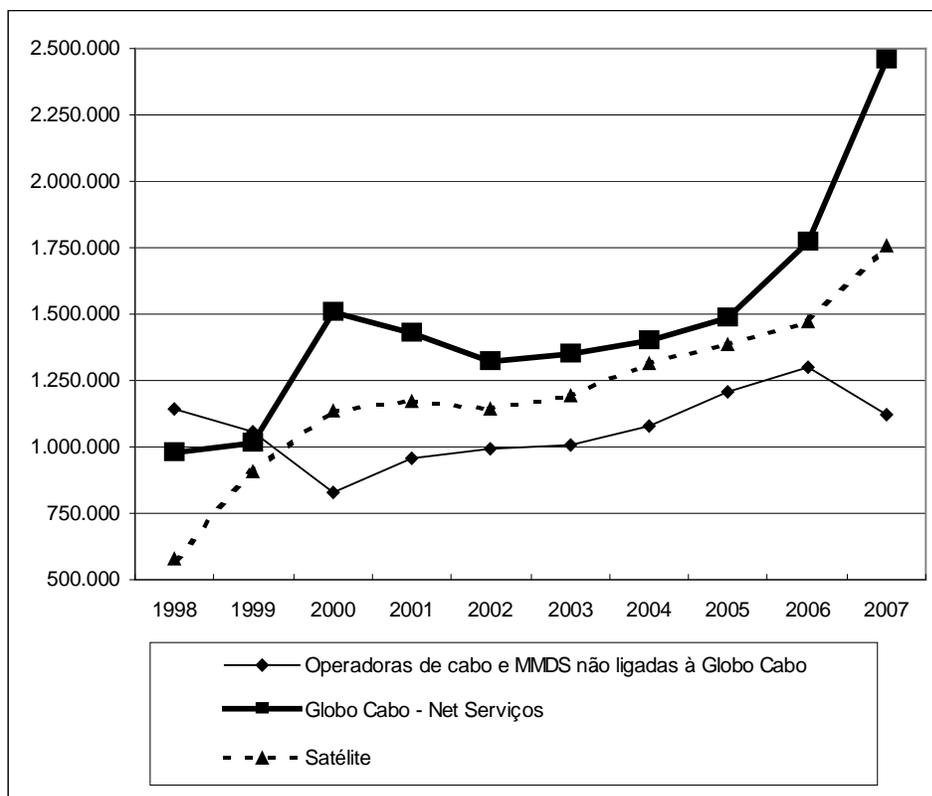
A saída da Globo Cabo foi buscar a reestruturação da dívida e também vender ativos. Neste sentido, planos de reestruturação foram lançados em 2001 e 2002, o que implicou o aporte de mais capital por parte do BNDES, do Bradesco e da Globopar, sócios da multioperadora, além do lançamento de títulos de dívida (debêntures). Foi no bojo destas reestruturações que o BNDES passou a ter assento no conselho da empresa e que a *Globo Cabo* foi transformada em *Net Serviços*. Também em 2002, a Globopar vendeu o controle da Sky no Brasil para a *News Corporation*, mas continuou como sócia, detendo 49,9% das ações e uma parceria estratégica com os sócios estrangeiros. E, em 2004, a Net Serviços vende sua participação na Vicom e termina a reestruturação de sua dívida.²⁵

Mas enquanto a atuação das empresas da Globo no segmento de distribuição sofria com a perda de assinantes, a Net Brasil continuava mantendo market shares relativamente constantes no segmento de agenciamento de compra de programação, como pode ser visto no quadro 5. Desde 1998, a empresa mantinha uma participação de mais de 60% do mercado. Ou seja, embora não tivesse relacionamento direto com o público, vendia para operadoras que tinham em sua base mais de 60% dos assinantes no país. Pode-se notar, também, que a Net Brasil teve uma queda no número de assinantes apenas uma vez, em 2002 (cerca de 4%), refletindo a queda no número de assinantes da Globo Cabo. De um modo geral sua trajetória de crescimento foi bem mais estável do que as das empresas do grupo que atuam no provimento de TV paga (mostrada anteriormente no quadro 3). Trata-se, portanto, de uma etapa da cadeia produtiva que demonstrou muito mais estabilidade do que a própria operação de TV por assinatura.

²⁵ Em grande parte, as dívidas da Globo Cabo foram assumidas pela Globopar, a *holding* dos Marinho, que passou por sérias dificuldades financeiras: no início de 2004, seus credores norte-americanos chegaram a iniciar o processo de falência da empresa brasileira para, com isso, resgatar suas dívidas. A Globopar, contudo, conseguiu renegociar a dívida e estende-la por mais tempo.

Gráfico 2 – Assinantes da Globo Cabo / Net Serviços, de satélite e de operações de cabo e MMDS não ligadas à Globo Cabo / Net Serviços

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor



Também é possível ver no quadro 5 a baixa presença de operadores não filiados a nenhum dos dois grupos dominantes. A coluna dos independentes só conta com participações no mercado superiores a 10% entre os anos 1999 e 2005 por conta da participação da DirecTV no período em que seu controle já havia sido vendido pela Tevecap/Abril, mas ainda não havia sido comprado pela Sky.

Quadro 5 – “Grandes Grupos” – assinantes e market share

Fonte: Dados da PAY-TV Survey, organizados pelo autor

* O número de assinantes é uma estimativa sobre o market share.

	Afiliadas Net Brasil		TVA e NeoTV		Independentes	
	Assinantes*	Mkt share	Assinantes	mkt share	assinantes	Mkt share
1998	1.750.670	65%	754.135	28%	188.534	7%
1999	1.813.876	61%	475.771	16%	654.185	22%
2000	2.185.488	63%	555.045	16%	728.496	21%
2001	2.206.373	62%	604.973	17%	747.320	21%
2002	2.109.356	61%	553.274	16%	795.331	23%
2003	2.239.154	63%	817.469	23%	533.132	15%
2004	2.387.488	63%	871.622	23%	530.553	14%
2005	2.612.431	64%	938.843	23%	530.650	13%
2006	3.450.127	76%	998.721	22%	90.793	2%
2007	4.320.607	81%	800.112	15%	213.363	4%

A relativa estabilidade da Net Brasil pode ser explicada pelo fato de ela ter entre seus clientes todas as operações de cabo da Globo e também a operação via satélite Sky, além de um número (cada vez menor) de operadoras independentes que levavam a marca Net. Além disso, a Net Brasil era revendedora exclusiva da programação Globosat – e a Globosat, por sua vez, detinha os direitos de transmissão de boa parte dos campeonatos brasileiros de futebol na modalidade *pay-per-view*. Foi nesse contexto que, em 2001, a TVA e a Associação NeoTV questionaram, junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, estas práticas de exclusividade. O processo será descrito no capítulo seguinte dessa pesquisa.

Este momento que se estende de 2001 a 2003 marcou a estagnação do mercado de TV por assinatura. Houve uma desconcentração no segmento de distribuição, com a consolidação e o amadurecimento dos entradas de novos *players* que haviam recebido outorgas nos anos anteriores, mas ela não foi suficiente para ameaçar as posições da Globo, mesmo que esta estivesse no período mais agudo de sua crise financeira e não conseguisse realizar novos investimentos após a compra da Net Sul e a Unicabo. Ao final de 2001, os assinantes de TV paga no Brasil eram 3.558.666. Ao final de 2003, eram quatro mil a menos. As empresas de cabo da Globo foram as mais afetadas, com perda de 70 mil assinantes no período. Mas a crise também se refletiu na DirecTV, já não mais controlada pela TVA, que vinha perdendo assinantes desde o ano 2000, em um movimento que reflete a decisão de seus controladores norte-americanos de também não mais investirem nessa operação, preparando-a para a venda à *News Corporation*.

Nos segmentos de produção e programação, a Globosat foi a única grande empresa nacional atuante durante esses anos – a TVA já havia vendido suas participações nos

canais que programava. A TVA também não mais atuava no licenciamento – e tal atividade não foi assumida pela NeoTV, sua sucessora no segmento de agenciamento de compra de canais de programação. De uma forma geral, contudo, o mercado manteve sua estrutura de um oligopólio diferenciado-concentrado, com um grau de concentração um pouco menor do que o do momento anterior mas, mesmo assim, bastante elevado. Da mesma forma, mantiveram-se elevadas as barreiras à entrada, com destaque para as decorrentes da exclusividade do acesso à programação por parte da Net Brasil, como pode ser visto na disputa judicial pelos campeonatos esportivos.

2.5 Fase do oligopólio convergente (a partir de 2004)

Um fato marcante do mercado brasileiro de TV por assinatura em 2004 foi a associação entre a gigante de telefonia Telmex e a Globo nas operações de TV a cabo. Este fato possibilitou não só o fim da reestruturação da Net Serviços mas, sobretudo, a introdução de novos competidores – as teles – e de novas formas de concorrência. Teve início, com esta associação, a era das ofertas do *triple-play*, quando o que é oferecido ao assinante não é só TV por assinatura, mas um pacote de serviços que inclui também telefonia fixa e acesso à Internet em banda larga. Assim, o que se vê não são apenas operadores de cabo competindo entre si, mas também concorrendo com as teles locais na oferta de serviços que até então só estas últimas ofereciam²⁶.

Para melhor entendermos o significado desta aliança é preciso, contudo, levar também em consideração algumas mudanças ocorridas no mercado brasileiro de telecomunicações a partir da privatização da Telebrás, em 1999. Na ocasião dos leilões, formaram-se quatro grandes blocos de capital para disputar o mercado de telefonia fixa: a *Telefónica de España* comprou a operação do Estado de São Paulo; um consórcio entre a *Telecom Italia*, o Opportunity e fundos de pensão levou a Brasil Telecom, com cobertura de 9 estados; o consórcio liderado pela Andrade Gutierrez passou a controlar a Telemar, que cobria 16 estados; e a MCI Worldcom adquiriu a Embratel, responsável pela telefonia de longa distância, detentora dos satélites Brasilsat e das principais redes de fibras ópticas do país. Outros grupos estrangeiros já atuavam na telefonia celular brasileira (na chamada “banda B”, serviço que competia com as teles estatais desde 1998) ou chegaram ao país com a

²⁶ É certo que boa parte dos operadores – a Globo inclusive – já ofereciam conexão em banda larga por cabo antes disso, da mesma forma como já existiam alguns serviços de telefonia IP sobre o cabo. Mas só com a união Globo-Telmex tais usos das redes se tornaram populares. Conta para isso tanto o aporte de capital necessário para o lançamento dos pacotes como a experiência da Embratel na oferta de serviços de telecomunicações.

privatização das operadoras celulares das estatais. Desta forma, grupos como *Bell Canada*, *TIW*, Telesp Celular e *Telecom Italia Mobile*, entre outros, já se encontravam atuando no país.

Em um primeiro momento, as operadoras de telecomunicações instaladas no país podiam oferecer serviços apenas na área de concessão que foi conquistada nos leilões de privatização. A *Telefónica*, por exemplo, só podia explorar serviços dentro do estado de São Paulo, assim como a Embratel só podia operar serviços de longa distância. O processo de privatização, contudo, já previa a expansão das teles para outras áreas, caso elas atingissem metas de universalização pré-fixadas. A Embratel atingiu essas metas em 2002 e passou a ter o direito de operar telefonia local – não tinha, contudo, redes locais sobre as quais prestar esses serviços.

Ao mesmo tempo em que as operadoras locais buscavam as licenças para expandir sua área de atuação, começou a ocorrer uma série de fusões e incorporações na área de telefonia celular, resultando na criação de grandes companhias de alcance nacional: a Vivo (controlada pela *Telefónica de España*), a Oi (controlada pela Andrade Gutierrez, grupo La Fonte e fundos de pensão) e a Claro, que ganhou seu formato final em 2003 e é controlada pela *América Móvil*, grupo do mexicano Carlos Slim, o mesmo que controla a Telmex.

Assim, no ano de 2004, boa parte das fusões e consolidações no mercado de telecomunicações já havia ocorrido. Entre os grandes negócios a ocorrerem no setor, restava a iminente venda da operadora Embratel em um leilão que estava sendo realizado de acordo com as regras da Corte de Falências dos Estados Unidos, uma vez que seu primeiro controlador privado, a norte-americana MCI WorldCom, entrara em falência naquele país. Embora a tele de longa distância também tenha despertado o interesse do Consórcio Calais, formado pelas operadoras locais Telefónica, Brasil Telecom e Telemar (Oi), que ofereceu US\$ 360 milhões pelos ativos da Embratel, a venda foi realizada para a *Teléfonos de México* (Telmex), que ofereceu US\$ 400 milhões pela empresa. Assim, em 28 de abril de 2004, a Embratel passou a ser controlada pelo grupo do empresário Carlos Slim.

Com este negócio, o grupo mexicano, que já contava com importante participação no mercado de telefonia celular, passou a deter também a maior operadora nacional de telefonia de longa distância e transmissão de dados. Faltava, contudo, chegar ao mercado de telefonia local e acesso à Internet. A Embratel, embora detentora de uma grande infra-estrutura nacional baseada em redes de satélites e de fibra óptica, não tinha redes locais de distribuição (o *last mile*) que permitissem a oferta daqueles serviços. Economicamente, não era interessante duplicar as redes já existentes nas cidades, por conta dos altos custos

envolvidos nesta construção – e já amortizados pelas teles locais que ali estavam estabelecidas.

O grupo de Slim encontrou uma solução rápida. Em 27 de agosto de 2004 (exatamente quatro meses após a compra da Embratel), a Telmex realizou o negócio que lhe daria a capacidade de chegar ao consumidor final oferecendo serviços de banda larga e telefonia: a compra de sociedade na rede da Net Serviços, por US\$ 200 milhões.

Ao entrar como sócia na Net Serviços, a controladora da Embratel conquistou também o acesso às redes de TV a cabo já construídas em 46 das cidades economicamente mais interessantes – e isso ocorreu em uma época na qual a tecnologia já possibilitava que essas infra-estruturas pudessem ser usadas para a telefonia fixa. Para as Organizações Globo, as vantagens operacionais se deram pelo acesso à grande infra-estrutura da Embratel que, com fibras ópticas de alta capacidade em todo o Brasil, já era responsável por canalizar a maior parte do tráfego de Internet no país.

A formalização final do negócio só ocorreu em 2005, juntamente com o término da reestruturação financeira da Net Serviços. Com as transações, a multioperadora de cabo passou a ter, em sua estrutura acionária, a predominância do capital mexicano de Carlos Slim, mas, enquadrando-se na Lei do Cabo, o controle formal continua com a Globo. Assim, após algumas reorganizações societárias que pouco mexeram no formato definido em 2005, a Net Serviços chegou ao final de 2008 com 36,4% de suas ações com direito a voto (ações ordinárias) detidas direta ou indiretamente pelas Organizações Globo e 63% das ações deste tipo detidas pelo grupo mexicano. Em relação ao capital total (o que inclui as ações preferenciais e as ordinárias) a diferença é ainda maior: 6,9% do capital total é da Globo e 35,3% é da Telmex. O restante – 57,8% do capital total – está sendo negociado em bolsas ou está nas mãos de alguns investidores privados que não tem qualquer poder de controle sobre a empresa.

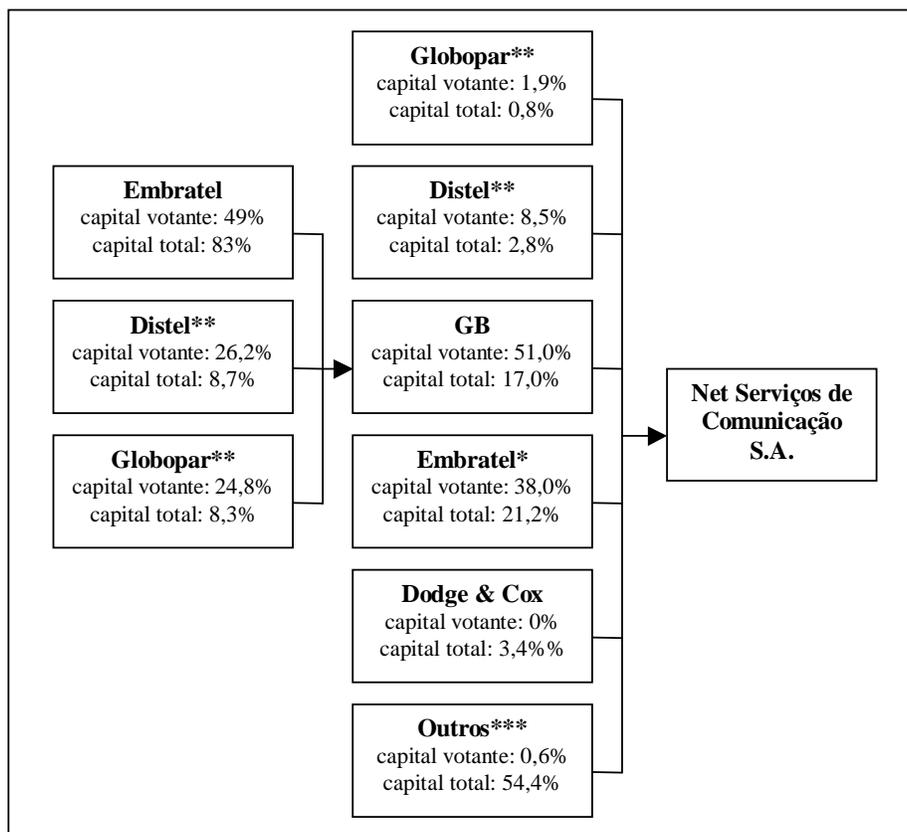
Quadro 6 – Distribuição do capital social da Net Serviços em 31/12/2008

Fonte: Net Serviços – relatório de administração do exercício de 2008.

	31/12/2008		
	Ordinárias	Preferenciais	Total
Organizações Globo			
GB Empreendimentos e Participações S.A.	26,0%	-	2,9%
Distel Holding S.A.	8,5%	-	2,9%
Globo Comunicação e Participações S.A.	1,9%	0,8%	1,1%
Grupo Telmex			
GB Empreendimentos e Participações S.A.	25,0%	-	14,1%
Embratel Participações Ltda.	35,8%	5,4%	15,5%
Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. – Embratel	2,2%	7,5%	5,7%
Demais acionistas	0,6%	86,3%	57,8%

Figura 4 – Composição acionária da Net Serviços e GB Participações em 31/12/2008.

Fonte: Net Serviços – relatório de administração do exercício de 2008.



Obs: *Soma das participações de duas empresas do mesmo bloco: Embratel Participações Ltda. e Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A – Embratel; **Ambas as empresas têm 100% de seu capital social controlado pelos irmãos José Roberto, Roberto Irineu e João Roberto Marinho; *** Ações negociadas na Bolsa.

Como pode ser visto no quadro 6, o que garante formalmente o enquadramento da Net Serviços na Lei do Cabo, ou seja, o que dá a ela “pelo menos cinquenta e um por cento do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos”²⁷, é o fato de ela ser controlada por uma empresa chamada GB, que por sua vez é controlada por duas empresas pertencente à família Marinho: a Globopar e a Distel Holding. É interessante, contudo, notar que tanto o controle da GB sobre a Net Serviços como o dos Marinho sobre a GB se dá no mínimo limite legal: 51% (ver figura 4).

O saneamento financeiro da Net Serviços e a injeção de recursos pela Telmex na operadora são fatores fundamentais para a recuperação do grupo sentida a partir de 2005 / 2006. E esta mudança está estreitamente relacionada com a oferta conjunta dos

²⁷ Esta é a imposição expressa no inciso II do artigo 7º da Lei do Cabo (Lei 8.977/1995)

serviços de TV por assinatura, acesso à Internet em banda larga e telefonia fixa em um único pacote (*triple-play*), impulsionada pelo acordo com a tele mexicana.

Além disso, recapitalizada, a Globo Cabo voltou às compras, depois de sete anos sem buscar novos mercados. Para tanto, adquiriu, em outubro de 2006, a operadora Vivax, que por sua vez já era resultado da fusão entre a Canbras e a Horizon. A operadora contava com 34 operações em São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas – e detinha uma sólida base de clientes de Internet em banda larga.

A aquisição da Vivax fez com que a Net Serviços terminasse o ano de 2007 com mais de 1,4 milhão de assinantes de serviços de acesso à Internet em banda larga, como pode ser visto no quadro 7. O crescimento foi consistente: o número de assinantes praticamente dobrou por dois anos consecutivos, superando em muito a média de expansão do serviço como um todo (incluindo as outras operadoras), que foi de 76% entre 2005 e 2006 e de 58% entre 2006 e 2007. Com isso, o market share da Net Serviços no acesso à Internet em banda larga saltou de 66% em fins de 2006 para 81% no fechamento de 2007.

Quadro 7 – Evolução dos serviços de banda larga, por operadora.

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor

	2005		2006		2007	
			cresc. 06/07		cresc. 08/07	
Net Serviços	366.467	726.977	98%	1.419.298	95%	
Vivax	83.091	134.869	62%	-	-	
TVA	44.646	61.404	38%	78.366	28%	
Way Brasil	35.965	48.246	34%	55.727	16%	
Big TV	24.803	36.184	46%	50.503	40%	
TV Cidade	24.183	25.219	4%	31.346	24%	
Videomar Rede Nordeste	11.161	14.254	28%	15.673	10%	
Cabo Serviços de Telecomunicações	8.681	13.158	52%	19.156	46%	
ESC 90 Telecom	6.201	12.061	95%	19.156	59%	
Acom	-	-	-	13.932	-	
Brasil Telecom	-	-	-	12.190	-	
Outros	12.402	24.123	95%	27.864	16%	
Total	620.079	1.096.496	76%	1.741.470	58%	

No final de 2007, a Net Serviços anunciou a aquisição da BigTV, dos grupos Alusa e Coax, com operações em Guarulhos (SP), Valinhos (SP), Botucatu (SP), Jaú (SP), Sertãozinho (SP), Marília (SP), Ponta Grossa (PR), Cascavel (PR), Cianorte (PR), Guarapuava (PR), Maceió (AL) e João Pessoa (PB). Em setembro de 2008, foi a vez da ESC 90, pertencente à Escelsa, distribuidora de energia no Espírito Santo e com operações em

Vitória e Vila Velha. Os impactos causados pelas aquisições na base de assinantes da Net Serviços podem ser vistos no quadro 8, extraído de *press release* da Net Serviços sobre as aquisições (NET SERVIÇOS, 2008b):

Quadro 8 – O impacto da compra da ESC 90 e da Big TV

Fonte: Net Serviços²⁸

SERVIÇO	NET	ESC 90	BIG TV	TOTAL
TV por assinatura	2,709 milhões	31 mil clientes	107 mil	2,847 milhões
Internet banda larga	1,798 milhão	24 mil clientes	56 mil	1,878 milhão
Telefonia fixa	982 mil	Não disponível	Não disponível	982 mil
Domicílios cabeados	9,3 milhões	106 mil	409 mil	9,8 milhões
Extensão da Rede	44 mil Km	593 Km	3 mil Km	47.593 Km
Cidades atendidas	79	2	12	93

Obs: os números se referem ao primeiro semestre de 2008.

Outras importantes ligações entre o setor de telecomunicações e de TV por assinatura tiveram também início depois de concluída a entrada da Telmex no mercado. Em 2006, a Infovias, subsidiária da estatal Cemig, que havia adquirido o controle da multioperadora Way TV (com redes em importantes cidades mineiras como Belo Horizonte, Poços de Caldas e Uberlândia), coloca suas operações a venda. Em julho daquele ano, a Telemar (hoje Oi) compra as operações. Na seqüência, a *Telefónica de España* compra as operações da TVA, cobiçando, especialmente, as redes de MMDS controladas pelos Civita que, além de não terem restrições legais quanto ao controle pelo capital estrangeiro, podiam ser facilmente utilizadas para a transmissão de Internet em alta velocidade com o uso da tecnologia WiMax²⁹:

Em 29 de outubro de 2006 a tele espanhola dá um lance e concretiza a compra da empresa de TV por assinatura da família Civita por um valor estimado em cerca de R\$ 1 bilhão, ou US\$ 470 milhões, em valores da época. (...) O acordo se daria em etapas por conta de limitações regulatórias, razão pela qual a tele compraria apenas 19,9% da operação de cabo em São Paulo. A *Telefónica*, uma empresa estrangeira, não pôde assumir o controle de uma operação de cabo com a atual redação da lei, situação semelhante à da Embratel/Telmex na Net. Por outro lado, podia adquirir, como o fez, as outorgas e operações de MMDS, que naquele momento já tinham um significado especial por conta do WiMAX. A TVA tinha a cobertura do serviço de MMDS mais abrangente do país, com operações em São Paulo, Rio de Janeiro,

²⁸ NET SERVIÇOS. Press Release – NET Serviços adquire operadora de cabo no Espírito Santo e passa a atuar em todas as capitais da região Sudeste. 07/10/2008.

²⁹ A tecnologia WiMax possibilita que a faixa tradicionalmente dedicada ao MMDS possa ser usada para o acesso a Internet em alta velocidade não apenas por um terminal fixo, mas também por terminais móveis. Assim, a faixa de MMDS passa a ser vista pelos operadores de telecomunicações como um local de disputa também pelos cliente de serviços de telefonia celular de terceira geração (3G).

Curitiba e Porto Alegre, o que significava estar em alguns dos principais mercados caso o WiMAX desse certo. A venda deu saída aos sócios estrangeiros da TVA que ainda não haviam sido diluídos, e ao grupo Abril, um novo ânimo para a produção de conteúdos.

Isso porque o acerto entre *Telefónica* e Abril previa que a operação de TV por assinatura daria vazão aos conteúdos que fossem produzidos pela Abril. Naquele momento, existia a MTV, mas logo a recém-criada divisão da Abril responsável pelo desenvolvimento de canais anuncia mais dois produtos: os canais FizTV e o Ideal, com uma referência especial ao FizTV: o canal lançado em julho de 2007 que inovava ao trazer para a sua grade o conceito de conteúdos gerados pelo usuário. (POSSEBON, 2009, p.226)

Buscando ampliar a venda de pacotes *triple-play* por outro caminho, a *Telefónica* passa a atuar, desde 2006, também no mercado de TV via satélite. Primeiramente, o fez por meio de uma parceira com a Astralsat – uma pequena operadora de DTH fundada anos antes, mas com baixíssima base de clientes. Em um segundo momento, recebeu sua própria licença para operar o serviço. Assim, ela poderia vender seus produtos em conjunto não apenas nas cidades onde controlasse os sistemas de MMDS da TVA, mas em todas as cidades onde ela conta com redes de telefonia fixa, uma vez que o satélite tem alcance nacional.

Duas importantes novidades são decorrentes da entrada da *Telefónica* nas operações da TVA. A primeira delas é que a operadora de cabo passou a utilizar as redes de fibra óptica da tele para transmitir TV digital sobre o protocolo IP, em um serviço interativo denominado TVA Extreme, lançando pela primeira vez um produto deste tipo no Brasil³⁰. Uma segunda novidade foi o fato de a TVA, agora sob controle da tele, ter comprado os canais produzidos pela Globosat, que até 2005 eram vendidos com exclusividade para empresas nas quais a Globo detém participação acionária ou contratos de franquia da Net Brasil. Tal compra se deve, em grande parte, a uma determinação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica de proibir a discricionariedade na venda dos pacotes de programação, da qual trataremos no próximo capítulo.

Um outro fato importante para as mudanças no mercado brasileiro de televisão paga não teve início no Brasil, mas em uma série de negociações ocorridas nos Estados Unidos. Em 2003, a *News Corp.*, de Rupert Murdoch – controladora da Sky – compra da *General Motors* o controle da empresa que controlava a DirecTV, a Galaxy. Com isso, as duas empresas norte-americanas se fundiram em uma só – e esta fusão teve início no Brasil em 2004, mas só se efetivou em 2006, após a aprovação pelo Conselho Administrativo de

³⁰ O que passa a ocorrer aqui é uma operadora de TV a cabo utilizando uma rede de uma operadora de telecomunicações, e não o contrário. Operadores concorrentes acionaram a Anatel alegando que tal conduta não está prevista na legislação brasileira. Até o final desta pesquisa, ainda não havia uma decisão tomada.

Defesa Econômica (CADE)³¹. Já em 2007, a News Corporation vende sua participação na sociedade para a Liberty Media, que hoje é a sócia controladora da Sky.

A fusão das duas plataformas brasileiras sob o guarda-chuva da Sky Brasil criou uma operadora que encerrou o ano de 2006 com 1.450.000 assinantes e o ano seguinte com 1.600.000 assinantes, como pode ser verificado no quadro 9.

Quadro 9 – Evolução do número de assinantes da Sky e DirecTV.

Fonte: Dados da PAY-TV Survey organizados pelo autor

	Directv		Sky		DirecTV +Sky	
	Assinantes	Cresc.	Assinantes	cresc.	Assinantes	Cresc.
1998	215.467		296.267		511.734	
1999	383.007	78%	468.120	58%	851.127	66%
2000	470.004	23%	598.006	28%	1.068.010	25%
2001	457.000	-3%	645.000	8%	1.102.000	3%
2002	432.686	-5%	647.468	0%	1.080.154	-2%
2003	415.355	-4%	727.404	12%	1.142.759	6%
2004	456.823	10%	821.000	13%	1.277.823	12%
2005	450.000	-1%	903.540	10%	1.353.540	6%
2006	-	-	1.450.000	60%	1.450.000	7%
2007	-	-	1.600.000	10%	1.600.000	10%

Por último, para concluir as mudanças mais recentes no mercado, é importante pontuar que a Embratel, em dezembro de 2008, entrou no mercado de TV por assinatura via satélite, oferecendo pacotes a preços relativamente mais baixos que o de suas concorrentes: a partir de R\$ 59,90. Com isso, ao final do primeiro trimestre de 2009, já tinha realizado a venda de cerca de 241 mil assinaturas, instalado o serviço em 201 mil domicílios e faturado R\$ 50 milhões no ano (EMBRATEL, 2009). Também a Oi, (já depois da fusão com a Brasil Telecom, em março de 2008) passou a operar a TV paga via satélite no início do segundo semestre de 2009. A operadora, ao contrário da Telefônica, não oferecia os canais Globosat, e restringia, inicialmente, sua operação aos estados do Sudeste, mas com planos para chegar a todo o Brasil em poucos meses. Segundo estimativas do noticiário PAY-TV Real Times News, com base em dados da Anatel, as três operadoras de telefonia já somavam 700 mil assinantes de DTH em outubro de 2009, contra 1,7 milhão de assinantes de sua concorrente Sky. Isso dava ao DTH das teles 10% do mercado brasileiro de TV por assinatura que, segundo a Anatel, chegara naquele mês a mais de 7,16 milhões de assinantes (POSSEBON, 2009b).

³¹ Tal Ato de Concentração será analisado no capítulo seguinte.

Para uma melhor caracterização deste período do oligopólio convergente, é importante ressaltar que, seja pelo fato de começarem a usar a mesma rede de distribuição, seja pela venda em conjunto de serviços, seja pelas alianças estratégicas formalizadas entre as empresas dos dois setores, as interrelações entre os mercados de TV paga e telecomunicações se tornaram especialmente visíveis a partir do segundo semestre de 2004, quando a Telmex comprou participação nos ativos de distribuição da Globo, movimento que foi seguido por associações como a da TVA com a Telefónica e da Way TV com o grupo Oi. A associação entre empresas de TV paga e telecomunicações ocorreu em um momento de transição para os setores. As operadoras de TV paga, endividadas, sofriam com o esgotamento de um modelo de negócios pautado pela concentração de ativos e a saturação de seus mercados preferenciais: as classes A e B. Já no mercado de telecomunicações, os grupos que compraram as antigas operadoras estatais em 1998 estavam se firmando em suas posições definitivas: já não havia tantas limitações legais para prestação de serviços como antes e as alianças entre capitais já estavam se definindo e buscando novas fronteiras para lucro.

Foi nesse período que a concorrência entre as empresas de TV por assinatura deixou de estar ligada especificamente às características de sua programação. Com a oferta de pacotes que incluem telefonia fixa, acesso à internet em banda larga e TV por assinatura, o *triple play*³², as empresas mudaram a forma de competir pelo consumidor. Tais pacotes, em muitos casos, permitiram que as empresas passassem a competir pelo preço por consumidores de menor poder aquisitivo, extrapolando o mercado inicial das classes A e B. Com isso, as redes físicas de distribuição de TV a cabo e MMDS tornaram-se ativos muito mais valiosos do que anteriormente, pois além de serem elementos estratégicos para as operadoras de cabo, tornaram-se também estratégicos para o novo cenário competitivo das empresas de telecomunicações.

Como pode ser visto no quadro 10, os serviços de Internet em alta velocidade atingiram em 2004, pela primeira vez, a marca de 10% do total de assinantes de TV paga no Brasil – no ano seguinte esse índice já era de 15% e, ao final de 2008, era de 41%. A mesma expansão se reflete na composição do faturamento das operadoras. Em 2005, pela primeira vez, os serviços de banda larga foram responsáveis por 10% do faturamento global das operadoras – fração que cresceu para 34% ao final de 2008, como mostra o quadro 11.

³² Há também casos da oferta destes três serviços somados à telefonia celular – o *quadruple play*.

Quadro 10 – Usuários de Internet em alta velocidade
 fonte: ABTA – Resultados Setoriais TV por Assinatura – Operadoras. Setembro de 2009.

ANO	Assinantes (mil)	% sobre a base total	cresc.
2001	80	2%	
2002	130	4%	63%
2003	200	6%	54%
2004	370	10%	85%
2005	630	15%	70%
2006	1.180	25%	87%
2007	1.750	33%	48%
2008	2.590	41%	48%

Quadro 11 – Composição do Faturamento operadoras (em % do faturamento bruto)
 Fonte: ABTA – Resultados Setoriais TV por Assinatura - Operadoras (várias edições)

	2001*	2002*	2003*	2004	2005*	2006	2007	2008*
Programação	87	87	86	86	81	84	78	55
banda larga	3	3	5	5	10	11	15	34
Adesão	2	2	2	1	1	1	1	2
Outras	5	5	6	5	3	2	4	8
Pay per view	3	3	2	3	5	2	2	1

* Faturamento no último trimestre³³

Não se pode dizer que esta nova forma de competição foi decorrente apenas de avanços tecnológicos. As tecnologias de acesso à Internet sobre as redes de cabo e MMDS já vinham sendo testadas e comercialmente utilizadas no Brasil desde os finais dos anos 1990, o mesmo ocorrendo com a telefonia IP sobre essas redes³⁴. Tais serviços apenas adquiriram uma grande importância no faturamento das empresas a partir do momento em que as operadoras de telecomunicações e de televisão por assinatura se associaram e mudaram os padrões concorrenciais, passando a oferecer seus produtos de forma completamente nova, criando um “novo espaço econômico”, ou uma inovação que alterou não apenas a forma de disputa pelos clientes como a própria estrutura de mercado.

³³ Nos anos 2001, 2002, 2003, 2005 e 2008, os valores referem-se aos resultados do último trimestre. Mas, mesmo levando-se em conta possíveis desvios decorrentes da sazonalidade (uma vez que o resultado de um trimestre não é necessariamente composto da mesma forma que o resultado de um ano inteiro), a tendência de queda da participação da programação e de aumento de participação da oferta de banda larga no faturamento total mostra-se consistente.

³⁴ Em 1997, a TV Filme, operadora de MMDS em Brasília, lançou seu serviço de Internet em banda larga, mas com o canal de retorno via linha telefônica. Em 1998, a Globo Cabo lançou o seu serviço em redes de cabo, o Vírtua. Em 2000, a Image TV, de Uberlândia, lançou o serviço de voz na rede de cabos. (POSSEBON, 2009, pp. 15-118)

Inovação aqui deve ser entendida no sentido schumpeteriano. Ela não é, necessariamente, a criação de uma nova tecnologia, de um novo produto ou de um novo processo produtivo. Mas ocorre, por exemplo, quando a tecnologia, o produto ou o processo produtivo são utilizados pelas empresas e possibilitam a mudança da estrutura de mercado. E foi isso que aconteceu quando, graças aos esforços de venda e aos investimentos em capacidade de rede possibilitados pelos aportes financeiros das operadoras de telecomunicações nas empresas de TV por assinatura, as tecnologias e serviços já disponíveis começaram a ser vendidos em conjunto. E, possibilitaram às empresas, assim, não apenas aumentarem o faturamento com a oferta de serviços adicionais a quem já era assinante de TV, como também chegar a consumidores de faixas mais baixas de renda, rompendo uma fronteira que por anos limitou a expansão do mercado de TV por assinatura como um todo.

Tais movimentos modificaram a estrutura de oligopólio sem, com isso, deter a caminhada rumo a concentrações ainda maiores. Por um lado, o mercado de TV por assinatura passa a ser palco para grupos capitalistas de porte muito superior e provenientes de um mercado com maior tendência à concentração, muitas vezes considerado como um monopólio natural. É de se esperar, portanto, que este impulso adicional proveniente do mercado de telecomunicações acelere a lógica concentradora do mercado de TV por assinatura. Por outro lado, a venda de ativos pela Globo não quer dizer que o poder da empresa esteja sendo reduzido com a mesma velocidade em que ela vende suas ações nos ativos de distribuição. Muito pelo contrário: ela continua onipresente verticalmente ao longo da cadeia produtiva. E, mesmo no caso da Sky, na qual ela é acionista minoritária, os 25,9% de ações com direito a voto detidos por ela e seus acordos societários com a News Corporation possibilitam a criação de fortes barreiras à entrada de novos competidores, seja no que se refere a conteúdo, seja no que se refere à distribuição de sinais de TV por assinatura.

Embora a fase aqui chamada de oligopólio convergente esteja ainda em seu início – e certamente só poderá ser melhor conceituada com um olhar mais distanciado no tempo, até porque envolve duas indústrias, com duas trajetórias tecnológicas distintas – é possível definir, por meio do modelo análise aqui proposto, suas características principais.

O *segmento de distribuição* vive seu maior grau de concentração. Ao final de 2007, existiam 5,3 milhões de assinantes de TV por assinatura no Brasil, sendo 1,7 milhão de satélite e 3,6 milhões de cabo e MMDS. Net Serviços controlava 69% do mercado de TV a Cabo e MMDS. E a Sky, da qual a Globo também era sócia, era praticamente a única operadora de DTH. Com isso, 76% dos assinantes eram ligados à Globo apenas no segmento

de distribuição. Em geral, neste segmento os ativos já não são controlados pelos grupos Abril e Globo que mantêm, contudo, participações acionárias por questões legais (caso da TV a cabo) ou estratégicas (caso do satélite).

A atividade de *licenciamento ou franqueamento*, que até esta fase vinha sendo praticado pela Net Brasil, deixou de existir após a Net Serviços ter comprado praticamente todas as operadoras licenciadas nas quais a Globo não tinha participação acionária. Com isso, o licenciamento só ocorre dentro de um mesmo grupo econômico, deixando de ter importância para a análise.

No *segmento de agenciamento de compra de programação*, a Net Brasil atingiu seu mais alto patamar, graças à fusão Sky/DirecTV e à compra, pela Net Serviços, de operadoras que antes eram associadas à NeoTV ou independentes. Com isso, em 2007, a Net Brasil tinha 81% do mercado, contra 15% da NeoTV. Apenas 4% do mercado não eram controlados por nenhuma das duas concorrentes.

Nos *segmentos de produção e programação*, além das fornecedoras estrangeiras, as empresas ligadas à Globo continuam sendo o capital dominante. A produção independente ainda é pequena. E poucos são os programadores nacionais além da Globosat.

O que se pode notar é que, apesar de não existir mais uma trajetória de concentração de ativos de distribuição sobre o controle da Globo, a empresa continua a deter acesso privilegiado às maiores redes de distribuição do Brasil – e consegue, em alguns casos, deter relativo poder de barrar o acesso de outros fornecedores de programação. Os novos *players* que chegaram ao mercado não enfraqueceram a posição da Globo nem as fortes barreiras à entrada que a empresa conseguiu levantar ao longo dos anos. A negociação com a Telmex saneou a complicada situação da *holding* dos Marinho, a Globopar, e expandiu a MSO Net Serviços. A Telefónica, mesmo não tendo feito negócios diretamente com a Globo³⁵, passou a adquirir programação da GloboSat tanto na sua operação de DTH como também nas redes da TVA. E as novas operações de satélite (da Oi e da própria Telmex) que não compraram programação Globosat optaram por estratégias diferenciadas de competição, oferecendo pacotes baratos de programação a públicos de menor renda.

As mudanças nesta fase do desenvolvimento do mercado brasileiro tornaram o mercado ainda mais concentrado e modificaram, de certa forma, a sua estrutura. Ele continua sendo, contudo, um *oligopólio misto ou concentrado-diferenciado*, que tem, entre

³⁵ Houve uma negociação indireta, por meio da Endemol, produtora internacional de conteúdo audiovisual que é detentora dos direitos do *reality show* Big Brother. A matriz da Endemol, cujo controle havia sido comprado pela Endemol em 2000, associou-se à Globo em 2001 para criar uma subsidiária brasileira, a Globo Endemol. Em 2007, contudo, a Telefónica vendeu sua participação na matriz européia.

suas características, o fato de contar com empresas de porte muito elevado e que atuam em mais de um setor – e em mais de um país. Conseguem com isso, muitas vezes operar com baixíssimas taxas de lucro em um setor específico, o que permite a manutenção de barreiras à entrada por mais tempo. São gigantes internacionais do porte da *Telefónica* e *Telmex*, ou nacionais, como a *Oi*, que disputam o mercado. Atuando no setor de telecomunicações – e dele recebendo a maior parte de suas receitas, muitas delas com alto grau de previsibilidade – estes conglomerados tem condições não apenas para preparar a expansão dos serviços, como para introduzir inovações.

São estas as características básicas do mercado de TV por assinatura que se formou a partir do segundo semestre de 2004. Não é um mercado estático, mas conta ainda com sólidas barreiras à entrada. É, sobretudo, propício à existência de práticas anticompetitivas e abusos de poder de mercado por seus atores. Algumas destas práticas – e as possíveis formas de se exercer o poder de mercado - serão analisadas no próximo capítulo.

3. A REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

A Defesa da Concorrência começou a ganhar destaque no Brasil durante as reformas liberalizantes do Estado brasileiro na década de 1990. A Lei 8.884, de 1994, reestruturou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), até então um órgão com pouca atuação, subordinado ao Ministério da Justiça; qualificou o que são infrações à ordem econômica; condicionou a fusão ou a aquisição de empresas de grande porte à aprovação do CADE; e definiu os procedimentos que o órgão devia adotar. Três anos depois, já durante o processo de privatização das estatais de telecomunicações, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT – Lei 9.472, de 1997), deixou expresso que a agência reguladora do setor – a Anatel – deveria utilizar os mecanismos de defesa da concorrência tanto para evitar práticas anticompetitivas como para aprovar – ou não – fusões e aquisições entre empresas do setor. Como a própria LGT qualifica os serviços de TV por assinatura como serviços de telecomunicações, as operadoras de TV a cabo, DTH e MMDS passaram a ser, automaticamente, submetidas à Defesa da Concorrência.

Antes de nos aprofundarmos no tema, é importante lembrar que desde um momento anterior as empresas de comunicação social já estavam submetidas, ao menos em tese, a uma regra bastante clara que impedia a elas atuarem de forma monopolista ou oligopolista. Trata-se do parágrafo 5º do artigo 220 da Constituição Federal, que dispõe literalmente que “meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio”. Mas, quando o assunto é comunicação social, sempre existiu no Brasil uma grande distância entre a atuação do Estado como regulador e os princípios da Constituição de 1988. Vejamos como se dá essa regulação setorial.

3.1 Regulação setorial e concentração

Embora atue como o poder concedente das concessões de radiodifusão e de TV a cabo, assim como das autorizações de DTH e MMDS, o Estado brasileiro nunca usou, na prática, os instrumentos de que dispõe para conseguir limitar a concentração de propriedade de meios de comunicação na mão de poucas famílias, grupos empresariais e entidades. Quase não existem na legislação nacional normas que, de alguma forma, limitem o número de empresas de comunicação que pode ser detido por um único grupo. E os poucos dispositivos existentes – sejam eles anteriores ou posteriores à promulgação do texto constitucional – são frouxos o suficiente para permitir a formação de monopólios e

oligopólios sem que isso possa ser considerado uma infração à lei setorial. Considerando a atividade de radiodifusão, Venício Lima (2004, p. 96) cita três exemplos da frouxidão regulatória que tem contribuído para a concentração de propriedade das comunicações no Brasil:

(1) Ineficácia da norma legal (Decreto 236/67), que limita a participação societária de “entidades” de radiodifusão a cinco concessões de VHF, em nível nacional, e a duas em UHF, em nível regional (estadual). Por razões inexplicáveis, o Ministério das Comunicações, que deve fiscalizar o cumprimento da lei, interpreta “entidade” como “pessoa física” e considera, portanto, a óbvia situação de propriedade cruzada que predomina em vários grupos de mídia do país como observando as limitações legais (...); (2) o período de carência legal para a venda das concessões de radiodifusão, isto é, para a troca de proprietários, é de apenas cinco anos e, mesmo assim, é sabido que existem vendas antecipadas mediante a prática dos “contratos de gaveta”. Isso faz com que os pequenos proprietários se sintam atraídos a negociar com os grandes proprietários e/ou vice-versa; e (3) não há normas ou restrições legais para a “afiliação” de emissoras de radiodifusão, isto é, para a formação de redes nacionais e/ou regionais.

Ou seja, existe uma limitação a número de emissoras que podem ser detidas por uma única entidade, mas, na prática, é possível que um único grupo empresarial possa contar com várias concessões de radiodifusão para além desse limite, simplesmente registrando-as em nome de pessoas diferentes. Além disso, para a legislação brasileira, as grandes redes nacionais de televisão simplesmente não existem. As cabeças-de-rede, normalmente localizadas no eixo Rio-São Paulo, não pertencem aos mesmos proprietários das emissoras locais que são suas afiliadas por meio de contratos particulares sobre os quais não recai qualquer tipo de regulação. Assim, formalmente não há uma concentração da propriedade em seu sentido estrito: o de uma mesma empresa com emissoras em todo o Brasil. Verifica-se, contudo, a concentração econômica em um sentido mais abrangente: mesmo sem relações societárias, as emissoras que pertencem a uma mesma rede trabalham, por contrato, sob uma única orientação estratégica, agindo, em muitos aspectos, como se fossem uma só empresa.

Mas as restrições são frouxas, também, na TV por assinatura. Não há um teto para outorgas de DTH e MMDS sob um mesmo proprietário. Para a TV a cabo, a Portaria 256, de 1997, do Ministério das Comunicações estabelece alguns fracos limites de propriedade para a “fase inicial de implantação do Serviço de TV a Cabo no País, de modo a estimular o seu desenvolvimento em regime de livre concorrência” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 1997). De acordo com o texto, uma mesma prestadora pode atuar em até 7 cidades com população superior a 700 mil habitantes, além de outras 12 com população entre 300 mil e 700 mil habitantes. Não entram nesse cômputo, contudo, as localidades onde

existe outro operador de cabo ou MMDS, o que exclui das restrições boa parte dos mercados mais atrativos para as operadoras, onde normalmente há mais de uma empresa atuando. Uma outra restrição, que vale para a TV a cabo, vem do artigo 87 da LGT, que dispõe que uma empresa não pode acumular duas concessões para o mesmo serviço na mesma região, localidade ou área. Mas o mesmo artigo dá um prazo de 18 meses para, em caso de fusões ou aquisições, as empresas devolverem as outorgas sobrepostas e se enquadrarem na Lei.

Assim como ocorre no caso da radiodifusão, o setor de TV por assinatura também não conta com regras restritivas à concentração nas etapas mais a montante de sua cadeia produtiva, como é o caso da programação e da produção audiovisual. Além disso, a regulamentação também não considera a propriedade cruzada – o fato de empresas controlarem ao mesmo tempo jornais, emissoras de TV e rádio e redes de TV por assinatura.

A falta de regulamentação e de atuação dos órgãos que poderiam inibir a concentração é contrastante com vedação constitucional a monopólios e oligopólios. Mas condiz com a estrutura altamente concentrada do mercado de mídia no país – e a legítima. Sem freios regulatórios, as tendências do mercado à concentração agem livremente. E a elas somam-se os interesses políticos dos grupos regionais de mídia em fazerem parte dos grandes conglomerados de comunicação do Brasil.

Em estudo recente, Görgen (2009) identificou dez conglomerados capazes de distribuir conteúdo de forma nacional e também captar receita publicitária de forma nacional e regional, compondo o que chamou de *Sistema Central de Mídia*. São empresas que atendem às seguintes condições: a) exercem controle direto de uma rede nacional de rádio ou de TV; b) mantém relações políticas e econômicas com mais de dois grupos regionais afiliados em mais da metade das unidades da federação; e c) possuem vínculo com grupos que detêm propriedade de veículos, ao menos, nos segmentos de rádio, televisão e jornal ou revista.

Destes dez³⁶ conglomerados, os quatro maiores - Globo, Sílvio Santos, Bandeirantes e Igreja Universal – controlam 924 veículos, o que equivale a 70% do universo ligado ao Sistema Central de Mídia identificado por Görgen. Somente à Globo, estão filiados 40 dos maiores grupos regionais de mídia do Brasil, como é o caso da RBS, a terceira maior empresa do setor no país. E também uma série de empresas controladas por famílias de políticos de destaque nacional e regional, entre elas as de dois ex-presidentes da República,

³⁶ Os dez maiores conglomerados são: 1) Organizações Globo, 2) Sílvio Santos, 3) Igreja Universal do Reino de Deus, 4) Bandeirantes, 5) Governo Federal, 6) TeleTV, 7) Abril, 8) Amaral de Carvalho, 9) Governo do Estado de São Paulo e 10) Organização Monteiro de Barros (GÖRGEN, 2009, p. 98).

senadores, governadores e ex-governadores. O conglomerado formado em torno da Globo guarda larga vantagem sobre os seus concorrentes mais próximo. Conta, por exemplo, com o dobro de geradoras de televisão em relação às da rede formada em torno do grupo de Silvio Santos, o SBT (GÖRGEN, 2009, pp 99-101).

É neste cenário altamente concentrado, com baixas restrições à formação de oligopólios e monopólios e uma fronteira tênue entre os interesses políticos e econômicos dos grupos empresariais que a Defesa da Concorrência passou a atuar desde que a Lei Geral de Telecomunicações foi publicada em 1997. Cabe agora mostrar como este tipo de regulação está estruturado no Brasil, quais os seus métodos e suas bases teóricas.

3.2 Estrutura e funcionamento do sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

A atuação dos órgãos de defesa da concorrência no Brasil está inserida dentro de um contexto jurídico mais amplo – o da ordem econômica, tema do título VII da Constituição Federal, e disposta no artigo 170.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988)

A defesa da concorrência, nesse sentido, tem por objetivo justamente para garantir o princípio da livre concorrência, expresso no inciso IV. Ela é disciplinada pela Lei 8.884, de 11 de junho de 1994 (LBDC), texto que, entre outros pontos, define o que são infrações à ordem econômica, estipula penalidades e estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, cujo lugar central é ocupado pelo CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Criado ainda em 1962 como órgão da administração direta, subordinado ao Ministério da Justiça, o CADE passou, com a edição da nova Lei, a ter o *status* de autarquia,

apenas vinculado àquele ministério, porém dotado de independência. E tornou-se responsável, principalmente, por dois tipos de ação.

O primeiro tipo se refere ao julgamento de existência de práticas anticompetitivas e demais infrações à ordem econômica, assim como a estipulação de providências para pôr fim a estas. Tal tipo de ação também é chamado de ação repressiva ou controle de conduta.

O segundo tipo é a atuação preventiva, com o objetivo de evitar que mudanças na estrutura de mercado decorrentes de fusões, aquisições ou rearranjos societários entre empresas possam pôr em risco a livre concorrência e, por consequência, a ordem econômica, o que também se conhece por controle de estrutura. Assim, cabe ao conselho aprovar – ou não – os *atos de concentração* entre empresas que, pelo seu porte ou sua presença elevada no mercado, possam representar potenciais danos à livre concorrência³⁷. Este tipo de ação também é conhecido por controle de estrutura.

O órgão funciona como um Tribunal Administrativo: as suas decisões são tomadas por um plenário composto um presidente e seis conselheiros. O presidente do Conselho, os conselheiros e o procurador-geral do órgão são nomeados pelo Presidente da República, depois de sabatinados e aprovados pelo Senado Federal. Para todos eles, aplica-se um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução. O mandato não pode ser interrompido, salvo em casos de aprovação pelo Senado (provocado pelo Presidente da República), de condenação irrecorrível por crime doloso ou processo disciplinar. As decisões do CADE são terminativas no nível administrativo, ou seja, contra elas só cabe recurso na Justiça. Quanto ao quadro de servidores do Conselho, ele é formado em sua maioria por funcionários públicos cedidos de outra área do governo, uma vez que a autarquia não tem quadro funcional próprio.

O plenário do CADE se reúne a cada quinze dias, em sessões públicas de julgamento, e os casos são votados com base no relatório do conselheiro-relator de cada processo, que é escolhido por meio de sorteio e profere também o primeiro voto. O conselheiro-relator, embora tenha o poder de pedir a juntada de mais peças ao processo,

³⁷ Os atos de concentração estão definidos no artigo 54 da Lei 8.884/94. De acordo com ele, todos os atos que “possam limitar ou prejudicar a livre concorrência ou resultar na dominação de mercados relevantes devem ser submetidos à aprovação do CADE”. Nestes atos incluem-se as fusões, incorporações ou qualquer outra forma de agrupamento societário entre empresas, desde que atendam a pelo menos um dos seguintes requisitos: a) quando a empresa – ou grupo de empresas – resultante do ato tem participação de mais de 20% em um mercado relevante; b) quando o faturamento bruto anual de qualquer uma das empresas envolvidas no ato seja superior a R\$ 400 milhões. As empresas devem encaminhar as documentações ao SBDC (mais especificamente à SDE) antes de realizarem o ato ou em até quinze dias após a sua realização, sob pena de multa.

elabora seu relatório com base no parecer da Procuradoria do CADE (ProCADE) que, por sua vez, toma por base os pareceres e informes dos órgãos que instruem o CADE.

Os órgãos instrutores que integram o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência são a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE) e, em casos envolvendo o setor de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O trâmite dos processos varia conforme sua natureza, mas eles têm, em geral, origem na SDE.

A Secretaria de Direito Econômico pode, por meio de denúncias ou por iniciativa própria (*ex officio*), abrir dois tipos de processo relativos a práticas anticompetitivas: *averiguações preliminares (AP)* e *procedimentos administrativos (PA)*. As averiguações preliminares, que podem correr em sigilo, são abertas quando os indícios das infrações não são suficientemente consistentes. Têm prazo de 60 dias para serem completadas e, caso resultem na apuração de maiores indícios, dão origem a um processo administrativo. Caso não sejam encontrados indícios suficientes, as averiguações preliminares são arquivadas, mas, para que isso ocorra, elas devem antes ser submetida ao CADE, que tem a prerrogativa de não aceitar o seu arquivamento.

Já os procedimentos administrativos, que ocorrem quando há indícios consistentes de infração, serão sempre julgados pelo CADE. A SDE, além de instaurar estes processos, tem o poder de investigação, podendo mesmo realizar inspeções e recolher cópias de documentos das empresas envolvidas. Desta investigação sairá a instrução do processo que será remetido ao CADE. Além dos casos de práticas anticompetitivas, a SDE também atua nos atos de concentração. É ela quem recebe das empresas a comunicação e a documentação sobre tais atos e realiza a instrução do processo, em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Os papéis legais da SEAE, por sua vez, estão mais ligados à instrução dos processos. Ela é responsável por fornecendo à SDE e ao CADE os pareceres, estudos e relatórios sobre os casos que ali tramitam, utilizando, para isso, um foco majoritariamente econômico. Nos casos de prática de conduta anticompetitiva, a atuação da SEAE não é obrigatória, mas o órgão é obrigado por lei a se manifestar nos atos de concentração.

Para efeitos desta pesquisa, é importante ressaltar que, quando o ato de concentração ou a prática anticompetitiva envolvem empresa regulada do setor de telecomunicações – o que inclui as prestadoras de TV por assinatura –, é a Agência Nacional de Telecomunicações quem assume o papel dos órgãos instrutores, conforme disposto nos artigos 7º e 19 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 1995).

Art. 7º As normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor de telecomunicações, quando não conflitarem com o disposto nesta Lei.

§ 1º Os atos envolvendo prestadora de serviço de telecomunicações, no regime público ou privado, que visem a qualquer forma de concentração econômica, inclusive mediante fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, ficam submetidos aos controles, procedimentos e condicionamentos previstos nas normas gerais de proteção à ordem econômica.

§ 2º Os atos de que trata o parágrafo anterior serão submetidos à apreciação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, por meio do órgão regulador.

§ 3º Praticará infração da ordem econômica a prestadora de serviço de telecomunicações que, na celebração de contratos de fornecimento de bens e serviços, adotar práticas que possam limitar, falsear ou, de qualquer forma, prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa.

(...)

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

(...)

XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das **infrações da ordem econômica**, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE; (BRASIL, 1997)

As atribuições da Anatel na Defesa da Concorrência podem ser divididas, assim como ocorre com os demais órgãos do SBDC, nos dois grupos de ação acima descritos: ações preventivas, relacionadas ao controle de estruturas e formalizadas nos atos de concentração; e ações repressivas, relativas à conduta das empresas e formalizadas nos procedimentos administrativos.

No que se refere às ações repressivas, a Anatel tem a responsabilidade legal de acompanhar e fiscalizar o setor e instaurar processos provocados por denúncias ou por sua iniciativa própria. Quando tais processos envolvem infrações a dispositivos específicos do setor regulado, eles podem ser julgados pela própria agência, não cabendo recurso na esfera administrativa. Mas, no caso de condutas que envolvam a ordem econômica em geral, tais processos são instruídos pela agência e encaminhados ao CADE para julgamento (SCHOLZE; WIMMER, 2006, p.166).

Quanto às ações preventivas, todos os atos de concentração entre empresas reguladas devem ser submetidos à agência. Neste caso, a aprovação ou não do ato passa por duas fases. Na primeira fase, a Anatel verifica se os arranjos societários decorrentes da associação, especialmente quando implicam a transferência do controle das prestadoras e de seu instrumento de outorga, ferem ou não regras específicas do setor que impõem restrições à propriedade das empresas. Caso não haja nenhum impedimento, é concedida uma anuência

prévia para a concentração. A Anatel passa, então, a instruir o processo e produzir os informes e pareceres que serão encaminhados ao CADE para julgamento. Assim, pode-se dizer que a concentração passa por duas análises: a *análise regulatória*, em um primeiro momento, e a *análise concorrencial*, no segundo.

Para trabalhar com os atos de concentração, a Anatel utiliza critérios específicos da agência, especificados na Resolução 101/99, que determinam a forma de aferir o controle acionário das empresas de telecomunicações. As análises – tanto regulatórias quanto concorrenciais – ocorrem no âmbito das superintendências da agência e o posicionamento final da Anatel se dá em forma de Ato, instrumento que deve ser aprovado em votação pelo seu Conselho Diretor.

O SBDC não legisla nem elabora regulamentos, mas não deixa de amparar-se na jurisprudência que ele próprio cria e que se constitui como base para seus próximos julgamentos. O sistema opera uma regulação *ex post*, ou seja, que ocorre depois de um fato já ocorrido, e quando provocado pelas instâncias instrutoras que, como foi dito, agem *ex officio* ou por provocação de interessados. Desta forma, é clara a diferença entre os procedimentos das autoridades de defesa da concorrência e os dos demais órgãos reguladores, que têm uma atuação predominantemente do tipo *ex ante*, ou seja, antes de o fato ocorrer (como é o caso da elaboração de regulamentos e concessão de outorgas para entes regulados).

Outra grande diferença entre o SBDC e órgãos como agências reguladoras é que o sistema não se prende a apenas um setor durante suas análises: ele enxerga, isto sim, a totalidade do mercado ao julgar os casos, e as suas decisões são tomadas com base nas características concorrenciais que podem ser constatadas nestes mercados.

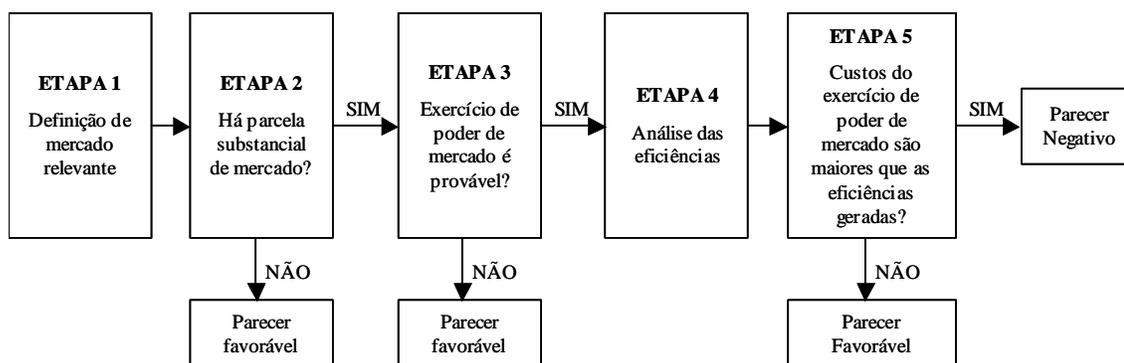
Neste sentido, aplica-se à Defesa da Concorrência apenas a legislação voltada especificamente para este fim, e que tem como foco o comportamento das empresas em oligopólio:

(...) a política antitruste assume o papel de, dada a constatação de que poucos mercados concretos operam em condições próximas às da concorrência perfeita, procurar evitar que a presença de i) barreiras à entrada, ii) tendências à concentração dos *market share*, iii) oportunidades de ações discricionárias (a partir das quais as firmas possam restringir as margens de escolha dos consumidores ou a ação dos concorrentes) repercuta negativamente sobre a eficiência técnica/alocativa ou permita aos produtores elevar preços e margens de lucro em detrimento do bem-estar dos consumidores. (POSSAS; FAGUNDES; PONDÉ, 2002, p.14).

A Defesa da Concorrência utiliza, nos Atos de Concentração, a metodologia disposta na Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001 (ver figura 5). Em primeiro lugar, busca-se definir qual é o *mercado relevante* em que determinada empresa

atua. Trata-se um corte teórico, de uma espécie de linha imaginária desenhada pela autoridade antitruste com base tanto na *área geográfica* quanto no *produto* comercializado. Estes mercados relevantes podem ser considerados como *mercado alvo*, ou seja, o mercado para o qual as empresas vendem seus produtos ou serviços, ou como *mercado origem*, mercado no qual as empresas adquirem seus insumos³⁸.

Figura 5 - As Etapas de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal
Fonte: Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001 (adaptação)



Para a definição destes mercados relevantes, na *dimensão produto*, a defesa da concorrência leva em consideração variáveis como o fato de os produtos serem substituíveis. E aplica, também, uma ferramenta microeconômica chamada *teste do monopolista hipotético* que define “o menor espaço econômico no qual seja factível a uma empresa, atuando de forma isolada, ou a um grupo de empresas, agindo de forma coordenada, exercer o poder de mercado” (SEAE; SDE, 2001, p. 9).³⁹

³⁸ É bastante comum que mais de um mercado relevante esteja envolvido em cada operação. Para citar um exemplo, durante o julgamento da fusão Sky/DirecTV, o CADE considerou como mercado alvo, na dimensão produto, o provimento de TV por assinatura. Na dimensão geográfica, esse mercado seria local. Já em relação aos mercados origem, quatro foram considerados pelo conselho: 1) produção de conteúdo midiático nacional e licenciamento dos direitos inerentes, com dimensão geográfica nacional; 2) produção de conteúdo midiático internacional e licenciamento dos direitos inerentes, com dimensão geográfica internacional; 3) programação nacional de TV por assinatura, com dimensão geográfica nacional; e 4) programação internacional de TV por assinatura, também com dimensão nacional. (CADE, 2006c p. 67)

³⁹ O teste do monopolista hipotético é assim definido: “O teste do ‘monopolista hipotético’ consiste em se considerar, para um conjunto de produtos e área específicos, começando com os bens produzidos e vendidos pelas empresas participantes da operação, e com a extensão territorial em que estas empresas atuam, qual seria o resultado final de um ‘pequeno porém significativo e não transitório’ aumento dos preços para um suposto monopolista destes bens nesta área. Se o resultado for tal que o suposto monopolista não considere o aumento de preços rentável, então a SEAE e a SDE acrescentarão à definição original de mercado relevante o produto que for o mais próximo substituto do produto da nova empresa criada e a região de onde provém a produção que for a melhor substituta da produção da empresa em questão. Esse exercício deve ser repetido sucessivamente até que seja identificado um grupo de produtos e um conjunto de localidades para os quais seja economicamente interessante, para um suposto monopolista, impor um ‘pequeno porém significativo e não transitório aumento’ dos preços. O primeiro grupo de produtos e localidades identificado segundo este procedimento será o menor

A definição dos mercados relevantes cabe, normalmente, aos órgãos instrutores – o que não impede que o CADE modifique essa decisão. Da mesma forma, as empresas envolvidas nos atos de concentração ou em procedimentos administrativos levam também ao SBDC suas próprias definições de mercado relevante – definições que podem ou não ser acatadas.

Na análise de atos de concentração, os órgãos de Defesa da Concorrência, após delimitar o mercado relevante, calculam qual é a parcela de mercado dominada pelas empresas que participam da operação – ou seja, calculam o grau de concentração existente no mercado relevante. Em seguida, calculam também a probabilidade de exercício de *poder de mercado*, que consiste na possibilidade de

(...) uma empresa unilateralmente, ou de um grupo de empresas coordenadamente, aumentar os preços (ou reduzir quantidades), diminuir a qualidade ou a variedade dos produtos ou serviços, ou ainda, reduzir o ritmo de inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de concorrência irrestrita, por um período razoável de tempo, com a finalidade de aumentar seus lucros. (SEAE; SDE, 2001, p. 9).

Feito isso, inicia-se uma quarta etapa, que é analisar as eficiências econômicas geradas pelo Ato. Para se compreender esta etapa, um dos pontos mais importantes a se considerar é que não existe, *a priori*, uma vedação a atos que aumentem o tamanho das empresas ou reduzam o número de competidores em um mesmo mercado. E isso fica bem expresso no parágrafo 1º do artigo 54 da Lei 8.884, de 1994, quando dispõe que o CADE aprovará as concentrações que atendam às seguintes condições:

- I - tenham por objetivo, cumulada ou alternativamente:
 - a) aumentar a produtividade;
 - b) melhorar a qualidade de bens ou serviço; ou
 - c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;
- II - os benefícios decorrentes sejam distribuídos equitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro;
- III - não impliquem eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços;
- IV - sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados. (BRASIL, 1994)

O parágrafo segundo do mesmo artigo estabelece que, mesmo que apenas três das quatro condições acima sejam atendidas, os atos poderão ser aprovados “quando

grupo de produtos e localidades necessário para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um ‘pequeno porém significativo e não transitório’ aumento dos preços, sendo este o mercado relevante delimitado. Em outras palavras, ‘o mercado relevante se constituirá do menor espaço econômico no qual seja factível a uma empresa, atuando de forma isolada, ou a um grupo de empresas, agindo de forma coordenada, exercer o poder de mercado’”(SEAE; SDE, 2001, p. 9).

necessários por motivo preponderantes da economia nacional e do bem comum, e desde que não impliquem prejuízo ao consumidor ou usuário final”

Assim, concluídas as etapas de 1) definição de mercado relevante; 2) cálculo do grau de concentração; 3) cálculo da probabilidade de exercício de poder de mercado e 4) cálculo das eficiências econômicas geradas pelo ato; o órgão da concorrência passa a contar com todas as informações necessárias para julgar se o custo de exercício de poder de mercado supera os benefícios da eficiência econômica gerada pela concentração. Se o custo for menor do que o benefício, o ato será aprovado. Se isso não ocorrer, ele será vetado ou aprovado com restrições. Neste último caso, as empresas que participam do ato podem assinar um Termo de compromisso de Desempenho (TCD), no qual se comprometem, sob pena de sanções, a adotarem determinadas práticas que impeçam o exercício do poder de mercado.

Até aqui, descrevemos a metodologia para a análise dos Atos de Concentração, que não é a mesma empregada nos Procedimentos Administrativos. Neste último caso, a análise também tem início com a definição dos mercados relevantes. Uma vez que isso é feito, parte-se para a análise da conduta da empresa ou das empresas envolvidas, tendo por base os artigos 20 e 21 da Lei 8.884. O artigo 20 define que infrações à ordem econômica são aquelas que geram prejuízos à livre concorrência, dominação de mercados relevantes de bens e serviços, aumento arbitrário de lucros e exercício de poder dominante de forma abusiva. E o artigo 21 lista uma série de condutas que caracterizam infração da ordem econômica, como acordos entre concorrentes para fixação de preços e impedimento de acesso dos concorrentes a fontes de insumo, entre outras. Antes do julgamento das condutas, contudo, é necessário um esforço de investigação e de coleta de indícios necessário para mostrar, por exemplo, que práticas como o ajuste de preços ocorreram de maneira deliberada e intencional, configurando-se um cartel⁴⁰.

De uma forma geral, pode-se afirmar que as condutas anticompetitivas se dividem em dois grupos: condutas horizontais e verticais. As condutas horizontais, que afetam concorrentes em um mesmo mercado, são consideradas as mais danosas e envolvem, por exemplo, a formação de cartéis. Já as práticas verticais – isto é, que ocorrem dentro de uma mesma cadeia produtiva – têm como exemplos a venda casada de produtos (quando o fornecedor condiciona a transação à compra de um bem ou serviço não desejado) e a divisão de mercado entre consumidores.

⁴⁰ Vem sendo comum, sobretudo no caso de investigações sobre cartéis, a utilização de *acordos de leniência* – acordos por meio do qual um participante do cartel, em troca de menor punição, denuncia e apresenta provas da existência desta prática ao SBDC. Trata-se de uma espécie de “*delação premiada*”.

Quando a conduta da empresa é definida como infração à ordem econômica abrem-se duas possibilidades. Um delas é a aplicação das sanções previstas em lei, que vão a até 30% do faturamento bruto da empresa no ano anterior, além de multa também para o administrador responsável. A outra possibilidade é a assinatura, entre a empresa e o CADE, de um Termo de Compromisso de Conduta, no qual a empresa se compromete a pôr fim às práticas que vinha desempenhando.

As metodologias de análise e as ferramentas empregadas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência guardam grande semelhança com as utilizadas pelos órgãos reguladores de competição em todo o mundo. E, conforme Possas, Fagundes e Pondé (2002), o *Horizontal Merger Guidelines* do Departamento de Justiça e da Comissão Federal de Comércio (*Federal Trade Commission*) dos Estados Unidos se constituiu como um importante balizador para a análise dos atos de concentração⁴¹. Além disso, pode-se ver, nos casos julgados, constantes referências à jurisprudência norte-americana e européia.

O mimetismo e a cópia de modelos dos países centrais são os balizadores do Sistema. Uma das constatações que mais impressionam aqueles que entram em contato com o SBDC é o fato de que as poucas avaliações existentes sobre o mesmo são estruturadas pela Câmara de Comércio Brasil - Estados Unidos da América ou pela OECD através das revisões pelos pares (*peer reviews*) periodicamente realizadas (SICSU; MELO, op.cit, p. 7).

Sicsu e Melo vão além, ao criticar o pouco espaço ocupado pela questão da soberania nacional e das estratégias de desenvolvimento na ação do órgão brasileiro de defesa da concorrência (questão que, ressaltam, fez parte do escopo dos órgãos similares dos Estados Unidos e da Europa):

É curioso que, quando se fala em defeitos no Sistema, jamais se refere a condutas que ferem a estratégia de desenvolvimento nacional ou aos interesses do povo brasileiro. Sempre, o critério é a adequação ao modelo internacional. É curioso notar que nas visitas feitas por autoridades ao CADE, o exemplo de sucesso que se dá é que o Brasil começa a ser bem aceito nos Fóruns Internacionais e a ser respeitado pelos Organismos Internacionais. Evidentemente, porque se está cumprindo a “tarefa de casa” e se está enquadrando na lógica da inserção competitiva que eles definem. Cabe salientar, por fim, que se trata do atrelamento à lógica concorrencial do capitalismo atual, com a hegemonia dos interesses dos países centrais e das organizações em que exercem o poder (SICSU; MELO, op.cit, p. 7.).

A internacionalização conceitual do SBDC e sua busca de legitimidade no estrangeiro estão estreitamente relacionadas com o período histórico em que o Sistema foi introduzido no Brasil: o da segunda geração de reformas liberalizantes das economias da

⁴¹ No Brasil, o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração (SEAE; SDE, 2001) foi publicado apenas em 2001 – sete anos após a criação do CADE. As metodologias de análise ali dispostas são, em muitos casos, iguais às do equivalente norte-americano, como pode ser visto em GAMA; RUIZ, 2007.

América Latina nos anos 1990, pautada por recomendações do Banco Mundial, da OMC, da OCDE e de outras agências internacionais.

Faziam parte das recomendações a criação de novas agências estatais, que deveriam regular serviços privatizados. Mas um dos pilares desse modelo seria uma legislação de defesa da concorrência que deveria atuar preventivamente avaliando atos de concentração que pudessem alterar o ambiente concorrencial, e controlando infrações a ordem econômica, com a punição de condutas anticompetitivas, garantindo, portanto, o adequado funcionamento do mercado. (PRADO, 2008, p. 10)

De acordo com Prado (2008), a introdução da defesa da concorrência nessas economias teria ocorrido em um momento no qual já existia, nos Estados Unidos, um profundo debate sobre quais seriam as melhores bases teóricas para este tipo de *praxis*. De um lado, estavam os defensores da chamada *Escola de Harvard* e da linha desenvolvida por Joe Bain, o mais importante teórico da Organização Industrial. Desta linha surgiram importantes modelos de análise (como o modelo *estrutura-conduta-desempenho*), que se tornaram importantes balizadores dos órgãos antitruste norte-americanos desde os anos 50 e ainda hoje são muito aplicados, inclusive no Brasil. Para esta escola, a partir do momento em que as empresas crescessem além de determinado limite, passariam naturalmente a aumentar os preços como uma única forma de aumentar seu lucro, uma vez que já teriam se beneficiado de todas as economias de escala possíveis. A concentração, portanto, geraria efeitos negativos sobre o bem-estar do consumidor.

Em contraposição à linha de Harvard, estavam os defensores da Escola de Chicago, como Stigler. Críticos à intervenção do Estado nas estruturas de mercado, eram mais tolerantes à concentração. Para eles, a concentração decorria do fato de a empresa dominante ser mais eficiente do que as suas competidoras. E a ação do estado deveria se pautar pelo estímulo ao aumento das eficiências alocativas (a alocação ótima dos recursos na economia como um todo) sem, contudo, diminuir a eficiência produtiva (a eficiência na produção que ocorre, por exemplo, graças a economias de escala) aferida pelas grandes empresas (PRADO, 2008, p.10).

Lembrando que este debate que ocorria nos Estados Unidos tinha como foco o bem-estar do consumidor, Prado afirma que, quando incorporado na agenda de reformas da América Latina, ele ganhou o status de uma estratégia de desenvolvimento.

Nos países em desenvolvimento as legislações de defesa da concorrência e as agências reguladoras têm papel distinto das que tinham em países desenvolvidos, e em especial, nos EUA. Seu papel principal não é o de melhorar a alocação de recursos em uma economia que já alcançou elevado nível de eficiência produtiva e que já incorpora as tecnologias mais avançadas disponíveis. Nesse caso, seu principal papel é contribuir para aumentar o nível de investimento e maximizar o bem-estar da sociedade em um contexto dinâmico, ou seja, contribuir para

efetividade das políticas de desenvolvimento. Nesse sentido mercado e concorrência têm um papel fundamental, dada as características indutoras de progresso técnico. Portanto, as eficiências relevantes não são as tradicionais eficiência alocativa ou produtiva, mas a eficiência dinâmica schumpeteriana (PRADO, 2008, p 20).

Vê-se, portanto, que existem no âmbito da defesa da concorrência importantes discussões sobre a validade social de suas premissas, incluindo as mais fundamentais, como é o caso da eficiência econômica. Não cabe aqui aprofundar ainda mais este debate, que também inclui autores como Possas (2002), outro defensor de uma visão schumpeteriana da concorrência e da maior integração das autoridades antitruste a uma política industrial. Mas é importante manter em foco a existência dessa discussão geral sobre as eficiências, uma vez que sua aferição se torna ainda mais complexa nos casos específicos da análise de atos e condutas de empresas de comunicação social, praticante de uma atividade cujos efeitos sociais transcendem, em muito, aqueles que podem ser calculados com base na alocação e a produção dos recursos.

3.3 A experiência da defesa da concorrência TV por assinatura

A análise da atuação da Defesa da Concorrência realizada nesta pesquisa tem como material empírico os processos envolvendo empresas de TV por assinatura que tramitaram no Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE. Esse material é de fácil acesso público: pareceres, votos, acórdãos e despachos estão disponíveis para *download* no sítio do Conselho na Internet (www.cade.gov.br). Em muitos deles, no entanto, trechos relativos a questões de faturamento ou a cláusulas contratuais são suprimidos da versão por razões de confidencialidade.

O levantamento dos processos foi feito com base na pesquisa processual pelas partes envolvidas. Foram levantados todos os processos envolvendo os grupos Globo e Abril, mesmo que estejam tratando de assuntos não diretamente envolvidos com sua atividade-fim. Além disso, foram buscados processos de outros grupos capitalistas que atuam no setor de comunicações. Foram levantados 41 processos até 2009, sendo que, destes, alguns ainda estavam em fase de instrução – com pouca disponibilidade pública dos documentos ou cujos documentos ainda nem foram emitidos. Outros foram arquivados porque, no linguajar jurídico, “perderam seu objeto”. É o caso de projetos de fusões empresariais que, embora tendo sido submetidas ao SBDC, não foram concretizadas pelas empresas. Em outros casos, tratava-se de simples reorganizações societárias, como o que ocorreu com o grupo Abril em

2006, quando a Tevecap (subsidiária controlada pelos Civita) transferiu as operações de cabo para a empresa *holding*. Há ainda a ocorrência de processos que tratam de interesses de empresas de comunicação em mercados diferentes, como o da Globo na área de seguros.

Desta forma, optei por efetuar um recorte no material empírico com os seguintes critérios: 1) o processo deve ter sido julgado pelo CADE, ou seja, deve ter passado por todas as instâncias; 2) deve envolver negócios de grande relevância para a estrutura de mercado da televisão por assinatura; 3) deve trazer elementos inéditos para a análise proposta pela pesquisa.

O setor de TV por assinatura foi escolhido por ser, dentro da comunicação social como um todo, o mais abundante de casos julgados no CADE, devido à determinação da Lei Geral de Telecomunicações da que a Defesa da Concorrência deveria ser aplicada neste setor.⁴² Foram escolhidos quatro processos a serem analisados. Dois são Procedimentos Administrativos abertos a partir de denúncias de práticas anticoncorrenciais: o caso envolvendo a exclusividade de transmissão do sinal aberto pela Sky, em 1999, e o caso envolvendo a exclusividade na transmissão dos canais esportivos pelas empresas ligadas à Globo, em 2001. Dois são Atos de Concentração: Sky DirecTV (2004) e Telmex/Net (2004).

O material que constará da análise será, basicamente, o relatório do Conselheiro-relator e o seu voto (ou os votos, quando a decisão não foi tomada por unanimidade, como é o caso dos direitos de transmissão da TV Globo, em 1999). Faço isso porque no relatório e no voto se encontram um resumo dos pareceres que instruíram todo o processo, assim como manifestações das partes. Em alguns casos, contudo, foi necessário buscar informações mais detalhadas nos pareceres ou no inteiro teor do processo.

Será aqui apresentado um resumo e uma análise de cada processo levando em conta os seguintes aspectos: 1) os mercados relevantes apontados; 2) quais os possíveis danos à concorrência; 3) como são tratados (ou não) os aspectos relativos à pluralidade e à diversidade, assim como as garantias constitucionais da comunicação; 4) como os demais atores participaram dos processos; 5) qual foi a decisão do CADE.

⁴² Há, contudo, dois casos de destaque envolvendo a mídia impressa que não foram analisados por fugirem ao propósito desta pesquisa. Um deles é o Processo Administrativo nº 08012.002097/1997-81, que resultou em multa para a Infoglobo (que edita O Globo e Extra), Jornal do Brasil, O Dia e o Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Município do Rio de Janeiro por terem formado cartel e aumentado de forma coordenada o preço dos jornais em 1999. Outro é o Ato de Concentração nº 08012.013152/2007-20, relativo à compra, em 2007, da distribuidora de revistas e jornais Fernando Chinaglia pela Dinap. Como estas eram as únicas duas concorrentes neste mercado, a transação resultaria em um monopólio sob o controle do Grupo Abril, que já era o proprietário da Dinap. A Concentração foi aprovada, mas com uma série de restrições – entre elas, a venda compulsória, em leilão, das filiais de São Paulo e Rio de Janeiro.

É importante lembrar que há pelo menos mais dois processos de interesse para esta pesquisa que não serão analisados, uma vez que não foram ainda julgados. O primeiro é o Procedimento Administrativo (PA) nº 08012.006504/1997-11, formalizado em 1997 pela SDE e que até a conclusão desta pesquisa ainda não havia sido julgado. O PA tem por objeto: a) prática anticompetitiva do “Clube dos Onze” e “Clube dos Treze” (associações de times de futebol) ao negociarem conjuntamente o direito de imagem dos clubes, com o aval da Confederação Brasileira de Futebol; b) prática anticompetitiva das redes Globo e Bandeirantes ao se associarem para a transmissão dos jogos de campeonatos brasileiros de 1997, 1998 e 1999, em contrato firmado com o Clube dos Treze; c) exclusividade na transmissão dos jogos por Globo, Globosat, Bandeirantes e TVA, impedindo o acesso de outros concorrentes na transmissão e dos consumidores a mais jogos. O outro é o Ato de Concentração 53500.031787/2006, formalizado em novembro de 2006, que se refere à compra, pela *Telefónica*, da totalidade das operações de MMDS da TVA e de participação nas operações de TV a cabo, com o objetivo de oferecer serviços na modalidade *triple-play*.

3.3.1 DirecTV vs. TV Globo (1998 - 2001)

Em 1997 e 1998, a modalidade de TV por assinatura com maior crescimento no Brasil era o DTH – e seus potenciais assinantes eram disputados pelas operadoras Sky e DirecTV, àquela época ainda controladas pelos grupos Globo e Abril, respectivamente. Como o mercado ainda era relativamente novo – as empresas estrearam seus serviços em 1996 – ainda não havia uma clara tendência de predomínio de uma das concorrentes. As duas operadoras, nesse sentido, faziam grandes esforços de venda, investindo fortemente em publicidade e na diferenciação da programação. Além disso, começaram a subsidiar o custo dos aparelhos receptores que o assinante precisa adquirir para a receber o sinal do satélite.

Foi em meio a esse cenário de definição de como se daria a competição entre as duas empresas que a Sky começou, em agosto de 1998, a transmitir o sinal aberto da TV Globo para as praças de São Paulo e Porto Alegre, ampliando uma estratégia que já adotava em Belo Horizonte e Porto Alegre desde dezembro do ano anterior. A programação transmitida era a gerada nestas próprias localidades – o que incluía, além do conteúdo comum à rede, os telejornais e a publicidade local, por exemplo. E o sinal apenas podia ser assistido pelos assinantes de DTH que moravam nessas cidades (ou seja, os assinantes de São Paulo

recebiam o sinal de São Paulo – e quem não estivesse em nenhuma das quatro praças não recebia a programação).

A DirecTV sentiu o potencial competitivo dessa diferenciação no produto da concorrente e tentou contratar, com a TV Globo, a cessão da programação, para também transmiti-la aos seus assinantes. Como a Globo se negou a negociar, a empresa acionou a Anatel em 29 de setembro de 1998, afirmando que tal negativa constituía uma prática anticompetitiva da concorrente. Em linhas gerais, a DirecTV alegava que os assinantes de DTH costumavam também assistir à TV aberta e, nesse caso, têm preferência pela programação da Globo. Além disso, mostrou, durante o processo, publicidade da Sky na qual o fato de transmitir o sinal da Globo – com qualidade muito superior à da transmissão terrestre – era mostrado como um importante diferencial. Por fim, pedia não apenas a abertura de um processo contra a concorrente, mas também uma medida preventiva que obrigasse a Globo a negociar o seu sinal. Em janeiro de 1999, o conselho diretor da agência analisou o caso e negou a medida preventiva pedida pela DirecTV. Optou, contudo, por abrir um processo administrativo e deu início à instrução desse processo.

A Anatel emitiu seu parecer final sob o caso em janeiro de 2000. O texto, que serviu para instruir o julgamento no CADE, afirmou que nenhum regulamento setorial obrigava a Globo a negociar a programação. Mas seu foco principal foi testar as afirmações da DirecTV de que se o sinal da Globo era um insumo essencial para a operação de DTH, não podendo, portanto, ter a sua negociação negada (ANATEL, 2000).

Seguindo o método tradicional da Defesa da Concorrência, a Anatel, em um primeiro momento, buscou identificar os mercados relevantes envolvidos. O primeiro era o mercado de origem, na dimensão produto. Como a DirecTV afirmava que o sinal da Globo era um insumo sem substitutos, a Anatel assumiu, para efeitos de teste, a existência de um mercado relevante de programação da TV Globo. Tratava-se, obviamente, de um mercado de apenas um fornecedor, ou seja, um monopólio. Já no que se refere ao mercado alvo, a Anatel assumiu que este seria o de operadoras de DTH (e não de TV por assinatura como um todo), onde nenhuma das duas principais empresas do setor tinha posição dominante à época: em maio de 1999, o *market share* da DirecTV era de 49,50%, o da Sky era de 41,93%, sendo que os demais 8,37% eram da Tecsat, uma operadora que entrara a menos tempo no mercado (ANATEL, 2000, p. 259).

Em seguida, o parecer afirmava que, para os consumidores de DTH, o sinal aberto da Globo continuaria sendo captado não pelo sistema via satélite, mas pela própria TV convencional. Como a Sky só transmitia para praças onde a rede aberta estivesse disponível,

bastaria ao assinante usar o controle remoto para alternar entre o aparelho receptor e a TV aberta e poder assistir à programação regional da emissora. E, embora nesse último caso o sinal não tivesse a qualidade digital da transmissão via satélite, não seria pior do que o recebido por todos os outros telespectadores que não contam com DTH.

A Anatel passou, então, a verificar, praça por praça, o desempenho da Sky antes e depois do início da transmissão da Globo. Para tanto, usou como variável qual era a porcentagem dos novos assinantes de DTH que optavam por esta operadora nos quadrimestres imediatamente anterior e posterior ao lançamento da programação. Também comparou o desempenho da Sky nas quatro praças onde o sinal aberto era transmitido com o de outras quatro praças onde isso não ocorria. Os resultados encontrados foram os seguintes:

a) Em Belo Horizonte, a Sky captava 55% dos novos assinantes de DTH nos quatro meses anteriores ao início da transmissão do sinal da Globo (o que ocorreu em dezembro de 1997). Depois do lançamento, ela captou 80% dos novos assinantes da praça, o que dá uma diferença de 25 pontos percentuais.

b) No Rio de Janeiro, essa participação era de 62% e passou para 94%, um aumento de 32 pontos percentuais.

c) Em São Paulo (onde o sinal começou a ser transmitido em agosto de 1998), o crescimento foi de 52% para 74% dos novos assinantes, ou seja, um aumento de 22 pontos percentuais.

d) Já em Porto Alegre, a Sky conseguia 71% dos novos assinantes antes de transmitir o sinal da Globo. Nos quatro meses seguintes ao início da transmissão, contudo, passou a vender apenas para 53% dos novos assinantes, o que representa uma queda de 18 pontos percentuais.

Em seu parecer, a Anatel ressaltou o fato de, em uma praça, o início da transmissão dos sinais da Globo não ter sido seguido por um aumento na participação de vendas da Sky – pelo contrário, foi seguido por uma queda. Também mostrou que, nos períodos em que a operadora ganhava mercado nas praças de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, o mesmo acontecia em praças onde o sinal da Globo não era transmitido via satélite: em Salvador e Recife, por exemplo, a operadora também ganhara 36 pontos percentuais em participação nas vendas.

Por fim, com base nesses números, a Anatel afirmou que os dados analisados não mostram

“a existência de umnexo causal entre a entrada do sinal aberto da Globo na programação da NETSAT-SKY e o crescimento das vendas, suficiente para sobrepor-se ao conjunto de outras variáveis que determinam a capacidade

competitiva das firmas no mercado de DTH (por exemplo, investimento em publicidade, política de preços, eficiência da estrutura de vendas, oferta de promoções, disponibilidade de canais especializados em conteúdos determinados, etc.) (ANATEL, 2000, p. 263).

Assim, concluiu que não foram encontradas evidências para sustentar a hipótese apresentada pela DirecTV: a de que a distribuição do sinal da Globo teria se tornado um insumo determinante para a existência da competição no DTH. Logo, não existia um mercado de origem monopolizado pela Globo, nem prática anticompetitiva. E, por este motivo, a agência recomendou ao CADE o arquivamento do processo.

Após receber a instrução da Anatel, a Procuradoria do CADE, contudo, opinou pela procedência da representação da DirecTV. E foi seguida pelo conselheiro-relator do processo, João Bosco Leopoldino da Fonseca, que também discordou do parecer da agência, embora tenha acatado a definição de mercado relevante (alvo) de DTH.

Em seu voto, proferido em 7 de março de 2001, o conselheiro não se atém à legislação concorrencial. Cita o capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal para afirmar o livre acesso à informação. Cita também a Lei Geral de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços Especiais de Telecomunicações (no qual se enquadrava o DTH) para afirmar a necessidade do tratamento isonômico e das práticas não-discriminatórias. E afirma que as disposições do artigo 23 de Lei do Cabo (lei 8.977/1995), que estabelece a obrigatoriedade de as operadoras da modalidade carregarem o sinal das emissoras abertas, deveria ser estendido para as operações via satélite. Segundo ele, quando a lei do cabo foi publicada, ainda não existiam as operadoras de DTH e, por isso, o critério deveria ser expandido para a nova tecnologia.

Além disso, afirma que, mesmo que os assinantes de DTH que residissem em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre tivessem acesso ao sinal da Globo captado da transmissão terrestre, dificuldades tecnológicas atrapalhariam a captação dos dois sinais em um mesmo televisor, incluindo-se aí a instalação de uma chave para comutar entre os sistemas de televisão terrestre e via satélite. Assim, para o relator, ao contrário do que afirmou a Anatel, não bastaria ao consumidor simplesmente usar o controle remoto para alternar entre os sistemas.

A decisão do conselheiro Leopoldino da Fonseca foi baseada no conceito de *essential facilities*: bens, insumos ou infra-estruturas essenciais a uma indústria, aos quais

todos os concorrentes devem ter acesso para manter o mercado competitivo⁴³. Para o conselheiro-relator, a programação da Globo enquadra-se nesse conceito e seria, sim, um insumo essencial para operadoras de DTH. E para embasar esta afirmação, cita o conteúdo de uma peça juntada ao processo pela TVA e a DirecTV. Trata-se de uma brochura distribuída pelo banco Goldman Sachs em Nova Iorque por ocasião do lançamento de ações da Globo Cabo, também subsidiária da Globo, na bolsa daquela cidade.

A brochura transcrevia uma conferência realizada entre executivos do banco e possíveis investidores – evento comum no lançamento de ações de novas empresas. Em vários momentos da conferência afirmou-se que o fato de a Globo ser a rede de maior audiência no mercado brasileiro de TV aberta dava às operadoras de TV por assinatura ligadas ao grupo uma grande vantagem competitiva, especialmente nos sistemas de DTH e MMDS, para os quais não existia (e ainda não existe) a regra de *must-carry*, ou seja, a obrigatoriedade de se carregar, nas plataformas por assinatura, o sinal das redes abertas. Isto fica claro em trechos da brochura transcritos no voto do conselheiro-relator:

Como um resultado da estreita vinculação da Globo Cabo com a maior emissora de televisão do País, TV Globo, acreditamos que a Globo Cabo goza de uma significativa vantagem de programação sobre dois ou três de seus maiores competidores. A TVA, segunda empresa a cabo do Brasil e primeira empresa MMDS, é uma subsidiária do conglomerado brasileiro de Comunicação ABRIL e opera principalmente em São Paulo e Rio. As leis de obrigação de transmitir (*must carry laws*) aplicam-se ao cabo, o que significa que tanto TVA quanto Globo Cabo transmitem as mesmas programações de televisão nestes mercados para suas franquias a cabo. Mas as normas de obrigatoriedade de transmissão (*must carry laws*) não se aplicam aos sistemas MMDS e DTH. Como resultado, os negócios MMDS da TVA no Rio de Janeiro não transmitem a Globo (a rede dominante de televisão). E dos dois maiores provedores DTH no País, somente a subsidiária NetSat da Globo transmite o sinal de televisão da Globo: a DirecTV não o transmite. A TV Globo goza de uma participação de mercado de 50%. (CADE, 2001a, pp. 31-32)

A decisão do conselheiro relator, portanto, foi no sentido de considerar o sinal aberto da Globo uma *essential facility* e a sua negação em negociá-lo com a DirecTV uma conduta anti-competitiva. Assim, além de deliberar a favor da medida preventiva solicitada pela DirecTV (obrigando a cessão do sinal em 48 horas), Leopoldino da Fonseca

⁴³ Segundo definição da Comissão Européia, *essential facility* é: *Facility or infrastructure which is necessary for reaching customers and/or enabling competitors to carry on their business. A facility is essential if its duplication is impossible or extremely difficult due to physical, geographical, legal or economic constraints. Take for example a national electricity power grid used by various electricity producers to reach the final consumers: Since it would not be viable for these producers to build their own distribution network, they depend on access to the existing infrastructure. Denying access to an essential facility may be considered an abuse of a dominant position by the entity controlling it, in particular where it prevents competition in a downstream market (GLOSSARY).*

prescreveu à Globo uma multa de 1% sobre seu faturamento bruto no exercício do ano anterior.

Este foi, contudo, um voto vencido. Na sessão de em que foi proferido, a conselheira Hebe Teixeira Romano pediu vistas ao processo, justificando “(...) não ter captado as principais diferenças entre os diversos sistemas – MMDS, DTH e da TV a Cabo, a aplicabilidade da regulamentação e a possibilidade de se estender as regras de TV a Cabo às questões relativas à TV por satélite” (CADE, 2001b, pag. 1).

Quando proferiu seu voto, já em 06 de junho de 2001, a conselheira rebateu, ponto por ponto, o relatório de Leopoldino da Silva, cujo mandato no CADE havia terminado em 22 de abril. Afirmou, por exemplo, que as citações ao capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal não se aplicavam ao caso, assim como não se aplicava a interpretação de que o *must carry* previsto pela Lei do Cabo deveria valer para o DTH. Embora não caiba reproduzir todo o extenso debate, é importante relatar algumas das principais conclusões de Romano.

Para ela, o mercado relevante não era de DTH, mas o de TV por assinatura como um todo (incluindo as diversas tecnologias), e de abrangência nacional. Isso ocorreria porque seria possível considerar serviços como TV a cabo, MMDS e DTH como substituíveis (CADE, 2001b, p. 8). No seu voto, contudo, ela não chegou a discorrer com mais profundidade sobre a totalidade do mercado de TV por assinatura – não há, por exemplo, números sobre a participação dos grupos Abril e Globo nas outras modalidades do serviço. O voto afirma, mesmo assim, que a participação da TVA nas operações de TV a cabo vinha caindo. E, como nesta tecnologia todos os concorrentes transmitem os sinais abertos, não seria possível afirmar que foi a falta do sinal da Globo que fez a DirecTV começar a perder mercado.

A relatora também afirmou que a conduta da Globo não impedia a competição no mercado de DTH, que se encontrava dividido entre duas operadoras dominantes com *market shares* não muito diferentes – sendo que a DirecTV tinha alcançado este *market share* sem precisar transmitir a programação da rede aberta. E chamou atenção para o tamanho da DirecTV: era, afinal, uma grande multinacional e ocupava o posto de maior operadora de TV via satélite das Américas.

Não se conhece o verdadeiro motivo que fez a DirecTV iniciar este processo. Seu pedido inicial é claro apenas quando afirma que, em sendo a Globo a campeã de audiência, a falta deste sinal faz com que suas vendas estejam caindo, ou seja, uma clara demonstração de que gostaria de ganhar com investimento da Globo. Vale observar que não se trata aqui de uma entrante qualquer, mas da maior operadora das Américas, que tem todas as condições de trazer para o Brasil os mais significativos

investimentos culturais. Estaria, assim, a DirecTV melhor servindo o consumidor brasileiro se agregasse novidades em nosso mercado, ao invés de retransmitir programação trivial já disponível a todos e de forma gratuita (CADE, 2001b, p. 31, grifos no original).

Romano concluiu seu voto, na sessão de 7 de junho, pedindo o arquivamento do processo. Nesta mesma sessão, o então presidente do conselho, João Grandino Rodas, e o conselheiro Marcio Felsky, acompanharam o voto de Romano. A decisão, contudo, só foi tomada duas semanas depois: o conselheiro Celso Fernandes Campilongo pediu vistas ao processo, e ele só foi a julgamento em 20 de junho, quando os outros dois conselheiros que ainda não haviam votado – Thompson Andrade e Afonso Arinos de Mello Franco Neto, acompanharam o voto de Hebe Romano, arquivando o processo. (CADE, 2001c) Cabe ressaltar, contudo, que Afonso Arinos de Mello Franco Neto pede em seu voto que o alto grau de concentração dos mercados de TV aberta e por assinatura, assim como as relações de verticalização, fossem analisadas pelas autoridades de Defesa da Concorrência, para futuros julgamentos (CADE, 2001d).

Este processo é historicamente importante não apenas pelo seu ineditismo, mas também pela repercussão política que o julgamento tomou à época, o que demonstrou, mais uma vez, o poder de lobby da Globo. Em maio de 2001 – ou seja, no interstício entre o voto de Leopoldino da Fonseca favorável à DirecTV e o voto de Hebe Romano pelo arquivamento do processo – o ministro das comunicações, Pimenta da Veiga, convocou uma coletiva para informar que o governo iria “defender o conteúdo nacional”. E seus argumentos – em especial no que se refere à postura da operadora que processou a Globo – guardam similaridades com o voto de Romano.

O ministro das comunicações, Pimenta da Veiga, convocou nesta terça, dia 22 [de abril de 2001], uma coletiva de imprensa para anunciar que o governo vai iniciar “uma defesa ampla do conteúdo nacional”. “Esta é uma posição do governo e eu estou falando em nome do presidente da república”, disse o ministro. Pimenta disse que não vai permitir que um descuido na legislação venha a prejudicar a produção nacional. Apesar de afirmar que esta defesa não será restrita ao conteúdo de televisão, mas também se estende a jornais, revistas e rádios, Pimenta mencionou a briga da DirecTV para obter o sinal da TV Globo. Ao falar sobre o processo da DirecTV contra a TV Globo no CADE, Pimenta foi bastante duro em relação à operadora de DTH. “Este é um caso específico onde devemos apoiar o conteúdo nacional. A DirecTV quer ganhar dinheiro em cima do conteúdo nacional, transformando um sinal aberto em um sinal de TV paga. Se querem bom conteúdo, que produzam bom conteúdo”, disse. Ao ser questionado sobre o direito que a operadora Sky tem sobre o sinal da TV Globo, Pimenta desconversou. (...) Pimenta disse ainda que a decisão do CADE não é terminativa, sem dizer que outras providências o governo poderia tomar no caso da decisão ser favorável à DirecTV (PAYTV, 2001a, grifos meus).

O então líder do PSDB na Câmara dos Deputados, Jutahy Júnior, também fez declarações em favor da Globo no caso, chamando a DirecTV de “corporação alienígena” (idem). E chegou-se a marcar uma audiência pública na Câmara dos Deputados para debater o caso. A audiência, contudo, não ocorreu, pois o representante da Globo não pode comparecer (PAY-TV, 2001b).

3.3.2 NeoTV vs. Globosat (2001-2006)

Em 11 de maio de 2001, a Associação NeoTV, que à época reunia mais de 30 operadoras de TV a cabo e MMDS não ligadas ao Sistema Net, deu entrada em uma representação contra a *holding* Globopar e sua subsidiária Globosat, acusando as empresas de práticas anticoncorrenciais relativas à exclusividade na transmissão de jogos dos campeonatos brasileiros de futebol.

Diferentemente do que ocorreu no caso envolvendo DirecTV e TV Globo, cujo processo teve como órgão de origem a Anatel, este que se configurou como o segundo processo administrativo de grande relevância para o mercado brasileiro de televisão por assinatura foi protocolado na Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE). Isso foi possível porque, embora a Anatel tenha a competência legal de zelar pela concorrência no setor de telecomunicações (incluída aí a TV por assinatura), a compra e venda de programação não faz parte de sua atribuição legal. Assim, um caso de práticas anticompetitivas relativas a fornecimento de programação para operadoras de TV por assinatura pode tanto ser aberto na agência (o caminho escolhido pela DirecTV em 1998), como na SDE (o caminho escolhido pela NeoTV).

Em 31 de agosto, o Secretário de Direito Econômico acolheu a representação e deu início ao Processo Administrativo nº 08012.003048/2001-31. As principais argumentações da NeoTV foram transcritas pelo conselheiro-relator Paulo Furquim de Azevedo em seu relatório (CADE, 2006a):

(...) concluiu a representante que as Organizações Globo usaram seu poderio econômico e vantagens estruturais para aquisição de conteúdo exclusivo e de direitos à exibição de diversos programas televisivos, assim como de eventos esportivos, em especial os futebolísticos, para TV por assinatura. Em vista desse privilégio, teriam obtido o controle da distribuição de programação em todas as modalidades existentes de transmissão, por meio da Rede Globo (TV aberta), da TV a cabo e do sistema MMDS (sob a marca Net) e do DTH (sob a marca Sky), comprometendo seriamente a competitividade, em total prejuízo ao mercado e ao consumidor.

Para destacar essa alegada posição dominante assumida pela Globo, a denunciante informou que, à época da representação, 48,9% do mercado de serviço de DTH era fornecido pela Sky e que a Net Serviços já despontava como a maior empresa de transmissão a cabo do Brasil, com 1,47 milhão de assinantes, 78% dos cabos e 47%

de todos os consumidores de TV paga. Ressaltou, ainda, que o domínio incluía a televisão aberta, representado pela audiência de 50% dos telespectadores e 70% do faturamento dos anúncios comerciais para essa modalidade de mídia em todo o território nacional.

O amparo dessa realidade permitiu, segundo a NeoTV, que a Globosat restringisse o acesso do canal Sportv e, indiretamente, dos eventos esportivos nele transmitidos com respaldo da detenção dos respectivos direitos de transmissão, apenas a operadoras de TV por assinatura a ela coligadas, franqueadas ou afiliadas, seja pela Net ou pela Sky, e de forma limitada à negociação de um pacote de canais. Isso representaria, portanto, a recusa em negociar com as demais operadoras a distribuição daquele produto.

A gravidade da recusa de livre comercialização do Sportv, tal como declarado, decorreria da insubstituíbilidade desse canal no mercado de televisão paga, considerado pela representante como insumo essencial, ou verdadeira *essential facility*, em razão dos eventos exclusivos nele transmitidos. Como agravante, ainda foi citada a aquisição do ESPN Brasil pela Globosat, em outubro de 2000, o maior concorrente do Sportv, o que haveria minado as possibilidades de competição no setor⁴⁴ (CADE, 2006a, p.3).

Para a NeoTV, a Globo, por ser dominante tanto no mercado de TV aberta como de TV por assinatura, conseguia fechar contratos de exclusividade com os clubes de futebol e usar essa exclusividade para ampliar ainda mais o seu mercado no segmento de operação. Isso ocorria porque, na TV por assinatura, tais jogos eram transmitidos unicamente no Sportv – canal que não era licenciado a operadoras que não faziam parte do Sistema Net – ou na modalidade de *pay-per-view* das operadoras do sistema. Tudo isso podia ser feito graças à inexistência de impedimentos legais no quadro regulatório brasileiro, do qual a Globo se beneficiava.

Ainda segundo a NeoTV, tais atos configurariam práticas abusivas contra a ordem econômica, conforme previsto na Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei 8.884/94). Assim, a associação pedia a aplicação de uma medida preventiva que: 1) obrigasse o licenciamento do canal SporTV a todos e quaisquer operadores de TV por assinatura – filiados ou não ao Sistema Net Brasil – em bases justas de mercado, e 2) mantivesse o licenciamento do canal ESPN Brasil (que já era transmitido fora do Sistema Net), sem o esvaziamento de seus conteúdos.

Embora ambas pertencessem ao mesmo grupo empresarial, Globopar e Globosat apresentaram defesas em separado. Na sua defesa inicial, a Globopar afirmou que não deveria ser parte no processo – ela era apenas acionista da Globosat. Mesmo assim, afirmou que a exclusividade não era ilícita, sendo comum no mercado brasileiro. A Globosat, por sua vez, afirmou, entre outros pontos, que: 1) a recusa de negociar o canal é

⁴⁴ O Canal ESPN Brasil foi criado a partir de uma parceria entre a ESPN Networks, ligada ao grupo ABC Networks / Disney e a Abril. A empresa brasileira, contudo, deixou a sociedade e, no ano 2000, a Globosat iniciou negociações para entrar como sócia. O negócio depois seria revertido, com a saída da Globosat em 2004.

completamente legal e faz parte da livre iniciativa, a menos que se prove que isso prejudique a concorrência, o que não teria acontecido; 2) cláusulas de exclusividade não são abusivas, sendo permitidas na Europa e nos Estados Unidos; 3) a exclusividade nas vendas não tinha por objetivo nem teve por efeito eliminar a concorrência – apenas representou estratégia comercial com lógica de mercado e que buscava maior eficiência econômica; 4) o canal SporTV não é uma *essential facility*, pois muitos outros operadores surgiram sem transmitir esse canal e outros canais esportivos – assim como outros canais especializados de diversos gêneros – podem servir como substitutos a ele.

Iniciando a instrução do processo, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE) considerou que canais esportivos representam uma categoria à parte na montagem de pacotes para a televisão por assinatura, “por serem cruciais ao sucesso de uma operadora na manutenção e conquista de clientes” (CADE, 2006a, p.7). Além disso, tais canais não poderiam ser substituídos por canais de outros gêneros.

As definições de mercados relevantes da SEAE, na dimensão produto, consideraram dois mercados de origem:

- (i) comercialização de canais esportivos com foco em eventos esportivos nacionais para o mercado de televisão por assinatura; (ii) aquisição de direitos de transmissão de torneios regulares de futebol “nacional” (que se realizariam anualmente e com participação de times nacionais) para televisão por assinatura, e de aquisição de direitos de transmissão de outros eventos esportivos para televisão por assinatura. (CADE, 2006a, p. 7)

Já no que se refere a mercado alvo, foi definido “o de distribuição de serviços de televisão paga, nas tecnologias cabo, MMDS e DTH” (CADE, 2006a, p.7) . Na dimensão geográfica, os mercados de origem foram considerados nacionais e o mercado alvo, local.

Verificando o grau de concentração nestes mercados relevantes, a SEAE chegou à conclusão de que, nos mercados de origem, a participação da Globosat era próxima a 100%: como controlava os únicos dois canais de esporte que investiam em campeonatos nacionais, era virtualmente a única compradora⁴⁵. Já no mercado alvo, 61% por assinantes de TV por assinatura eram clientes de operadoras ligadas ao grupo Net Brasil (operadoras controladas pela Globo, operadoras licenciadas e Sky).

A Secretaria considerou que a entrada de novos canais para concorrer com ESPN Brasil e SporTV era muito pouco provável:

⁴⁵ Na literatura econômica, mercados com um único comprador são chamados de monopsonio. A SEAE não considerou o canal BandSports como um comprador concorrente, uma vez que não fazia parte de sua estratégia comprar direitos de transmissão de campeonatos nacionais.

[foram] identificadas pela Secretaria as seguintes barreiras: custos irrecuperáveis relevantes, relacionados principalmente, mas não somente, a gastos com publicidade e promoção; acesso aos direitos de transmissão de eventos esportivos nacionais, dificultado pelas cláusulas de exclusividade existentes nos contratos dos principais eventos adquiridos pela Globosat e pelas *english clauses*⁴⁶; acordos de exclusividade de distribuição dos canais Globosat entre esta e a Net Brasil, fazendo com que os canais esportivos nacionais concorrentes do Sportv e do ESPN Brasil tenham dificuldade em alcançar uma distribuição mínima que viabilize a sua entrada no país; grau de verticalização do mercado de TV paga, com as Organizações Globo participando de todas as etapas da “cadeia de produção” de forma dominante; compra conjunta de direitos de transmissão de eventos esportivos para diversas janelas de exibição (TV aberta, TV paga, *pay-per-view*) (CADE, 2006a, p. 9).

Continuando, a Secretaria considerou que a posição de dominância da Globosat não era decorrente de suas eficiências econômicas, mas, sobretudo, do fato de negociar em conjunto com a TV Globo a compra dos direitos:

Segundo [a SEAE] constatou, tais posições dominantes não teriam sido alcançadas exclusivamente pelo critério da eficiência, mas em razão principalmente da alavancagem do poder de mercado adquirido pela Globosat nos segmentos de aquisição de direitos esportivos e de canais esportivos *premium* para o mercado *downstream*, qual seja, o de prestação de serviços de TV por assinatura. Por sua vez, esse poder haveria resultado de negociações conjuntas entre TV aberta e fechada para obtenção de direitos de transmissão de eventos esportivos, de modo a tornar a capacidade de barganha das Organizações Globo incomparável.

(..) a Globosat, por meio do Sportv e do sistema *pay-per-view*, concentraria toda a demanda no mercado relevante, gerando desequilíbrio concorrencial e prejuízos ao consumidor final. A importância desses itens, para a SEAE, estaria refletida na própria propaganda da Net e da Sky, pois ambas destacam o caráter exclusivo de suas transmissões esportivas, e até mesmo pelo sucesso das vendas pelo sistema *pay-per-view*. Por essa razão, indicou haver o risco de a TV aberta transmitir cada vez menos jogos, em privilégio da TV paga, estratégia que jamais poderia interessar ao consumidor (CADE, 2006a, p. 10).

Por fim, a SEAE recomenda ao CADE que a Globosat seja penalizada, de acordo com a Lei de Defesa da Concorrência, e que sejam aplicadas algumas obrigações à programadora, de modo a corrigir as distorções no mercado:

- i. aplicação das penalidades cabíveis;
- ii. determinação da publicação de extrato da decisão condenatória em jornal de grande circulação;
- iii. determinação de comercialização do canal Sportv, por cinco anos, em bases não discriminatórias e sem exclusividade, com qualquer operadora de TV por assinatura ou “associação de operadoras”;
- iv. determinação de quebra de todas as cláusulas de exclusividade dos contratos relacionados ao futebol profissional brasileiro atualmente em vigor para as janelas de exibição TV por assinatura e *pay-per-view*, e também de todas as cláusulas de renovação privilegiada (*english clauses*);
- v. proibição à Globosat de adquirir, por cinco anos, com exclusividade e com cláusulas de renovação privilegiada, qualquer direito de transmissão de eventos

⁴⁶ *English clauses* são cláusulas nas quais o fornecedor, antes de vender o seu bem para um outro comprador, mesmo por um preço mais vantajoso, deve submeter esta oferta ao comprador com o qual ele já firmara anteriormente um contrato. Assim, o comprador antigo tem a possibilidade de fazer uma contra-proposta, igualando ou cobrindo o preço ofertado.

esportivos relacionados ao futebol profissional brasileiro para as janelas de exibição TV por assinatura e *pay-per-view*;

vi. limitação a dois anos dos contratos de transmissão dos eventos citados no item anterior;

vii. proibição de inclusão de cláusulas de renovação privilegiada em qualquer contrato de aquisição de direitos de transmissão de eventos esportivos, sem limite de prazo, para as janelas de exibição de TV por assinatura e *pay-per-view*, além da determinação de quebra dessas cláusulas em todos os contratos dessa natureza atualmente em vigor (CADE, 2006a, p. 12).

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, acompanhou boa parte das conclusões da SEAE, mas não considerou como mercado relevante de origem o mercado de aquisição de direitos de transmissão, “por ultrapassar o objeto do presente processo e porque condutas especificamente relacionadas a essa questão estão sendo investigadas em autos próprios⁴⁷” (CADE, 2006a, p.13). Assim como a SEAE, a SDE considerou que os canais esportivos são *pay-tv drivers*, isto é, influenciam na decisão do consumidor em contratar o serviço, e sua comercialização exclusiva é possivelmente prejudicial aos consumidores.

A SDE considerou pesquisas que mostram que o público principal da TV paga é o mesmo público principal de programação esportiva (o público masculino adulto), assim como as que mostram que o canal SporTV era, à época, o terceiro considerado fundamental para a manutenção dos serviços de TV por assinatura. Por fim, concluiu que

a exclusividade em favor das operadoras ligadas ao grupo Sky/Net teria o condão de causar impactos anticoncorrenciais no mercado de prestação de serviços de TV paga, com prejuízos efetivos aos consumidores. Entendeu, portanto, que a Globosat deveria ser obrigada a comercializar os canais Sportv e Sportv 2, assim como o sistema *pay-per-view* (canais *Premiere Esportes*), em condições não-discriminatórias, a todas as operadoras de TV por assinatura, a fim de restabelecer o equilíbrio concorrencial do mercado (CADE, 2006a, p.15).

Durante o processo, a Globosat voltou a se defender, questionando tanto questões processuais como os pareceres da SEAE e da SDE. Apresentou, também, parecer de ex-conselheiro do CADE, o advogado e professor de direito Celso Fernandes Campilongo, no qual afirma que a

⁴⁷ Trata-se do Procedimento Administrativo (PA) nº 08012.006504/1997-11, formalizado em 1997 pela SDE e que até a conclusão desta pesquisa ainda não havia sido julgado. O PA tem por objeto: a) prática anticompetitiva do “Clube dos Onze” e “Clube dos Treze” (associações de times de futebol) ao negociarem conjuntamente o direito de imagem dos clubes, com o aval da Confederação Brasileira de Futebol; b) prática anticompetitiva das redes Globo e Bandeirantes ao se associarem para a transmissão dos jogos de campeonatos brasileiros de 1997, 1998 e 1999, em contrato firmado com o Clube dos Treze; c) exclusividade na transmissão dos jogos por Globo, Globosat, Brandeirantes e TVA, impedindo o acesso de outros concorrentes na transmissão e dos consumidores a mais jogos. Em 2006, época em que relatou o caso da NeoTV, Paulo Furquim de Azevedo era conselheiro-relator no também daquele processo. Furquim de Azevedo deixou o CADE em 2009 e a relatoria passou para o conselheiro César Mattos.

a exclusividade traria efeitos pró-competitivos, como admitido em diversas normativas antitruste, acirraria a competição entre programadoras e operadoras e, para a Globosat, permitiria minimizar riscos, melhorar a qualidade e garantir o valor de seu produto. Representaria, assim, uma estratégia de comercialização, distribuição e planejamento de investimentos. Ademais, as exclusividades agiriam como pólo de atração de novos canais e como garantia de que os canais atuais gozem dos frutos dos seus investimentos, por estarem protegidos, naquele empreendimento, da presença de concorrentes (CADE, 2006a, p.19).

Analisando todos os pareceres, a procuradoria do CADE reiterou a definição de mercado relevante que havia sido proposta pela SEAE. E afirmou que a garantia da exclusividade constante nos contratos de aquisição dos direitos de transmissão de futebol foi o gargalo para o desenvolvimento dos demais agentes no segmento de TV por assinatura. Por fim, seguiu uma recomendação da SDE de que a melhor solução para resolver a situação seria a comercialização não do canal SporTV em separado, mas de todo o “pacote Globosat”, que inclui também GNT, Multishow e Globonews. A solução seria melhor do que vender o canal em avulso porque

(i) a estratégia de comercialização (tanto dos canais em si como do espaço publicitário) leva em consideração o pacote de canais; (ii) não há notícia nos autos de que a Globosat comercializa os canais de conteúdo esportivo *à la carte* o que, além de dificultar a precificação, estabeleceria assimetria de condições de competição entre as afiliadas Net e as demais concorrentes (CADE, 2006a, p.26).

De qualquer modo, a Procuradoria do CADE entendeu que a negociação dos direitos de transmissão dos jogos de futebol a todas as geradoras de conteúdo para TV paga deveria ser compulsória por um período de dois anos – e que o Conselho deveria servir de árbitro caso as empresas não chegassem a um bom termo quanto às condições de negociação. Recomendou que os contratos de exclusividade que viessem a ser firmados sobre os direitos de transmissão de jogos de futebol fossem reduzidos de cinco para dois anos. Recomendou, também, que todas as *english clauses* fossem retiradas dos contratos. Indicou que a Globosat fosse penalizada pelas suas práticas anti-competitivas, com multa de 30% sobre o faturamento verificado no ano anterior à abertura do processo e a proibição de contratar recursos em instituições financeiras oficiais por cinco anos, entre outras sanções. Além disso, para a Procuradoria do CADE, a Globopar deveria continuar no pólo passivo da ação, uma vez que controla direta ou indiretamente todas as empresas da Globo atuantes no mercado de TV por assinatura e se beneficiou, com isso, das práticas.

Assim, no início de 2006, as Organizações Globo quase receberam, pela primeira vez, uma condenação por práticas anticompetitivas. Isso só não ocorreu porque, com a proximidade das penalidades, a empresa optou por apresentar uma proposta de Termo de

Compromisso de Cessação (TCC) na qual se compromete a mudar sua conduta, deixando de lado todas as práticas anticoncorrenciais. O termo foi negociado com o CADE e assinado em 31 de maio de 2006, tendo a Globosat como “compromissária” e a Globopar como “anente”. Resumidamente, o TCC (CADE, 2006b) conta com os seguintes pontos:

1) A programadora compromete-se a negociar e contratar os “canais Globosat” (SporTV, SporTV 2, GNT, Multishow e Globonews) com todas as operadoras do Brasil, sob as mesmas condições que negocia com as operadoras do Sistema Net Brasil. Esta negociação, contudo, envolve a totalidade dos canais citados, e não apenas o SporTV e o SporTV 2.

2) A Globosat compromete-se em distribuir os seus produtos *pay-per-view* de jogos de futebol para todas as operadoras que contrataram os canais Globosat. Para tanto, o CADE coloca dois modelos de negócios possíveis: um no qual as operadoras dividem as receitas da venda programação com a Globosat (divisão de receitas) e outro no qual elas pagam um valor mínimo à programadora e dividem a receita sobre as vendas (mínimo garantido com divisão de receitas).

3) Considerando que existem cinco principais torneios de futebol no Brasil (Campeonato Brasileiro, Copa do Brasil, Libertadores da América, Campeonato Paulista e Campeonato Carioca), a Globosat deve se comprometer a não deter direitos de exclusividade para o mercado de TV por assinatura sobre todos eles a partir da temporada de 2009. Assim, ela deve se limitar a deter exclusividade sobre até: a) três dos cinco principais torneios, desde que estes não incluam, ao mesmo tempo, o Campeonato Brasileiro e a Copa do Brasil; ou b) dois dos cinco principais torneios, podendo, neste caso, deter ao mesmo tempo a Copa do Brasil e o Campeonato Brasileiro.

Dos itens acima, os de número 1 e 2 tiveram prazo de vigência fixado para 31/12/2008. O de número 3 teve seu prazo de vigência fixado para o período compreendido entre 1/1/2009 e 31/12/2011. O TCC também prevê multa diária de 10.000 UFIRs (o que à época equivalia a R\$ 10.641,00) no caso de descumprimento do termo.

Em setembro de 2006, a NeoTV protocolou, junto ao CADE, uma denúncia de que a cláusula de isonomia do TCC vinha sendo descumprida pela Globosat que, ao negociar com operadoras independentes, utilizaria condições menos favoráveis do que as praticadas na negociação com operadoras do Sistema Net. Isto gerou uma rodada de negociações entre o Conselho, NeoTV e a Globosat, que resultou numa mudança dos moldes de negociação previstos no TCC – mudança essa aprovada pelo CADE em fevereiro de 2007. Para reduzir o custo de acesso ao SporTV e SporTV1, um canal (GNT) foi excluído do pacote

básico no qual a programação esportiva estava incluída. Além disso, o cálculo de preço foi modificado e a NeoTV pôde passar a vender as transmissões esportivas também para estabelecimentos comerciais (TELESÍNTESE, 2007).

A grande novidade deste processo foi a tipificação da programação esportiva como essencial para a concorrência na TV por assinatura. Com isso, foi ao encontro da legislação comunitária europeia (Diretiva dos Serviços de Mídia Audiovisual, ou AVMS) na qual este tipo de programação tem tratamento diferenciado.

Após a conclusão deste processo, a Globosat passou, de fato, a negociar seus canais com outros operadores. Tais canais chegaram, inclusive, às redes da TVA (já controladas pela Telefônica), operadora que tradicionalmente concorria com a Globo por programações exclusivas. E, quando a tele espanhola iniciou seu serviço de DTH, usou a programação Globosat. Da mesma forma, a Globosat cumpriu as determinações e passou a não deter mais contratos de exclusividade sobre todos os campeonatos. Não ocorreu, contudo, uma abertura do mercado – os canais Globosat ainda continuaram a ser os únicos canais esportivos no mercado a transmitir os jogos dos principais campeonatos brasileiros.

3.3.3 Sky / DirecTV (2003 - 2006)

Em 22 de dezembro de 2002, o conglomerado de comunicações *News Corporation*, que já era controlador de redes de DTH com operações na Europa, Ásia e América Latina, dos canais Fox e de vários jornais e emissoras em todo o mundo, comprou o controle da *Hughes*, subsidiária da *General Motors* para o setor de TV por assinatura via satélite. A negociação precisou ser submetida ao CADE, uma vez que a *News Corporation* era controladora da Sky brasileira (na qual a Globo detinha participação minoritária) e a DirecTV americana controlava a DirecTV brasileira (que já não tinha a Abril entre os sócios). Com isso, em 5 de maio de 2003 foi instaurado, pela Anatel, o Ato de Concentração nº 53500.002423/2003. Após a compra realizada nos Estados Unidos, teve início o processo de fusão das subsidiárias brasileiras, o que levou à abertura de outro Ato de Concentração: o de nº 53500.029160/2004, instaurado pela Anatel em 29/10-2004. Os dois atos tramitaram em conjunto, em um único processo, relatado pelo conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado.

Apresentando ao CADE suas justificativas para a primeira operação – a compra da *Hughes* –, a *News Corp.* afirmou que o negócio tinha por objetivo possibilitar a entrada do grupo em um mercado norte-americano do qual não participava (o DTH). A compra dos ativos no Brasil, por sua vez, seria “mera consequência da operação inteiramente

planejada e formalizada no exterior. Portanto, a aquisição indireta de participação na Hughes no mercado local não estava entre as razões para a realização da operação” (CADE, 2006c, p.10). Já a General Motors justificou a venda afirmando que o negócio não fazia parte de suas atividades principais, o seu *core business*.

Já no que refere à segunda operação – a unificação da Sky e DirecTV brasileiras –, as empresas afirmaram que esta seria a única alternativa para aumentar a eficiência na prestação de serviço das duas operadoras no país; garantir que a plataforma DTH continuasse sendo competitiva em relação às demais utilizadas para prestação de TV por assinatura, uma vez que operadoras de cabo e MMDS tinham a vantagem de vender serviços *triple-play*; e, garantir a sustentabilidade econômica da plataforma resultante da fusão. Tudo isso ocorreria, segundo as empresas, em uma conjuntura que incluía:

- a) altos custos fixos incorporados pelas plataformas de TV por assinatura;
- b) necessidade de vultosos investimentos via aporte de capital a fim de se manter a competitividade e eficiência de ambas as empresas na prestação do serviço;
- c) constatação de que as taxas de crescimento da demanda de serviços de TV por assinatura no Brasil foram bem inferiores às expectativas, tanto das operadoras, quanto do Governo Federal. (CADE, 2006c, pp 14-15)

A fusão das duas plataformas, no entanto, envolvia duas outras empresas que eram sócias da Sky Brasil: a Globopar, que àquela época detinha 40,3% do capital da operadora, por meio da subsidiária DTH Comércio e Participações Ltda., e a *Liberty Media* (do empresário norte-americano John Malone), que detinha 10% do capital. Na reorganização, a *Liberty* optou por alienar as suas ações e a Globopar – que desde 2002 já não vinha aportando recursos na operadora –, optou por continuar como sócia na nova plataforma unificada, mas com uma participação diluída para 28%.

Na apresentação do Ato de Concentração, as empresas definiram como mercado relevante, na dimensão produto, o mercado de TV por assinatura. Na dimensão geográfica, o mercado nacional. Assim, segundo as empresas, a plataforma única teria participação de 32% no total nacional – e a Net Serviços, que àquela altura tinha 37% de *market share*, continuaria sendo a empresa líder. Além disso, justificavam as empresas, a fusão traria benefícios para a eficiência econômica:

- (i) ganhos de escala necessários a justificar futuros investimentos; (ii) eficiências operacionais que permitirão a reestruturação de custos operacionais e de administração e, em consequência, a melhoria dos serviços prestados; (iii) melhoria das perspectivas dos operadores de DTH de investir em novas tecnologias e serviços; (iv) formação de um operador mais favorecido e mais bem posicionado frente à concorrência. (CADE, 2006c, p.19)

Isto exposto, as empresas pediram a aprovação do ato sem quaisquer restrições.

No decorrer da tramitação, duas entidades brasileiras se habilitaram a participar do processo: a Associação NeoTV, que demonstrava preocupação com o controle da *News Corp.* sobre o mercado brasileiro, e a Radio e Televisão Bandeirantes, que manifestava preocupação com o fato de que “a presente operação poderá implicar na criação da maior empresa do setor, congregando o poder econômico da *News Corp.* e da Globopar em uma única empresa com condições suficientes de dominar o mercado” (CADE, 2006c, p. 21).

Além disso, foram solicitadas três medidas cautelares em relação ao negócio. A primeira delas foi requerida pela NeoTV e continha três pontos: a) que Globopar e *News*, como operadoras de TV por assinatura, não assinassem contratos de exclusividade com fornecedores de programação, vedando o acesso dos demais operadores independentes a esses canais; e b) que Globopar e *News*, como programadores, oferecessem seus canais em condições de igualdade a outros operadores independentes; c) que toda a programação ligada a tais empresas fosse disponibilizada no mercado em condições de concorrência. O CADE, após consulta à SEAE, acatou parcialmente os pedidos da NeoTV. E, nesse sentido, Globopar e *News Corp.* assinaram junto ao Conselho, em abril de 2004, um documento (APRO – Acordo de Preservação de Reversibilidade de Operação) por meio do qual se comprometiam a não assinar nenhum novo contrato de exclusividade. As programações que já eram exclusivas até então, contudo, continuavam com esta característica – e seus contratos poderiam ser renovados.

A segunda medida cautelar foi requerida também pela NeoTV, em janeiro de 2006, e pedia o fim da exclusividade dos canais que transmitiam os campeonatos brasileiros de Futebol - SporTV, Sportv2 e Premiere Esportes (na modalidade *pay-per-view*), todos programados pela Globosat. A medida não foi concedida, segundo o relator, pelo motivo de o seu mérito estar sendo julgado no Procedimento Administrativo aberto pela NeoTV contra Globopar e Globosat.

A terceira medida cautelar foi pedida também em janeiro de 2006 pela Radio e Televisão Bandeirantes, que programava o canal BandNews, veiculado pela DirecTV, e pedia a renovação do contrato na plataforma unificada. Isso porque, segundo a Bandeirantes, a DirecTV havia informado que não renovaria o contrato até que o Ato de Concentração fosse aprovado. Logo em seguida, porém, a DirecTV renovou o contrato – e a medida foi arquivada.

Um dos pontos que mais chama a atenção no processo que tramitou no CADE foi o extenso parecer que a Anatel produziu para instruir o Conselho. No parecer, é realizada uma análise econômica que leva em conta várias etapas da cadeia produtiva do audiovisual, como pode ser visto na figura 2, já mostrada no capítulo 3 desta pesquisa, onde também foram apresentadas as linhas gerais do trabalho efetuado pela agência sobre o assunto. Mas cabe aqui, para facilitar a compreensão do caso, repetir as seis fases identificadas pela Anatel:

- 1) Provimento de TV por assinatura
- 2) Licenciamento de Programação
- 3) Representação de canais de programação
- 4) Programação
- 5) Aquisição, Licenciamento e Distribuição de Direitos de Exibição de Conteúdos Audiovisuais
- 6) Produção de Conteúdos Audiovisuais, onde atuam as produtoras de conteúdos audiovisuais que produzem conteúdos para cinema e televisão aberta ou fechada.

Analisando como as empresas envolvidas no Ato de Concentração se colocavam ao longo desta cadeia produtiva, a Anatel formulou o seguinte quadro:

Quadro 12 – Empresas integrantes dos grupos econômicos envolvidos na operação

Fonte: CADE (2006c, p.25)

	News Corp. (no Brasil)	Organizações Globo
Provisionamento de TV por assinatura	<ul style="list-style-type: none"> • Sky Brasil • DirecTV Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Sky Brasil • Net Serviços
Licenciamento de canais de programação		<ul style="list-style-type: none"> • Net Brasil S.A.
Comercialização e representação de canais de programação de terceiros		<ul style="list-style-type: none"> • Globosat Programadora Ltda
Programação	<ul style="list-style-type: none"> • Telecine Programação de Filmes Ltda. • Fox Latin America Channel do Brasil Ltda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Globosat Programadora Ltda • Telecine Programação de Filmes Ltda.
Aquisição, licenciamento e distribuição de direitos de exibição de conteúdos audiovisuais	<ul style="list-style-type: none"> • Fox Latin America Channel do Brasil Ltda. • Fox Film do Brasil Ltda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanland Investment S.A. • TV Globo Ltda. • Endemol Globo S.A.
Produção de conteúdos audiovisuais	<ul style="list-style-type: none"> • Fox Latin America Channel do Brasil Ltda. • Fox Film do Brasil Ltda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Globosat Programadora Ltda • Central Globo de Produções (TV Globo Ltda.) • Globo Filmes (TV Globo Ltda.)

Para simplificar a análise no Ato de Concentração, a Anatel não se aprofundou nas duas fases mais a montante (produção e distribuição de direitos de conteúdos audiovisuais). Das quatro fases restantes, uniu a programação e a representação de canais de programação⁴⁸ em uma só fase (a de fornecimento de programação), chegando assim a uma cadeia de três fases: a) provisionamento de TV por assinatura, b) licenciamento de programação e c) fornecimento de programação.

Feita esta análise da cadeia produtiva, a Anatel identificou três mercados relevantes envolvidos na operação:

1) *Provisionamento de TV por assinatura (mercado alvo)*. Embora a TV por assinatura possa usar mais de uma plataforma (DTH, MMDS ou cabo), tais tecnologias, pela óptica do consumidor, seriam substituíveis entre si, o que configuraria um só mercado. A dimensão geográfica deste mercado seria local, pois apesar de o DTH funcionar com abrangência nacional, as outras tecnologias recebem outorgas municipais.

⁴⁸ Representantes de canais de programação são, em geral, escritórios montados no Brasil para vender canais de programadores estrangeiros. Isto ocorre, principalmente, por determinação legal contida na MP da Ancine. Assim, a Anatel optou, para fins de análise, por unir esta fase à fase mais geral de programação.

2) *Comercialização de canais de programação audiovisual (mercado origem)*, subdividido em três grupos:

- a) comercialização de canais de programação audiovisual brasileira;
- b) comercialização de canais de programação esportiva brasileira;
- c) comercialização de canais de filmes de 1ª exibição; comercialização de canais de outras programações, assim considerada a atividade de compra e venda de direitos de veiculação de canais de programação que não se enquadrem nas categorias anteriores (CADE, 2006c, p.30).

3) *Licenciamento de tecnologia para acesso à recepção de TV por assinatura (mercado origem)*: refere-se aos sistemas utilizados pelas operadoras para viabilizar a codificação e decodificação dos sinais. Segundo a Anatel, a News Corp. detém, entre suas subsidiárias, uma empresa fornecedora dessas tecnologias – a NDS Group. Por estar longe dos objetivos desta pesquisa, contudo, não mais nos deteremos sobre este assunto.

Uma vez definidos os mercados relevantes, a Anatel passa para a análise dos impactos da operação sobre o “mercado alvo” de provimento de TV por assinatura. A principal afirmação da agência, neste sentido, é que a fusão Sky/DirecTV resultaria em uma empresa com mais de 97% do mercado de DTH e mais de 34% do mercado de TV por assinatura, sendo possível, portanto, o exercício de poder de mercado.

No “mercado origem”, a Anatel destaca que, com a fusão das plataformas (e a vinculação da DirecTV à Net Brasil), a Net Brasil passaria a controlar 75% do fornecimento de canais de programação, podendo gerar dificuldades para que outras operadoras tenham acesso a canais com os quais a empresa da Globo viesse a firmar contratos de exclusividade. Tais impactos principais seriam sobre os canais esportivos (SporTV, SporTV 2 e Premiere Sports) e de programação brasileira (GloboNews, GNT e Multishow), cujos direitos de transmissão eram detidos com exclusividade pela Net Brasil.

Desta forma, a Anatel sugeriu uma série de restrições a serem impostas à operação. O primeiro grupo destas medidas é relativo ao preço ao consumidor, que não se beneficiaria mais da competição entre Sky e DirecTV. Assim, a agência propõe que a autoridade antitruste imponha a existência e a manutenção de uma política nacional de preços ao consumidor da plataforma e que as requerentes não elevem sem justificativa os preços aos consumidores. O segundo grupo de medidas é proposto para evitar o fechamento do mercado de programação. Assim, propõe que as empresas firmem os seguintes compromissos:

- a) que canais de programação diferenciada (brasileira, esportiva e de filmes de 1ª exibição) estejam dispostos de forma isonômica no mercado e nele possam ser disputados (quebra de acordos de negociação privilegiada e limitações temporais para a comercialização de direitos de veiculação de tais canais);
- b) que os canais hoje disponíveis em qualquer uma das duas plataformas de DTH permaneçam disponíveis na grade de programação das respectivas plataformas, no

mesmo tipo de pacote de comercialização das respectivas plataformas, no mesmo tipo de pacote comercializado ao assinante, enquanto estiverem em vigor os respectivos contratos de programação; e

c) a efetiva abertura das redes das Prestadoras de DTH pertencentes às requerentes aos canais de programação produzidos por Programadoras brasileiras não pertencentes aos respectivos grupos econômicos, a ser garantida pela fixação de quantidade mínima de canais ou de percentual em relação ao número de canais integrantes da grade de programação (CADE, 2006c, pp.33-34).

Após receber o informe da Anatel – e também as manifestações das partes – a Procuradoria do CADE considerou, assim como a agência, a possibilidade de haver probabilidade de exercício de poder de mercado em várias situações e pediu, inclusive, que fosse reaberta a instrução do processo. Ou que, caso isso não ocorresse, novas restrições ao negócio fossem impostas:

- a) determinação ao Grupo Globo que se abstenha de exercer quaisquer direitos decorrentes de obrigações contratuais que lhe permitam definir, vetar ou determinar a política comercial de conteúdo da Sky Brasil Ltda. e na NET Brasil Serviços Ltda.
- b) obrigação de acesso à infra-estrutura Sky/Directv e NET para terceiros em base não discriminatória (CADE, 2006c, p.35).

Nesse ponto do processo, a TV Bandeirantes apresentou um parecer do professor doutor Jorge Fagundes que afirmava que as restrições sugeridas pela Anatel não seriam suficientes para evitar o exercício do poder de mercado, uma vez que seriam medidas essencialmente comportamentais, e não estruturais. Assim, a Bandeirantes sugeriu a adoção de restrições como: a) acesso não discriminatório à infra-estrutura da Sky e da Net, o que exigiria uma separação contábil das empresas por área de negócio; b) fim da exclusividade de exibição de conteúdos *premium* na TV por assinatura; c) imposição de um número mínimo de canais independentes a serem veiculados nas plataformas de TV por assinatura; d) “desinvestimento” da Globopar, com sua saída do mercado de TV a cabo (CADE, 2006c, pp. 36-37).

Antes de descrever sua própria análise, o relator citou, no voto, a jurisprudência internacional em três atos de concentração que se assemelhavam à fusão Sky/DirecTV. Cabe aqui resumi-los.

O primeiro caso é o *Sogecable/CanalSateliteDigital/Via Digital*, ocorrido na Espanha. A Sogecable (controlada pelo grupo espanhol de mídia *Prisa* e pela transnacional *Vivendi/Universal*), além de contar com operadoras de TV a cabo no país, era a controladora da maior rede de DTH, a *CanalSatélite Digital*, com 57% do mercado espanhol. Em julho de 2002, ela adquiriu a *Via Digital*, até então controlada pela *Telefónica Contenidos*, divisão da *Telefónica de España*. A *Via Digital* era a segunda maior operadora desta modalidade e

também atuava na produção de conteúdos audiovisual. A Comissão Europeia (que, pelas regras comunitárias, é a autoridade da competição da União Europeia) aprovou a operação, mas impôs, entre outras, quatro restrições: a) a empresa resultante da fusão deveria manter uma política uniforme de preços para que o consumidor não fosse prejudicado pela falta de concorrência; b) deveria vender separadamente – e não em “pacotes” – os canais programados pelo grupo a outros operadores interessados em transmiti-los; c) deveria exibir, obrigatoriamente, um percentual de canais programados por empresas não ligadas ao grupo controlador da operadora de DTH.

O segundo caso é o *Newscorp/Telepiù*, ocorrido na Itália. A *Newscorp*, conglomerado de Rupert Murdoch, era sócia da *Telecom Italia* na *Stream*, a segunda maior operadora de DTH do país. Em 2002, informou à Comissão Europeia que havia adquirido também o controle da *Telepiù*, a maior operadora italiana de TV por assinatura tanto nas modalidades terrestres como via satélite. Com a fusão, o mercado de DTH passaria a ter apenas um competidor. A operação foi aprovada pela Comissão Europeia, mas com restrições que vigoram até o ano 2011, entre elas: a) a obrigação de comercializar separadamente e em bases não-discriminatórias os canais para outros operadores que não têm rede de satélite. Para tanto, a empresa resultante da fusão deve manter uma estrutura de custos separada para cada atividade, ou seja, fazer a separação a separação contábil; b) a empresa deve permitir que terceiros competidores tenham acesso à plataforma de satélite, compartilhando, em bases não-discriminatórias de preço, a infra-estrutura controlada pela *Newscorp*.

O terceiro caso é o *Echostar/Hughes*. Em 2001, as empresas buscaram fundir as duas únicas operações de DTH dos Estados Unidos: a própria *Echostar* e a *DirecTV*, controlada pela *Hughes*. A *Federal Communications Commission (FCC)* e o Departamento de Justiça norte-americano, contudo, proibiram a fusão. A FCC – que considerou o mercado relevante como sendo o TV por assinatura como um todo – apontou que a fusão entre as duas operadoras de DTH resultaria na maior empresa do setor no país. E afirmou que os prováveis efeitos da fusão seriam, entre outros, a eliminação ou diminuição substancial na competição entre operadoras de TV por assinatura, o aumento de preços e a redução da qualidade e da inovação no setor.

Após a exposição da jurisprudência internacional, o relator passa então, a definir os mercados relevantes envolvidos na operação. E, baseando-se tanto no parecer da Anatel como nos casos julgados no exterior, define a existência de cinco mercados relevantes:

- a) Mercado de produção de conteúdo midiático nacional e licenciamento dos direitos inerentes (com dimensão geográfica nacional);

- b) Mercado de produção de conteúdo midiático internacional (com dimensão geográfica internacional);
- c) Mercado de programadoras nacionais de TV por assinatura (com dimensão geográfica nacional);
- d) Mercado de programadoras internacionais de TV por assinatura (com dimensão geográfica nacional);
- e) Mercado de operadoras de TV por assinatura (com dimensão geográfica local) (CADE, 2006c, p. XX).

Comparando-se com os mercados relevantes propostos pela Anatel, nota-se que o relator optou por não considerar o mercado de licenciamento de tecnologia para acesso e recepção de televisão via satélite, por não ver nele a possibilidade de fechamento da concorrência (CADE, 2006c, p. 67). Manteve inalterado o conceito do mercado de operadoras de TV por assinatura. E desmembrou em quatro o mercado de comercialização de canais de programação, tanto para diferenciar entre produtoras e programadoras como para frisar a diferença entre os produtos audiovisuais nacionais e estrangeiros. O motivo desta última separação, segundo o voto, é que os produtos audiovisuais nacionais e estrangeiros não podem ser considerados substitutos, uma vez que “o consumidor deseja consumir conteúdo nacional e conteúdo internacional. A ausência de um desses conteúdos leva a perda de diversidade e pluralidade – portanto de bem-estar do consumidor” (CADE. 2006c, p. 64)

Analisando o impacto da operação sobre cada um destes mercados relevantes, o relator conclui que os mais afetados são o mercado de programadoras nacionais, de produção de conteúdo midiático nacional e de operadoras de TV por assinatura. E passa a se deter mais especificamente na possibilidade de exercício de poder de mercado pelo acionista minoritário da nova plataforma, a Globopar, a *holding* da família Marinho.

Controladora das operações de TV a cabo por meio da Net Serviços, proprietária da Globosat, a maior programadora nacional, da Net Brasil, a principal agenciadora de canais de programação do país, e da TV Globo, que ocupa posição dominante na TV aberta, a holding poderia exercer poder mercado. E um exemplo dessa possibilidade estaria no próprio acordo de acionistas da empresa resultante da fusão entre Sky e DirecTV: naquele instrumento, a Globopar tinha poder de veto sobre a contratação de programação a ser transmitida pela operadora de DTH. Além disso, a Net Brasil seria a responsável por comprar, junto a outras programadoras, toda a programação a ser transmitida pela Sky.

Desse modo, percebe-se que a Globo passa a ser investida de grande poder sobre a veiculação de conteúdo nacional, fato que se agrava pelo fato de concorrer no mercado de produção, o que significa que, como comissária da Sky (através da NET) poderá impedir o acesso de concorrentes (outros produtores de conteúdo brasileiro) a uma base significativa de assinantes, que é a da Sky (CADE, 2006c, p.77).

Tendo em vista essa possibilidade de exercício de poder de mercado – e também os demais riscos inerentes à operação –, o relator impõe uma série de restrições às empresas para que a fusão se efetive, das quais as principais são:

- 1) As empresas de programação ligadas à News Corporation não poderiam, por cinco anos, agir de forma discriminatória, favorecendo a venda de audiovisuais para operadoras do mesmo grupo; não poderiam fornecer programação em regime de exclusividade a qualquer operadora do Brasil; e não poderiam exercer exclusividade sobre a distribuição de nenhum dos cinco mais importantes campeonatos de futebol do Brasil.
- 2) A Sky deveria praticar, por cinco anos, preço único na venda de seus pacotes de programação, de modo a não elevar os preços nas praças onde não existe nenhuma outra operadora de TV por assinatura;
- 3) Durante um prazo de três anos, a nova plataforma deveria continuar transmitindo todos os canais pagos de programação de conteúdo brasileiro que a DirecTV já transmitia. As condições de preço de compra de programação acertadas antes da fusão deverão ser mantidas pelo mesmo período. E a Sky deveria fazer com que estes canais que eram transmitidos pela DirecTV chegassem a pelo menos 20% de todos os assinantes da nova plataforma;
- 4) Qualquer empresa ligada a Globo (incluindo Globopar e Net Brasil) não poderia vetar, direta ou indiretamente, a transmissão de conteúdos audiovisuais brasileiros na Sky; para tanto, deveriam ser feitas todas as modificações no acordo de acionistas e nos contratos que já tivessem sido firmados.

A aprovação da fusão entre a Sky e a DirecTV foi aprovada por todos os conselheiros presentes à sessão de 24 de maio de 2006. Houve, contudo, um debate em torno da aprovação de mais uma restrição a ser imposta às empresas, além daquelas já sugeridas pelo conselheiro relator. Isso ocorreu a partir de uma proposta do conselheiro Abraham Benzaquen Sicsú que, como pode ser constatado na gravação em áudio da sessão de julgamento, sugeriu:

Tendo em vista que a operação de fusão das operadoras poderá aproveitar-se de uma lacuna regulatória em detrimento das empresas brasileiras produtoras de conteúdo brasileiro, o que afeta diretamente a concorrência na cadeia de valor que compõe o setor, impõe-se:

- a) que se garanta, nos próximos 5 anos, um mínimo de 10% de acréscimo ao ano de oferta de conteúdo nacional na programação que veicula, o que pode ser induzido pelo poder de mercado da operadora resultante;
- b) que em todo e qualquer pacote de programação oferecido pela operadora resultante seja garantido um mínimo de um canal de notícias, um de esportes e um de entretenimento com conteúdo brasileiro de empresa brasileira compreendido conforme definição já colocada no presente voto (CADE, 2006f, 07:51:30).

Tal restrição adicional, contudo, não foi seguida pelos demais conselheiros, que, embora reconhecendo a “lacuna regulatória” apontada por Sicsú, consideraram que medidas como estas extrapolariam o papel do CADE, cabendo sim aos órgãos reguladores como a Anatel ou ao legislador. Desta forma, a operação foi aprovada apenas com as restrições constantes do voto do relator.

Analisando-se este processo, é possível enxergar que ele trouxe alguns importantes aportes para a Defesa da Concorrência no setor de TV por assinatura. As detalhadas análises econômicas realizadas pela Anatel e pelo Conselho possibilitaram que a decisão levasse em conta também a concentração no mercado de TV aberta. O poder econômico da Net Brasil foi verificado – e foram estabelecidos remédios para que ele não aumentasse após a fusão Sky/DirecTV.

Outra característica marcante desse processo foi o fato de, pela primeira vez, o CADE ter tratado as empresas de comunicação social sob uma óptica mais ampla, levando em consideração as especificidades desse mercado que o diferenciam dos outros setores econômicos. Nesse sentido, o voto do conselheiro relator faz uma exposição bastante abrangente sobre a Teoria da Concorrência e Economia da Mídia (CADE, 2006c, pp 41-57);

Delorme Prado apóia-se em obras de economistas da mídia como Gillian Doyle e Robert Picard (já discutidos no capítulo teórico) e James Hamilton, entre outros. Ao fazer uma descrição desse campo, emprega dois conceitos da disciplina, recolhidos da obra de Hamilton: o de *informação*, que se refere a qualquer conteúdo que pode ser transmitido, e o de *news*, que é “a informação que se transforma em uma mercadoria” (CADE, 2006c, p. 42). Mais adiante, em seu voto, o conceito de *news* será utilizado para a descrever os produtos negociados pela TV por assinatura.

Na conceituação de economia da mídia, ele lembra as características essenciais desse mercado, também discutidas no capítulo teórico e que são, entre outras: não-escassez; não-rivalidade; motivações econômicas e não-econômicas para a oferta de produtos midiáticos; rendimentos crescentes de escala e custo marginal desprezível; custos fixos irrecuperáveis; elevadas economias de escopo; mercado de produto dual; e preço definido apenas pela demanda. Também discute a cadeia produtiva, aplicando o modelo de três etapas,

conforme Doyle (2002a) e bens meritórios. E, após descrever o brevemente o mercado brasileiro de televisão, passa a versar sobre eficiência econômica e, concentração e diversidade:

Para os produtos de informação não há uma conexão direta entre as receitas da empresa de mídia e o valor que os membros da sociedade atribuem à informação. (...) A concentração no mercado de mídia tem dois efeitos que podem ter conseqüências negativas para o bem-estar do consumidor: efeitos sobre a pluralidade e sobre a diversidade (CADE, 2006c, p.55).

A diversidade, para o relator, é “definida como a heterogeneidade de conteúdos midiáticos em uma ou mais dimensões, e.g., orientações políticas, tradições culturais, ou tipos de programa” (CADE, 2006c, p.56) E pode ser dividida em duas modalidades. A primeira (D1) é a diversidade na abertura ao mercado, que indica em que extensão diferentes tipos de programas são ofertados, ou seja, indica se a oferta está ficando mais heterogênea. A segunda (D2) é a diversidade na resposta ao mercado, que reflete se a oferta segue a mesma proporção dos variados gostos do público. Segundo o relator, as forças do mercado induziriam, principalmente, a este último tipo de diversidade, em detrimento do primeiro.

É com base neste raciocínio que Delorme afirma, em seu voto, que a venda de “pacotes” de canais de programação variada é uma medida pró-competitiva. Em linhas gerais, isso ocorreria porque, caso os canais fossem vendidos isoladamente, aqueles de maior audiência tenderiam a ter mais receita tanto pela assinatura como pela publicidade, baixando em muito a lucratividade dos canais de menor apelo – e, por conseqüência, o interesse dos programadores em formatá-los e dos operadores em distribuí-lo. Isso aumentaria a diversidade de resposta ao mercado (D2), mas comprometeria a de abertura ao mercado (D1). Já quando os canais são vendidos em pacotes, tanto a receita publicitária como de assinatura são diluídas entre eles, possibilitando a continuidade do investimento na programação e gerando também maior diversidade.

Embora o voto de Delorme Prado não tenha envolvido questões específicas sobre se os canais deveriam ser vendidos em conjunto – ou em separado – a sua linha de raciocínio foi seguida no já citado processo administrativo que envolveu NeoTV e Globosat, relatado pelo conselheiro Furquim de Azevedo, e que resultou em um Termo de Compromisso de Conduta, aceito pelo conselho, no qual a Globosat se compromete a negociar seus pacotes de canais, e não os canais em separado.

Assim que o processo foi concluído, ele foi alvo de duras críticas do Fórum Nacional de Democratização das Comunicações, especialmente pelo fato de ter deixado “o

país em situação vulnerável ao grupo de mídia mais conservador e agressivo do planeta” – a News Corporation, de Rupert Murdoch (FNDC, 2006). A entidade já vinha se mobilizando anteriormente contra a fusão e, em 2004, ganhara o apoio do Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, que emitira, naquele ano, uma recomendação contra a fusão, assinada pelos conselheiros Daniel Herz e Antonio Teles. Curiosamente, nas peças processuais analisadas não foram encontradas quaisquer menções à recomendação do CCS ou a manifestações de entidades voltadas à democratização da comunicação, embora constem dos processo as manifestações de grupos empresariais contrários à concentração.

Posteriormente à conclusão do processo que aprovou, com restrições, a concentração Sky/DirecTV, o CADE foi acionado por empresas que afirmaram que as regras que evitariam o exercício de poder de mercado não estavam sendo cumpridas. É o caso da Fundação Casper Líbero, que foi ao órgão após a Sky se negar a continuar transmitindo os sinais da TV Gazeta. O caso foi considerado improcedente, entre outros motivos, pelo fato de o a TV Gazeta não se enquadrar na categoria de “canal pago” que era protegida pela decisão do Conselho (CADE, 2009a).

Em 2008, a empresa Canais Abril, que passara a produzir dois novos canais, *Fiz e Ideal*, denunciou ao CADE que não conseguia vendê-los à Sky e afirmou que isso se devia a um veto da Globopar, o que iria de encontro às restrições que haviam sido impostas. O tribunal, contudo, não entendeu que havia provas para mostrar que era a Globo que tinha vetado a negociação, e arquivou a denúncia (CADE, 2008a).

No mesmo ano, a Sky deixou de veicular o canal MTV, também programado pela Abril, e que era veiculado pela Sky. Neste caso, contudo, o CADE, em um despacho de seu presidente substituto emitido em 24 de junho de 2009, entendeu que a operadora de DTH estava descumprindo uma restrição que lhe fora imposta – ela deixara de transmitir um canal que estava no *line-up* da DirecTV um ano antes do fim do prazo obrigatório (CADE, 2009b, p.18). Assim, o conselho determinou o imediato reestabelecimento da transmissão por mais um ano – o tempo que faltava para cumprir o prazo imposto. E o pagamento à Abril deveria ser nas condições que haviam sido acordadas com a DirecTV.

3.3.4 Telmex / Net (2004 – 2006)

O Ato de Concentração nº 53500.019422/2004 é referente à compra, pela Telmex, de participação acionária minoritária na Net Serviços – empresa controlada pela Globopar.

O contrato de compra e venda entre as duas empresas foi assinado em 27 de junho de 2004 – e, em 16 de julho do mesmo ano, foi apresentado à Anatel, que deu a entrada no processo junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e passou a instruí-lo. A agência, analisando as questões regulatórias do negócio, de acordo com a resolução 101/1999, deu sua anuência prévia ao negócio, em ato que foi aprovado pelo Conselho Diretor em 2 de dezembro do mesmo ano. Antes disso, porém, já havia encaminhado ao CADE, em 29 de outubro, o informe que deu início à instrução do processo no que se refere à Defesa da Concorrência (o informe final da Anatel só viria a ser expedido em 2006). O processo foi relatado pelo Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado, o mesmo do Ato de Concentração Sky/DirecTV.

No voto do relator (CADE, 2006d), está contido o que a Telmex apresentou como justificativa para a realização da operação:

Como a Telmex espera um crescimento substancial do mercado de telecomunicações brasileiro nos próximos anos, a razão decisiva para a operação é consolidar sua presença no país como um agente importante, de forma a desenvolver com sucesso as atividades do grupo (CADE, 2006d, p. 14).

A Globopar, por sua vez, afirmou que:

A operação ora notificada configura uma grande oportunidade para atender às necessidades do processo de reestruturação dos passivos da NET Serviços. Além disso, a operação criará condições para o ingresso na NET Serviços, de um parceiro estratégico no ramo de telecomunicações, a Telmex, o que trará substanciais sinergias para os negócios da NET Serviços, configurando uma alternativa muito superior à hipótese de realização de negócio semelhante com credores ou investidores não comprometidos com a estratégia de negócio da empresa.

O negócio com a Telmex é, assim, uma oportunidade de atender os interesses da NET Serviços, de forma compatível com os interesses da Globopar, pois esse desinvestimento parcial da Globopar na operadora NET Serviços está em linha com a estratégia já anunciada das Organizações Globo de concentrar seus esforços e investimentos na sua área de expertise maior: a produção de conteúdo brasileiro (CADE, 2006d, pp. 14-15).

Ambas as empresas afirmaram que esta operação envolvia dois mercados relevantes:

(i) Acesso de Banda Larga à Internet

“No mercado de acesso de banda larga à Internet, o principal fator que dificulta a entrada de novos competidores está nos custos de construção de uma infra-estrutura de rede com a capilaridade necessária para chegar nos clientes finais. A presença desta barreira à entrada é um importante determinante da elevada concentração da estrutura da oferta de tais serviços, pois as posições dominantes detidas pelas três

concessionárias de STFC Local – Brasil Telecom, Telefônica e Telemar – são um resultado direto do controle que estas detém sobre a rede de telefonia local”.

(ii) Acesso Local

“Os mercados de acesso local se caracterizam pela presença de elevadas barreiras à entrada, resultantes dos custos envolvidos em uma eventual duplicação da rede de telefonia local já existente. Estas barreiras à entrada afetam não apenas as condições de concorrência neste mercado específico, mas também de mercados de serviços de telecomunicações que dependem do acesso local para serem ofertados aos usuários finais. Desta forma, a presente operação, ao viabilizar para empresas do Grupo Telmex a obtenção do acesso local provido pelos meios físicos detidos pela NET Serviços, estabelece justamente as condições para que – em algumas localidades – estas barreiras à entrada sejam contornadas, o que reduz o poder de mercado das empresas dominantes nos mercados de serviços de acesso local” (CADE, 2006d, p.15).

Uma primeira leitura das argumentações das requerentes já mostra que, de início, elas buscam justificar a operação como sendo a forma possível de entrada em mercados onde as barreiras à entrada são altas – ou seja, seria impossível competir com as teles nos mercados de banda larga e acesso local para telefonia fixa se fosse necessário construir uma nova rede, uma vez que as teles já dispunham desta infra-estrutura e haviam, há muito tempo, amortizado seus investimentos. Chama também a atenção o fato de as definições de mercados relevantes apresentados pelas operadoras não envolverem, em momento algum, o negócio de distribuição de TV por assinatura – a atividade principal da Net Serviços. Segundo as requerentes, conforme exposto no relatório que antecede o voto de Delorme Prado (CADE, 2006e, p. 14), isso ocorre porque “como a Telmex não oferta serviços de TV por assinatura, é imperiosa a conclusão de que a operação não é capaz de alterar os níveis de concentração existentes no mercado de TV por assinatura”.

O voto do relator mostra que a Anatel não concordou com as definições de mercado relevante apresentadas pelas empresas. Em primeiro lugar, a agência considerou que a Net Serviços atuava em dois mercados relevantes: 1) o provimento de Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por assinatura (SCEMa)⁴⁹ e 2) provimento de Serviços de Valor Adicionado (SVA)⁵⁰ sobre redes do SCEMa. Neste último mercado, a Anatel, citando decisões anteriores, considerou que a definição de mercado de “acesso em banda larga à

⁴⁹ Em 2000, a Anatel iniciou os estudos para a criação de um Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura (SCEMa). A ideia era criar apenas um regulamento, com apenas um instrumento de outorga, em contraposição às quatro modalidades de outorga e de regulamentos existentes até então: TV a Cabo, DTH, MMDS e TVA. O regulamento não foi publicado e os serviços continuam sendo tratados de forma separada, mas a expressão SCEMa – significando serviço de TV por assinatura em geral, independente da tecnologia usada – passou a ser bastante utilizada.

⁵⁰ Os Serviços de Valor Adicionado (SVA) são definidos pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472, de 1997) como serviços que podem ser prestados sobre redes de telecomunicações, acrescentando a elas novas utilidades, mas sem se confundir com os próprios serviços de telecomunicações. Neste sentido, um provedor de SVA (como é o caso de uma empresa que oferece Internet em banda larga) é um usuário de um serviço de telecomunicações (que pode ser a operadora de cabo ou de telefonia) prestando serviço a um consumidor final.

internet” não é correta, uma vez que tal atividade não é o que a Lei Geral de Telecomunicações considera como um “serviço” e, portanto, passível de regulamentação. O serviço seria, sim, o SVA, a ser prestado em qualquer tipo de rede: as de TV por assinatura ou as das teles fixas. Mas a agência considerou que, a depender das redes nas quais o serviço é prestado, há diferenças substanciais para o consumidor:

Sobre a questão, também é preciso consignar que, do ponto de vista do consumidor do Serviço de Valor Adicionado, há diferença se ele é prestado mediante o uso de redes de SCEMa ou de outros serviços de telecomunicações (STFC⁵¹, por exemplo).

A impossibilidade de substituição perfeita é afastada por um simples raciocínio hipotético. Na hipótese de uma pequena, porém significativa e não transitória elevação do valor cobrado pelos serviços de um determinado provedor de SVA mediante o uso de redes de SCEMa, é possível supor que seus assinantes substituiriam o serviço pelo similar, por exemplo, o ofertado por empresas que utilizem a rede de STFC.

Entretanto, não se pode dizer que a mesma substituição ocorreria se o aumento fosse do serviço prestado mediante rede de STFC. Isso porque se pode considerar que a maioria dos assinantes de SCEMa é usuário de STFC, o que viabilizaria a migração, mas nem todos os usuários de STFC possuem assinatura de SCEMa. Mas, mesmo na hipótese de migração do SVA por rede de SCEMa para o SVA por meio de STFC, vê-se que a substituição não é perfeita visto a questão da velocidade de acesso.

Outro aspecto a indicar que os serviços de provimento de SVA mediante o uso de redes de SCEMa e de STFC (via ADSL⁵²) não são substitutos perfeitos é a questão da disponibilidade. Até o presente momento não existem dados suficientes que comprovem que ambos os serviços estão disponíveis a todo e qualquer consumidor interessado nas mesmas áreas (CADE, 2006d, p.18-19).

Em resumo, a Anatel considerou que a oferta de serviços de valor adicionado sobre redes de cabo não era idêntica à oferta dos mesmos serviços sobre as redes do Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC), ou seja, as redes das teles. É interessante notar, contudo, que a agência não levou em consideração a existência de um mercado relevante de telefonia fixa nesta concentração – apesar de, como dito anteriormente, o acesso local ter sido apontado pelas requerentes como um dos mercados relevantes pelas requerentes.

A Anatel, por fim, indicou ao CADE a aprovação da concentração sem qualquer tipo de restrição, em parecer que foi aprovado pelo conselho diretor da agência em março de 2006:

Em sua conclusão, a Agência verifica que “a operação apresentada não possui potencial para gerar prejuízos à concorrência, prescindindo, pois, de análise mais profunda e detalhada. Isso porque a operação refere-se à substituição de agente econômico, ou seja, uma operação em que a empresa adquirente, a Telmex, ou seu grupo não participava, antes do Ato, dos mercados envolvidos”. Ademais, não identifica “nexo causal entre a operação e eventuais condições que favoreçam o

⁵¹ STFC é o Serviço de Telefonia Fixa Comutada, também com regulamentação específica. De modo geral, trata-se do serviço fixo das operadoras de telefonia como *Telefônica* e Oi, tradicionalmente prestado sobre redes que utilizam fibras ópticas e pares de fios de cobre.

⁵² ADSL é a tecnologia utilizada para prover Internet em banda larga sobre as redes de cobre das operadoras de telefonia.

exercício de poder de mercado por parte da empresa adquirente” (CADE, 2006d, p.19 – grifos no original).

Ao receber o processo, a Procuradoria do CADE deu parecer favorável à aprovação do ato sem quaisquer restrições, confirmando o parecer o Anatel. Para buscar dados adicionais à instrução, o conselheiro-relator oficiou as duas requerentes, assim como as teles fixas Telefônica, Brasil Telecom e Telemar, para prestarem informações mercadológicas. No relatório tornado público pelo CADE, as informações prestadas pela Telmex não aparecem (estão definidas como confidenciais), mas há algumas informações relevantes prestadas pelas demais empresas.

A Globopar explicou que as transformações mercadológicas e técnicas geram dois tipos de “convergência”: a tecnológica e a de serviços. A convergência tecnológica possibilita que serviços distintos utilizem uma mesma rede – ou também que um mesmo tipo de serviço possa ser prestado em redes de diferentes tipos. Já a convergência de serviços estaria em caráter inicial, e não haveria certeza de como seria o desenvolvimento de novos serviços, como a telefonia por Internet, nem de como ocorreria a integração dos serviços já existentes. Segundo a Globopar, “a convergência de serviços é uma tendência em formação, mas ainda não concretizada” (CADE 2006e, p.20). A *holding* conclui:

O consumidor, por sua vez, ainda não busca serviço de voz, dados e imagem como um só produto, utilizando-se, com esmagadora preponderância, das modalidades de oferta de tais serviços em separado, hoje disponíveis no mercado. Por tal motivo, embora a oferta conjunta configure uma comodidade adicional, esse fator não é suficiente para caracterizar o conjunto de produtos: TV por assinatura, acesso de banda larga e terminal de STFC, como um “novo produto”, que mereça análise em separado, para fins de avaliar os impactos da operação no mercado (CADE, 2006e, p.20).

Em outras palavras, a Globopar afirmava que o *triple-play* não era um fator motivador relevante para a conquista de assinantes e para a concorrência. Esta posição foi contestada pela *Telefônica*. Na sua comunicação ao CADE, ela afirmou que o *triple-play* anunciado com a fusão Telmex/Net afetaria o seu *core business*, pois estaria voltado justamente para a fatia de mercado com maior poder de consumo (a “clientela *premium*” que usa TV por assinatura, Internet e telefonia) e que seria, portanto, prejudicial à sua atividade. Além disso, a tele cita o poder de mercado da Globo:

O poder de mercado das TVs abertas e, especialmente, da TV Globo, somado à importância da TV por assinatura via cabo, faz com que o sinal de televisão aberta tenha a potencialidade de direcionar a demanda no *triple play*. Isso equivale a dizer que a televisão como um todo poderá interferir quer para alavancar parceiros verticalizados quer para bloquear a entrada de concorrentes nos mercados de telefonia e banda larga. Trata-se de agente econômico externo à TV por assinatura, à telefonia e à banda larga, com capacidade de determinar a dinâmica desses

mercados. Nesse sentido, a **TV Globo é o *gatekeeper* do *triple play* e o sinal aberto de televisão assume a inequívoca função de elemento essencial e insubstituível para a montagem de um mix de canais.** (CADE, 2006e, p.21 – grifos no original).

A Brasil Telecom também se manifestou no sentido de que a concentração traria um impacto relevante ao mercado. E afirmou que isso seria decorrente também das discussões em torno da possibilidade de concessionárias locais de telefonia explorarem TV a Cabo dentro de sua área de outorga (conforme o artigo 15 da Lei do Cabo – Lei 8.977, de 1995). Assim, afirma:

Não se trata de trazer ao CADE um requerimento de intervenção na atividade regulamentar da Anatel. Porém, esse elemento relativo ao arcabouço regulamentar atual, desatualizado e anacrônico, somado ao ato de concentração *sub examinem*, configuram uma situação de fato que conferirá ao grupo resultante da operação uma vantagem competitiva desproporcional e artificial, levando a uma reserva de mercado para a oferta de serviços convergentes por excelência.

(...)

Tendo em vista que a empresa resultante deste ato de concentração será detentora de um dos conteúdos mais relevantes do mercado nacional (i.e. o conteúdo Globo), há real possibilidade de que o Grupo TELMEX/GLOBO/CLARO/EMBRATEL/NET/SKY/DIRECTV venha a discriminar e/ou impedir a transmissão de conteúdos produzidos por partes não relacionadas através de suas infra-estruturas (CADE, 2006e, p.22).

A Telemar, por sua vez, também afirmou que o mercado relevante era o de *triple play*. Não apresentou, contudo, qualquer oposição ao negócio.

Continuando a instrução adicional do processo, a Telmex encaminha parecer econômico assinado pelos economistas Mario Luiz Possas e João Luiz Pondé, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no qual eles negam a existência de um mercado relevante de *triple play* e afirmam que a parceria entre Net Serviços e Embratel possibilita a competição em telefonia fixa em áreas onde até então havia, praticamente, um monopólio virtual desse serviço. E a Globopar volta a afirmar a inexistência do novo mercado de *triple play*, ressaltando que

seria totalmente impertinente introduzir na análise do caso qualquer discussão a propósito da produção ou da comercialização de programação televisiva por parte das Organizações Globo, porquanto a operação não teve o condão de alterar quaisquer das relações existentes com a Net Serviços, que são pré-existentes à operação e que por ela não foram afetadas. (CADE, 2006e, pp. 23-24).

No decorrer do processo, tanto a TV Bandeirantes como a Associação NeoTV solicitaram acesso à documentação e participação nas reuniões. Não consta dos autos digitalizados do processo, contudo, qualquer posicionamento das empresas em relação ao Ato de Concentração.

Em seu voto (CADE, 2006d, pp 20-33), o relator do processo, antes de definir o mercado relevante, parte para uma descrição, com 14 páginas, da evolução e do ambiente regulatório das telecomunicações e da TV por assinatura no Brasil. Não cabe entrar em detalhe sobre a exposição – que não se destaca das abordagens mais conhecidas sobre o tema – mas é interessante ressaltar a linha argumentativa empregada.

Em um primeiro momento, o relator explica como se deu a divisão das áreas de outorga após a privatização e quais os regimes de exploração dos serviços. Passa, após isso, “para efeitos práticos”, a definir as principais tecnologias usadas em três mercados: voz, dados e TV por assinatura. O serviço de “voz” (aqui ele se refere à telefonia fixa) pode ser prestado sobre redes tradicionais de par trançado – as redes das teles – ou sobre as redes das operadoras de cabo, além de tecnologias sem fio como o *wireless local loop* ou WLL. O serviço de “dados – meios de acesso à internet” pode ser prestado por “meios de acesso elétrico”, assim divididos: a) acesso discado pela rede das operadoras de telefonia, b) acesso ADSL por estas mesmas redes, c) acesso via *cable modem*, por redes de TV a cabo; por meios de acesso óptico”, com fibras ópticas; e por meios de “acesso rádio ou satélite”, assim divididos: a) acesso rádio, b) acesso satélite e c) acesso móvel. Já o serviço de “TV por assinatura” pode ser prestado por meio das tecnologias de TV a cabo, MMDS ou DTH.

Após isso, o relator afirma que é preciso discutir a conveniência de analisar um “Mercado Relevante Convergente dos Serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado”. Ele retoma o debate internacional sobre o tema, citando o *Green Paper* da União Européia sobre a convergência, que afirma que o fenômeno implica aumento de alianças e fusões entre indústrias, convergência de tecnologias e plataformas de redes, convergência de serviços e mercados e mudança de política pública e regulação. Daí, o relator conclui que “operações como a que está sendo analisada são altamente prováveis de continuar ocorrendo com frequência cada vez maior, até a consolidação do novo modelo” (CADE, 2006d, p.35).

Partindo, agora sim, para a análise, ele considera, “em uma primeira abordagem”, três mercados relevantes na dimensão produto, todos considerados locais⁵³:

- a) Mercado de operadores de TV por assinatura – inclui os provedores do serviço de TV paga pelo assinante: TV a cabo, serviço de distribuição multiponto multicanal (MMDS) e serviço *direct to home* (DTH);
- b) Mercado de Acesso à Internet Banda Larga – inclui os provedores do serviço de acesso à internet banda larga: acesso ADSL, acesso por *cable modem*, acesso dedicado (óptico), acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel;

⁵³ Aqui, o relator se refere a uma definição da dimensão geográfica constante do Ato de Concentração Sky/DirecTV (CADE, 2006c).

c) Mercado de serviços de voz – inclui os provedores do serviço de transmissão de voz e outros sinais: STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia wireless) (CADE, 2006d, p.35).

A divisão estaria baseada nos serviços que o consumidor obtém – e não na tecnologia utilizada para o seu provimento, ou na sua classificação legal. Aqui, a definição da Anatel (a de dois mercado: TV por assinatura e Serviços de Valor Adicionado sobre redes de TV por assinatura) já não é acatada. O relator argumenta, neste sentido, que está levando em consideração a óptica do consumidor, para o qual inexistente a diferença se esses serviços são prestados sobre redes de cabo ou das teles. De qualquer forma, em nenhum destes mercados, conclui o relator, haveria qualquer superposição entre os serviços já prestados pela Telmex e a Net Serviços.

Na seqüência, o relator assume a hipótese da existência de um mercado relevante convergente de serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado.

Neste, os consumidores consideram o produto como sendo um pacote de serviços combinados, e, vêem, dessa forma, os diversos pacotes de serviços como substitutos entre si. No caso, definiríamos esse mercado, na dimensão geográfica, como local, pois serviços de telefonia são sempre prestados localmente, como demonstrado na análise dos mercados relevantes sob hipótese da não convergência.

Também não há maiores preocupações quanto ao impacto imediato sobre a concorrência. Em alguns aspectos, o presente AC é inclusive pró-competitivo, como o fato de aumentar a concorrência no mercado de serviços de voz e acesso à internet banda larga. (CADE, 2006d, p.36)

Estas duas análises levam o relator a afirmar, mais adiante, na conclusão do seu voto, que “em consonância com os pareceres da Anatel e da Pro-CADE, não há indícios de que a operação em análise venha a apresentar riscos ao ambiente competitivo” (CADE, 2006d, p.51). Finalmente, ele vota pela aprovação da operação, sem restrições.

O voto do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado foi acompanhado por todos os outros conselheiros do CADE na sessão de 22 de novembro de 2006. E o Ato de Concentração foi aprovado sem restrições. O plenário aprovou, também, a recomendação de que o CADE, em conjunto com os demais integrantes do SBDC, iniciassem os estudos dos efeitos concorrenciais da convergência.

Assim como ocorreu no julgamento da fusão Sky/DirecTV, quando apresentou as bases conceituais da Economia da Mídia, o conselheiro Delorme Prado também emitiu, neste caso, um voto que foi além das questões estritamente ligadas ao Ato de Concentração. Nesse sentido, alertou para a inadequação do quadro regulatório brasileiro em um ambiente convergente.

(...) uma vez que o marco regulatório brasileiro não considera o processo de convergência, não é impossível e, sob certos aspectos é inclusive provável, o

surgimento de barreiras à entrada de concorrentes da Net Serviços em um mercado convergente de Serviços de Telecomunicações.

Essas barreiras surgiriam das dificuldades de as outras empresas de telefonia, em vista do marco regulatório existente, responder aos desafios da convergência tecnológica, empreendendo seus próprios projetos de oferta de serviços para o mercado convergente de serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado (CADE, 2006d, p.36).

Assim, por mais de 15 páginas, o relator passa a descrever, primeiro, as evidências de mudanças no ambiente regulatório internacional decorrentes da convergência, citando estudos sobre a comunidade europeia e os Estados Unidos nos quais mudanças são sugeridas para que os reguladores possam tratar, da melhor forma, a oferta de produtos combinados. Na sequência, passa a tratar do caso brasileiro:

O marco legal brasileiro tem um viés particular: define os serviços a partir da infraestrutura que os transporta. Os serviços não são definidos a partir do conteúdo, mas sim pela rede de infra-estrutura que os suporta. Isso acarreta potencialmente diversos problemas para os agentes reguladores, tais como possibilitar que alguns agentes se esquivem de determinadas obrigações e vedações inerentes à prestação do serviço (CADE, 2006d, p.39).

Isso dificultaria a regulação de serviços convergentes – serviços que, por sua vez, acabam tendo grande eficiência econômica:

Em termos de eficiência econômica, utilizar verticalmente (ou através de alianças) ativos relacionados para oferecer um pacote combinado de serviços (*one stop shopping ou bundle*) e um único contato com o consumidor final, podem gerar economias de escopo.

Muitos analistas argumentam que vender os serviços combinados em um pacote é mais fácil e conveniente para os consumidores. Um artigo na *The Economist* afirma que, de fato, os consumidores apreciam os descontos associados aos pacotes e a conveniência de uma conta única. Um outro benefício do pacote, também de acordo com este artigo, é que os custos de propaganda, aquisição de consumidores e outros custos de *marketing* podem ser reduzidos, pois os serviços podem ser comercializados juntos sob uma marca única. Administrar mais de uma marca é muito custoso, e, portanto, é coerente utilizar a marca mais conhecida no pacote para comercializar todos os produtos.

O pacote de serviços tem, efetivamente, valor para o consumidor final, além de ser uma opção vantajosa para a empresa que oferece o serviço. A possibilidade de o consumidor abandonar o pacote é menor. O pacote também reduz custos de *marketing* e aquisição de consumidores, pois os serviços combinados podem ser oferecidos e vendidos conjuntamente (CADE, 2006d, pp. 39-40).

Mas, se a regulação desses serviços é difícil tanto em vista o arcabouço regulatório brasileiro para o setor, ela também não é tranqüila para análises concorrenciais, dada a dificuldade encontrada na definição de mercados relevantes – que podem ser os serviços isoladamente ou os pacotes de serviços. Com a dificuldade de se definir o mercado relevante, também ocorrem dificuldades na análise de poder de mercado significativo. Por isso, conclui o relator:

Considero, portanto, imprescindível, uma revisão da legislação e das práticas nacionais com o intuito de fomentar tanto a inovação tecnológica como a concorrência, que tendem a se intensificar com o fenômeno da convergência. É primordial que o novo arcabouço trate diretamente dos serviços, e não das tecnologias e/ou infra-estruturas utilizadas para provê-los. A convergência exige uma regulação do mercado e não regulação da infra-estrutura, como tem sido a tradição brasileira (CADE, 2006d, p. 43).

Assim, ele passa a descrever a necessidade de se desenhar um novo arcabouço regulatório que enfrente três desafios decorrentes da convergência. O primeiro deles é o de regular serviços independentemente das plataformas em que são transmitidos. Ou seja, criar regulação, por exemplo, para serviços como voz ou transmissão de dados, e não para voz sobre STFC, voz sobre IP, transmissão de dados sobre redes de cabo e transmissão de dados sobre redes sem fio. O segundo desafio é criar uma regulação que, ao mesmo tempo, incentive a competição entre as plataformas tecnológicas (isto é, sobre as diferentes redes que podem ser usadas para prestar os serviços) e também a neutralidade de rede (ou seja, possibilitar que as redes possam transmitir indiscriminadamente qualquer tipo de serviço).

Um terceiro desafio apontado pelo relator é “a questão do conteúdo”:

O interesse público precisa ser garantido no novo ambiente convergente, principalmente no que diz respeito ao pluralismo, cultura, liberdade de informação e privacidade. A emergência de um novo mercado de informações, mais competitivo, não assegura, a priori, que os objetivos sociais, políticos e culturais serão também assegurados. A intervenção governamental para garantir o interesse público nestes aspectos será muito importante no novo mercado que está surgindo (CADE, 2006d, p.49).

Num futuro convergente, continua, os meios de distribuição serão competitivos e substitutos entre si – e possuir direitos de transmissão de conteúdos pode ser um diferencial competitivo. Com isso, as empresas que produzem conteúdos para estas redes ganhariam com a convergência. Mas há a possibilidade de uma empresa que possui uma posição de dominância no mercado de conteúdo tentar, também, estabelecer uma posição forte no mercado convergente. Daí decorria a necessidade de uma regulação conjunta de conteúdo e de tecnologia, sobre a qual o relator cita o exemplo da agência convergente britânica *Office of Communications* (Ofcom), que segue as diretrizes estabelecidas pelo *UK Communications White Paper* de 2000:

O *Communications White Paper* estabelece que a regulação econômica do mercado e a regulação do conteúdo precisam caminhar juntas e o arcabouço regulatório precisa juntar questões econômicas e sociais, sobre conteúdo e a forma na qual ele é distribuído para os consumidores. O OFCOM deve agir de maneira a assegurar pluralismo no conteúdo de mídia, assim como na propriedade da mídia (CADE, 2006d, p.50).

Neste ponto o relator finaliza sua análise do ambiente regulatório e da necessidade de sua modificação. Parte, então, para as conclusões, das quais já citamos a principal – a aprovação do negócio. Ele também conclui que, no mercado de telecomunicação, a aprovação do ato traz benefício à competição, especialmente em telefonia local e acesso à Internet. Mas não deixa de ponderar:

Observo que a instrução complementar por mim realizada, convenceu-me que, sem alterações na legislação vigente, restrições ao aumento da competição das empresas que operam nos mercados relevantes analisados neste voto poderão levar a que algumas empresas tenham poder de mercado excessivo, que não corresponderá necessariamente à eficiência empresarial, mas a benefícios decorrentes de assimetrias regulatórias (CADE, 2006d, p. 51).

Assim, o relator recomenda ao CADE que, para acumular informações necessárias, promova uma série de debates sobre a convergência, com presença dos atores empresariais e governamentais envolvidos com a questão. Esse ciclo de audiências foi realizado em 2007. Também recomenda que seu voto, com as recomendações de alteração no marco regulatório, seja enviado à Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE/MF, à Secretaria de Direito Econômico – SDE/MJ, ao Conselho Diretor da Anatel, ao Senado Federal (Conselho de Comunicação Social), ao Ministério das Comunicações, e à Casa Civil.

Por fim, faz cinco recomendações:

Minha *primeira recomendação* é que as diversas instituições governamentais devem trabalhar para garantir que todos os ativos, principalmente os da infra-estrutura pública existente, sejam efetivamente utilizados no novo ambiente de convergência. (...) O objetivo final do agente público deve ser reduzir o preço dos serviços convergentes e garantir o alcance do interesse público.

(...)

Em segundo lugar, considero ser necessário atualizar o marco regulatório, para que este não se configure como uma barreira à entrada no ambiente convergente. (...) A manutenção do atual marco regulatório não implica em ganhos para a sociedade brasileira. Ao contrário, sua manutenção poderá ter implicações indesejáveis para o desenvolvimento tecnológico, para a concorrência e para os efeitos produzidos pelo processo de convergência.

Em terceiro lugar, avalio ser de fundamental importância uma política pública que tenha como objetivo primordial a **garantia da concorrência no mercado de produção de conteúdo nacional**. A análise realizada evidenciou que faltam mecanismos importantes de regulamentação nesse setor. **As experiências internacionais demonstram que esta é uma preocupação relevante e vários países vêm tomando medidas para regulamentar esta questão.**

(...)

Em quarto lugar, julgo ser muito importante a formação de uma infra-estrutura de comunicação social economicamente eficiente, que não permita barreiras à difusão de conteúdos. **As redes precisam ser efetivamente neutras com a finalidade de garantir a diversidade e pluralidade de conteúdos, e que não existam barreiras (exceto às prescritas em lei, por motivo de interesse público) à divulgação de nenhum tipo de conteúdo.**

(...)

Em quinto lugar, pondero que o sistema legal e regulatório brasileiro devem contemplar o novo ambiente convergente que se delineia. É necessário que se construa um novo marco legal, que trate de maneira uniforme os diversos serviços

de divulgação de informação (seja TV, telefonia, banda larga). A regulação deverá focalizar o serviço prestado ao cidadão e não a tecnologia usada para disseminar a informação. O objetivo precípua deve ser a garantia do bem-estar do cidadão/consumidor (CADE, 2006d, pp 52-53 – grifos no original).

3.4 A evolução temporal da análise

Descritos todos os quatro casos, cabe aqui retomar alguns de seus aspectos mais importantes, com dois objetivos. O primeiro dele é sintetizar as jurisprudências já criadas – a melhor forma de se entender como o CADE “enxerga” a dinâmica concorrencial da TV por assinatura. O segundo é pontuar como as decisões do CADE – assim como a dos órgãos instrutores – evoluiu no tempo, reconhecer suas continuidades e contradições. Nesse sentido, chama a atenção do leitor a diferença na profundidade e na qualidade de análise entre o caso julgado em 2001 e os três terminados em 2006.

No primeiro dos casos analisados, o Procedimento Administrativo aberto pela DirecTV contra a TV Globo em 1998, por conta da recusa desta última em negociar o sinal da TV aberta para a transmissão na plataforma de DTH, pode-se notar claramente que as análises econômicas e os embasamentos factuais, quando comparados com os outros três casos julgados em 2006, são deficientes. E isto começa no parecer elaborado pela Anatel.

A agência, ao considerar como mercado relevante alvo o DTH, e não a TV por assinatura como um todo, não analisou o poder econômico das Organizações Globo nas operações de TV a cabo e MMDS, nem suas atividades no fornecimento de programação e no franqueamento – etapas da cadeia produtiva na qual a empresa dos Marinho já se sobressaia, com folga, sobre as concorrentes. As afiliadas Net Brasil, em 1998, tinham 65% de market share, contra 28% das afiliadas da TVA (na qual se incluía, até o ano seguinte, a DirecTV). No parecer da Anatel não aparece nenhuma citação a essas atividades. Além disso, a agência não apontou um mercado relevante de origem – apenas testou a hipótese de mercado relevante de origem que a DirecTV havia proposto: o mercado de programação da Globo. Com base na análise dos dados sobre a venda dos serviços antes e depois de a Sky ter começado a transmitir os sinais abertos da emissora, a agência afirmou que não havia nexo causal entre o aumento de vendas do Sky e o início da transmissão dos sinais da Globo (apesar de no Rio de Janeiro, onde a recepção da TV aberta é de baixíssima qualidade por conta da topografia acidentada, a Sky ter passado a captar 94% dos novos clientes depois que começou a transmitir o sinal da Globo). Em consequência disso, segundo a Anatel, o mercado de origem apresentado pela DirecTV não estava correto. A agência não apontou, contudo, um outro

mercado de origem para substituí-lo. E, como não haveria indícios de práticas anticompetitivas, o processo deveria ser arquivado.

O voto do relator João Bosco Leopoldino da Fonseca, que contraria o parecer da Anatel e é favorável ao pleito da DirecTV, é baseado no poder de mercado das Organizações Globo. Mas ele não chegou, também, a justificar com mais dados empíricos a afirmação deste poder de mercado: baseou-se, sobretudo, em uma conferência de analistas financeiros cuja transcrição foi anexada ao processo. Não há em sua análise uma descrição mais detalhada da cadeia produtiva e da participação das empresas em cada um de seus elos, o que poderia comprovar o poder de mercado da Globo. Assim, o próprio argumento de *essential facilities* que ele introduziu perdeu sua força. No seu voto, o conselheiro também citou os princípios constitucionais de direito à informação para justificar porque o sinal deveria ser cedido, o que mostrou que sua decisão não se baseava apenas nas regras concorrenciais. Tal referência, contudo, foi rebatida pelos demais votos.

O voto da conselheira Hebe Romano, que contestou o de João Bosco, foi favorável à DirecTV e acabou sendo acompanhado pelos demais conselheiros, também não chega a provar factualmente que não há exercício de poder de mercado da Globo. Ela muda a definição de mercado relevante alvo para o mercado de TV por assinatura como um todo, com abrangência nacional, mas também não mostra dados de participação neste mercado. E, contraditoriamente, usa os cálculos da Anatel sobre a competição em mercados locais (e não o nacional) para definir que não há prática anticompetitiva. O que mais chama a atenção nesse processo, contudo, é a semelhança entre as observações constantes de seu voto proferido em 7 de junho de 2001 de que a DirecTV “gostaria de ganhar dinheiro com o investimento da Globo” (CADE, 2001b) é próximo ao argumento apresentado em entrevista coletiva pelo ministro das Comunicações duas semanas antes: “A DirecTV quer ganhar dinheiro em cima do conteúdo nacional, transformando um sinal aberto em sinal de TV paga. Se querem bom conteúdo, que produzam bom conteúdo” (PAYTV, 2001a).

No segundo processo analisado – também um procedimento administrativo e também relativo à exclusividade de programação – a análise do caso foi muito além. Sete anos depois do caso DirecTV vs. TV Globo, o julgamento do caso NeoTV vs. Globosat, não foi aberto na Anatel, e sim na Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), que instruiu o processo em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE). A diferença na profundidade e no detalhamento da análise é visível: tanto a SEAE como a SDE definiram com mais precisão os mercados relevantes, o que possibilitou a determinação do poder econômico. Também

utilizaram pesquisas de mercado, o que permitiu considerarem os canais esportivos e a transmissão de campeonatos em *pay-per-view* como elementos que incidem diretamente sobre a escolha por um provedor de serviço. Como terminou em um Termo de Cessação de Conduta, e não em um julgamento, as mudanças deixadas por este processo para o mercado brasileiro são o fim da exclusividade dos canais Globosat – mas a afirmação de que eles podem ser vendidos em pacote, e não individualmente.

A mesma observação sobre o aprofundamento técnico vale para a análise da fusão Sky / DirecTV, onde o mercado de audiovisual brasileiro foi exaustivamente descrito e analisado no parecer da Anatel, elo por elo da cadeia produtiva. E que as questões específicas da Economia da Mídia foram discutidas. Foi neste processo, julgado no mesmo dia em que foi apresentado em plenário o relatório do Processo Administrativo aberto pela NeoTV, que criou-se importante jurisprudência ao se reconhecer formalmente o poder de mercado da Globo e suas subsidiárias no mercado brasileiro de audiovisual. Da mesma forma, criou-se a jurisprudência do mercado relevante alvo ser o de provimento de TV por assinatura (independente de tecnologia), com abrangência local. E dos mercados de origem serem quatro: dois compostos por programadoras (nacionais e internacionais) e dois por produtoras de audiovisual (nacionais e internacionais). De qualquer forma, é inegável que a decisão pela aprovação do Ato possibilitou uma maior concentração do mercado brasileiro de TV por assinatura. E os eventos seguintes, como o encerramento das transmissões da MTV na plataforma unificada, contrariando as regras impostas pelo CADE, mostram que o bloco Sky/Globo continuaram tentando exercer poder de mercado.

Já no ato de concentração Telmex / Net o relator Delorme Prado trouxe importantes e pertinentes considerações sobre a inadequação do atual arcabouço regulatório da comunicação no Brasil. Alertou, também, que com essa inadequação, “sob certos aspectos é inclusive provável o surgimento de barreiras à entrada de concorrentes da Net Serviços em um mercado convergente de Serviços de Telecomunicações” (CADE, 2006d, p.36). E avaliou como sendo de “fundamental importância uma política pública que tenha como objetivo primordial a garantia da concorrência no mercado de produção de conteúdo nacional” (CADE, 2006d, p.52).

Mas tanto no parecer encaminhado pela Anatel, como no relatório e no voto do próprio relator, não aparecem análises mais aprofundadas sobre como a fusão fortaleceria o grupo nacional dominante no setor de TV por assinatura e provimento de conteúdo audiovisual brasileiro para esta atividade, a Globo. Não considerou, por exemplo, como a operação deu muito mais poder à Net Serviços – canal de escoamento prioritário das

produções audiovisuais transacionadas pela família Marinho. Tal poder, aliás, veio a possibilitar que, pouco após a fusão, a Net Serviços voltasse a adquirir operações independentes, aumentando sua concentração horizontal e também o poder de mercado da Globo, decorrente de sua integração vertical. Como mostrado anteriormente no quadro 3, em 2004, antes da entrada da Telmex no grupo, a Net Serviços controlava 46 operações de TV a cabo, com cerca de 1,4 milhão de assinantes. Isso significava um *market share* de 56% sobre toda a TV paga terrestre (excluí-se aí o DTH). Com a capitalização decorrente do negócio, a operadora foi às compras e o número de operações subiu para 79 no final de 2007, o que representava perto de 2,5 milhões de assinantes e um *market share* de 69% na TV paga terrestre.

Outro ponto que chama a atenção neste voto é que, embora tenha analisado a possibilidade de existência de um “mercado convergente”, onde se pratica o *triple play*, ele não chegou a afirmar a existência desse mercado. Assim, não se abriu, no CADE, uma jurisprudência para a definição de mercados desse tipo, como pode ser verificado em outro ato de Concentração relatado em 2008 também pelo conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado: a aquisição da operadora mineira de TV a cabo Way TV pela Telemar. Naquela concentração, os mercados relevantes alvo apontados foram apenas o de Internet em banda larga e de TV paga.

Também à guisa de comparação, é importante citar um outro Ato de Concentração que não está no *corpus* empírico dessa pesquisa: a aquisição das operações de cabo da Vivax pela Net Serviços em 2006, já após a sociedade com a Telmex. A Anatel, ao instruir este caso, chamou a atenção do CADE para o poder de mercado da Net Brasil, que estava comprando uma operação que utilizava programação negociada pela NeoTV. Assim, sugeriu as mesmas três restrições que havia sugerido no Ato de Concentração Sky / Directv: 1) que as empresas fornecedoras de programação ligadas à Globo não deixassem de negociar com operadores independentes; 2) que fosse feita a “efetiva abertura” das redes da Net Serviços e Vivax aos canais programados por empresas brasileiras não ligadas a estes grupos econômicos, a ser garantida pela “fixação de quantidade mínima de canais ou de percentual em relação ao número de canais”; 3) que a Net Serviços continuasse a transmitir os canais que eram transmitidos pela Vivax antes da aquisição.

A procuradoria do CADE se manifestou a favor destas restrições. Mas o plenário CADE, seguindo o voto do relator, só acatou a terceira sugestão da Anatel – e a Net Serviços assinou um termo de compromisso de desempenho no qual se comprometeu a seguir transmitindo os canais que estavam na programação da Vivax. Em seu voto, o conselheiro-

relator Ricardo Villas Boas Cueva afirmou que não era necessário impor a primeira restrição, uma vez que a Globosat e a Globopar já haviam assinado, no Procedimento Administrativo da NeoTV, um ano antes, o Termo de Compromisso de Cessação no qual se comprometiam a não praticar a exclusividade. Quanto à segunda restrição (a “efetiva abertura da rede...”), o relator entendeu não ser necessária porque a Lei do Cabo (Lei 8.977, de 1995), já regulamentava a questão, e citou, nesse sentido, os artigos de número 23, 30, 31 e 32. Destes artigos, contudo, apenas dois parecem se aproximar da restrição sugerida. O artigo 23 dispõe que 30% dos canais de uma rede de TV a cabo devem ser destinados a “prestação permanente de serviços”, ou seja, são canais que podem ser contratados por terceiros interessados em transmitir sua programação na rede. Por falta de regulamentação, contudo, essa prática praticamente não ocorre. Já o artigo 31 afirma em seu inciso IV que a operadora está obrigada a “exibir em sua programação filmes nacionais, de produção independente, de longa-metragem, média-metragem, curta-metragem e desenho animado”. Novamente, isso não significa a reserva de canais. E normalmente a Net Serviços cumpre essa obrigação transmitindo o Canal Brasil, ao qual a Globosat é associada.

Aqui nesse ponto é importante lembrar que, no caso da concentração Sky/DirecTV chegou a existir uma imposição de limite mínimo de canais de conteúdo brasileiro, como sugeria a Anatel. Tais canais deveriam a chegar a 20% de todos os assinantes, por um período de três anos. Tal medida, contudo, também estava longe de representar a “efetiva abertura de rede” que a agência havia sugerido.

4. CONCLUSÕES

Busquei pontuar, ao longo desta pesquisa, alguns elementos que viriam a contribuir para a análise da atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência sobre as empresas de televisão por assinatura. Um destes elementos, fundamental para se entender o contexto de atuação do SBDC, é a própria estrutura do mercado de TV paga no Brasil. Para tanto, dentro do quadro de referência da Economia Política da Comunicação – e aproveitando, em especial, os acúmulos analíticos da sua vertente brasileira – propus um modelo de análise para o mercado que leva em conta, especialmente, as suas características concorrenciais.

Este modelo de análise parte de uma divisão da cadeia produtiva em cinco fases: produção de audiovisual, programação de canais, agenciamento de compra de canais, licenciamento da marca (ou franqueamento), e operação (ou distribuição). Em seguida, com base em trabalhos já existentes (BOLAÑO, 2004; BRITTOS, 2001; POSSEBON, 2009a; DUARTE, 1996), revisei a história econômica da TV por assinatura no Brasil, desde o início de suas atividade no final dos anos 1980. Sempre levando em consideração a participação das empresas em cada elo da cadeia produtiva proposta, foi possível identificar três fases históricas: *a fase concorrencial, que vai de 1988 a 1992*; *a fase do oligopólio, de 1993 a 2003*, a qual é dividida em três momentos distintos – os momentos da transição (1993-1994), do quase duopólio (1995-2000) e da crise (2001-2003) –; e *a fase do oligopólio convergente*, que teve início após a fusão Telmex / Net.

O que marca o início destas fases, mais do que mudanças na regulamentação ou outros fatores externos, são as mudanças na *estrutura de mercado*, cujos conceito e tipologia aqui utilizados seguem a definição de Possas (1990). No caso da TV por assinatura brasileira (assim como no caso da TV aberta), estas mudanças estão intimamente ligadas às inovações introduzidas no mercado por seus principais atores. Resumindo brevemente esta evolução, depois de uma curta fase iniciada em 1998 com um *mercado competitivo*, no qual muitos pequenos capitais competiam localmente, Globo e Abril efetuaram uma série de movimentos em 1993 que mudaram as formas de concorrência. Os dois grupos organizaram seus investimentos e sua atuação, de modo a competir em escala nacional, produzindo e vendendo programação a empresas afiliadas, comprando participação em operadoras locais e também fazendo o licenciamento (ou franquias) de sua marca e de seus modelos de negócios. Isso deu origem a uma estrutura de mercado conhecida por *oligopólio concentrado-diferenciado*: grandes empresas disputando nacionalmente, elevando barreiras à entrada pela

diferenciação do produto, assim como pelo seu grande porte e as conseqüentes economias de escala.

Este modelo começou a entrar em declínio por volta de 1999. Primeiro, a TVA começou a se desfazer, até o limite máximo, de seus ativos em programação e distribuição – o que fez com que o mercado se concentrasse ainda mais em torno da Globo nas etapas de distribuição, programação e agenciamento de compra de programação, especialmente a partir de 2001. Mas esta, também passando por profunda crise financeira, perdeu capacidade de investimento, contribuindo para a estagnação de um mercado que já não crescia como nos anos anteriores. E também começou a se desfazer de seus ativos de distribuição. Essa situação só mudou com a entrada de um grande grupo estrangeiro de telecomunicações no segmento de distribuição de TV por assinatura: a mexicana Telmex, que se associou à Globo.

O que ocorreu então guarda similaridades com as mudanças no mercado brasileiro de televisão aberta na década de 1960, quando a Rede Globo se associou ao grupo norte-americano Time-Life trazendo, para o Brasil, uma grande quantidade de capital, além de processos gerenciais, administrativos, de venda e de segmentação da audiência que não existiam no mercado brasileiro. Estas mudanças representaram uma inovação que alterou a estrutura do mercado, fazendo com que ele se tornasse, em pouco tempo, um oligopólio. A entrada do grupo mexicano na TV paga brasileira em 2004 também trouxe capital e inovação. E esta inovação pode ser vista na oferta dos serviços *triple-play*: tecnologias que já eram existentes (a TV a cabo, a telefonia sobre redes de cabo e internet em banda larga nessas redes) passaram a ser vendidas em conjunto, com um *marketing* unificado e com o objetivo de atingir novos segmentos consumidores. Com isso, o padrão de concorrência e a forma de disputa pelos consumidores mudaram substancialmente na fase do *oligopólio convergente*. Outras operadoras de telecomunicações começaram a entrar no mercado, em movimentos semelhantes ao realizado pela Telmex. A Telefónica de España adquiriu as redes da TVA, e a Telemar (hoje denominada Oi) adquiriu operações de cabo em Minas Gerais. Além disso, estas três operadoras de telecomunicações também começaram a operar TV por assinatura via satélite com o objetivo de oferecer pacotes de serviços. Para se ter uma ideia do que este novo tipo de concorrência representou para as operadoras de TV por assinatura, no último trimestre de 2008 a oferta de serviços de banda larga já representava 34% de seu faturamento, contra 5% no mesmo período de 2003. E, em fins de 2009, a Net Serviços anunciou que já detinha mais assinantes de banda larga do que a *Telefónica* (EXAME, 2009).

Com isso, a estrutura de mercado, embora tenha ainda se mantido como a de oligopólio concentrado-diferenciado, adquiriu um grau ainda maior de concentração nos segmentos de distribuição e nos segmentos relativos a programação. Uma das características dos oligopólios concentrados-diferenciados, contudo, é que o grande porte das empresas participantes e sua atuação simultânea em vários setores abrem a possibilidade de superação de altas barreiras à entrada. No caso específico do mercado brasileiro, gigantes do porte da *Telefônica* e da Oi ocupam posições minoritárias no mercado de TV paga, mas contam com grandes volumes de capital e receitas constantes e garantidas em outros mercados. Isso lhes dá capacidade financeira suficiente para vencer as barreiras de custos iniciais para a entrada no mercado de TV paga, assim como para desenvolver e testar produtos e introduzir inovações. Ou seja, embora o mercado seja altamente concentrado, é, também, potencialmente dinâmico.

Tendo em mente essas transformações relativamente recentes no mercado de TV por assinatura é que se deve analisar a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que ocupa um papel central na regulação do setor ao aprovar as fusões e julgar os casos de práticas anticompetitivas neste cenário. Trata-se de um momento de não-definição, com constantes mudanças tecnológicas e de padrões de concorrência, que ocorre mundialmente e que desafia órgãos reguladores da concorrência em todo o mundo.

Aqui, foram analisados quatro casos que tramitaram no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Todos eles chegaram a ser apreciados pelo plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o tribunal que funciona como instância máxima do sistema. Dois dos processos foram instruídos pela Anatel e outros dois pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Os quatro processos analisados mostram que a Defesa da Concorrência consegue tratar de questões envolvendo as empresas de Comunicação Social que passam ao largo dos demais atores do quadro regulatório. Enquanto que para a Anatel ou para o Ministério das Comunicações as grandes redes de televisão são juridicamente inexistentes, para o CADE elas são agentes econômicos que entram no cálculo dos mercados relevantes e podem influenciar a autorização para uma fusão ou aquisição. Enquanto os regulamentos brasileiros de TV por assinatura não disciplinam a cadeia produtiva de TV por assinatura, a defesa da concorrência consegue definir quais programações são insumos essenciais e proibir que sejam negociadas com exclusividade. Da mesma forma, enquanto a regulação setorial trata os serviços de forma dispersa e fragmentada – para usar a expressão de Murilo Ramos –,

a autoridade da competição os enxerga como um todo. Constitui, dessa forma, um caso único dentro do quadro regulatório brasileiro.

Também percebe-se que o Sistema evoluiu suas formas de análise com o tempo: no primeiro caso estudado, tanto o parecer da Anatel como os votos dos conselheiros utilizaram relativamente poucos dados sobre o mercado, não analisam a fundo a cadeia produtiva do setor e não chegam a tratar com propriedade as especificidades econômicas da mídia. Neste caso, julgado em 2001, se observou, por meio de declarações em notícias daquele momento, o explícito engajamento do Executivo (na pessoa do Ministro das Comunicações, à época) em favor da empresa que havia sido denunciada por prática anti-competitiva: a Globo, que acabou não sendo condenada, uma vez que o processo foi arquivado.

Nos outros três casos, julgados em 2006 (NeoTV vs. Globosat e fusões Sky/DirecTV e Telmex/Net), os pareceres encaminhados pela Anatel, pela SDE e pela SEAE já tratavam o mercado de maneira bem mais minuciosa. Passou-se a trabalhar com um conceito mais acurado de cadeia produtiva, a analisar a concentração em cada um de seus elos e a fazer a interligação com todo o mercado de audiovisual, levando em consideração também a TV aberta. E foram geradas jurisprudências para a análise dos mercados relevantes de TV por assinatura, que embasarão futuros julgamentos.

Dois pontos, contudo, merecem destaque. O primeiro deles é que ainda não existe, na jurisprudência gerada pelo CADE, uma definição final sobre a existência ou não de mercados relevantes de pacotes de serviços, seja na modalidade atualmente conhecida por *triple-play*, seja em outras configurações que eles venham a tomar. Tais pacotes vêm se configurando, durante a atual fase de oligopólio convergente, como a principal forma de comercialização empregada pelas empresas de TV por assinatura, e uma conceituação mais ampla deste mercado será necessária para os futuros julgamentos. De qualquer forma, nota-se que a questão já vem sendo assimilada pelo Conselho, que chegou até a promover um ciclo de audiências no qual a definição deste mercado foi um dos principais temas dos debates (CADE, 2008b).

O segundo ponto diz respeito à efetividade das obrigações e restrições impostas pelo órgão no sentido de frear a concentração no mercado de TV por assinatura. E aqui cabe lembrar a estratégia de concorrência que vem sendo utilizada pela empresa dominante, a Globo, na fase do oligopólio convergente.

Embora as Organizações Globo tenham se desfeito de posições de controle nos ativos da Sky e reduzido a participação na Net Serviços, as empresas do grupo que atuam

programando canais ou agenciando sua compra têm acesso privilegiado às redes de distribuição. Os canais da programadora Globosat, integralmente detida pelos Marinho, estão presentes em todas essas operações. E é a agenciadora de compra de programação Net Brasil quem negocia os canais para a Sky e a Net Serviços.

Sendo sócia das redes que atingem três quartos dos assinantes de TV por assinatura do país (dados de 2007), a Globo, ao menos em tese, tem condições de exercer poder de mercado, seja no segmento de distribuição, seja no segmento de programação (o que inclui tanto a etapa de programação propriamente dita, assim como a etapa de agenciamento de compra de canais de programação).

Para exercer poder de mercado no segmento de distribuição, uma estratégia possível seria se negar a vender as programações “especiais” da Globosat (canais esportivos, jogos dos campeonatos de futebol, ou seja, os “*pay tv drivers*”) para operadores independentes, o que os deixaria em situação de desvantagem competitiva e elevaria, em muito, a possibilidade destes últimos perderem clientes, faturamento e serem vendidos, no futuro, para as empresas ligadas à Globo. Este tipo de possibilidade parece bem assimilado pela Defesa da Concorrência no Brasil e é isso que a obrigação de venda dos canais Globosat para qualquer operador, imposta pelo CADE, busca impedir. Hoje, outros operadores, inclusive a TVA/Telefônica, têm acesso a programações que antes eram exclusivas.

Já para exercer o poder de mercado nos segmentos ligados à programação, uma estratégia seria impedir que outros fornecedores tivessem acesso às redes nas quais a Globo é sócia. Com isso, sobraria menos de um quarto do mercado nacional para empresas independentes, não possibilitando a geração de escalas suficientes para os programadores e agenciadores independentes de compra de programação. O CADE, apesar de também ter assimilado esta possibilidade, impôs restrições menos severas nos casos que julgou. No Ato de Concentração Sky/DirecTV, determinou a exclusão de uma cláusula do acordo de acionistas que deixava expresso que a Globo poderia vetar a distribuição de canais brasileiros pertencente a terceiros, o que era uma conduta claramente anticompetitiva. Mas, no que se refere à obrigação de transmissão de canais de terceiros, o Conselho, por duas vezes, não acompanhou a sugestão da Anatel de que deveria ser imposta a “efetiva abertura da rede” a terceiros. O CADE se limitou a impor a obrigação de transmitir por mais três anos os canais brasileiros que já eram veiculados na DirecTV e afirmar que eles deveriam chegar a 20% da base da Net. No julgamento desse caso, como já foi dito antes, um dos conselheiros chegou a votar no sentido de obrigar a Sky a aumentar anualmente a transmissão de canais brasileiros de programadores independentes – mas tal restrição foi entendida pelos demais conselheiros

como uma extrapolação do papel do CADE e como algo que só poderia imposto pelo regulador setorial, a Anatel, ou pelo legislador.

Em um caso posterior aos quatro analisados por esta pesquisa – a aquisição da Vivax pela Net Serviços –, a restrição foi semelhante a essa última, mas sem a obrigação de se chegar a 20% da base. E é justamente em relação à interrupção de transmissão de canais programados por terceiros que têm aparecido mais denúncias contra as empresas ligadas à Globo. A Sky deixou de transmitir, um ano antes do prazo imposto pelo CADE, o Canal MTV, programado pela Abril. E a Net Serviços deixou de transmitir, na rede que era da Vivax, o Record News – um canal aberto que concorre com a Globo News, da Globosat. No primeiro caso, o Conselho já obrigou o reinício da transmissão do canal e, no segundo caso, o processo está em andamento.

Os grandes efeitos negativos da concentração econômica nas comunicações estão justamente nesse último aspecto: a possibilidade de fechamento de mercados fornecedores de programação é também a possibilidade de se restringir a pluralidade e o acesso a diferenciadas fontes de informação. E é aqui que a Defesa da Concorrência encontra uma de suas maiores limitações.

As bases conceituais para a Defesa da Concorrência no Brasil foram estabelecidas em meio às reformas liberalizantes dos anos 1990, dentro de um modelo que tem por base reduzir ao mínimo a intervenção estatal na economia, vista como lesiva à concorrência. O modelo também prevê que o Estado só deve atuar em casos onde a conduta dos competidores prejudica a livre concorrência. E que, no caso de fusões e aquisições, grande peso é dado ao cálculo das eficiências econômicas.

Ora, como foi visto no capítulo 1, a televisão aberta e a televisão por assinatura são mercados com fortes economias de escala e de escopo. E, nesse sentido, empresas de maior porte, concentradas vertical e horizontalmente, podem operar de forma muito mais eficiente do que as pequenas empresas. Assim, vistos por uma óptica estritamente microeconômica utilizada pela Defesa da Concorrência, muitos dos atos que aumentam a concentração podem ser considerados benéficos. É certo que a Defesa da Concorrência também tem por objetivo zelar pelo bem-estar social quando faz a regulação econômica. Assim, deve se atentar para os efeitos negativos que a lógica concentradora dos mercados gera sobre a sociedade ao reduzir a diversidade e a pluralidade. Vimos, contudo, que a própria Economia da Mídia – campo no qual o CADE foi buscar os referenciais teóricos para esta discussão – dá respostas contraditórias para a questão: a concentração, segundo esse enfoque, pode tanto reduzir a diversidade (ao deixar a atividade de comunicação nas mãos de poucos)

como aumentá-la (ao possibilitar às grandes empresas investirem em segmentos de audiência menos lucrativos e de retorno mais incerto, com programações diferenciadas).

Em resumo, pode-se ver que, ao regular setores que integram o mercado de comunicação social, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência vive um triplo desafio. Primeiro, as mudanças aceleradas nas tecnologias e nas formas de concorrência dificultam as análises econômicas, e muitos casos precisam ser julgados sem que exista uma jurisprudência anterior. Segundo, o Sistema precisa adaptar sua atuação às especificidades econômicas do audiovisual, um setor com características singulares de economia de escala e de tendências à concentração, além de fortes *externalidades* e *falhas de mercado*, para usar a linguagem microeconômica clássica. O terceiro desafio é apontado por Pereira Neto (2003): o de adaptar a análise concorrencial aos preceitos constitucionais de que as atividades de comunicação social não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio. Para o autor, isso significa que os ganhos de eficiência econômica deveriam pesar menos nas decisões. E que os processos deveriam analisar principalmente os efeitos das operações sobre a diversidade e a pluralidade.

Uma maior atenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para estes princípios constitucionais propiciaria, certamente, a criação de modelos de análise concorrencial mais afinados com a importância estratégica dos meios de comunicação para a organização da sociedade. Mas, após analisar a história econômica da televisão e da televisão por assinatura e também a atuação do SBDC, vê-se que a principal lacuna não está na legislação concorrencial nem atuação do CADE e de seus órgãos instrutores. O que fica claro é a inexistência de uma regulamentação setorial que dê conta de garantir os preceitos constitucionais aplicáveis à comunicação. Boa parte dos regulamentos da TV por assinatura foi produzida após situações oligopolísticas de fato terem sido criadas pelas empresas hegemônicas no setor. As normas legais, assim, vieram principalmente consolidar essas estruturas. Na TV aberta, a falta de mecanismos para controle de propriedade e de formação de redes faz com que os grandes conglomerados brasileiros, em termos formais, não existam. E a ação dos capitais hegemônicos, com seu poder de *lobby*, tem sido a de reagir a qualquer mudança legal que possa alterar a estrutura do mercado. Ou seja, os capitais do setor, em especial a Globo, vêm conseguindo há décadas manter uma firme barreira à entrada de novos competidores: a barreira político-institucional, que aparece como uma das principais limitadoras à concorrência nos mercados de audiovisuais.

O quadro regulatório brasileiro está cada vez mais defasado em relação às mudanças que ocorrem, tanto em termos tecnológicos como na relação entre os capitais. Até o momento de finalização desta pesquisa, muitos dos pontos claramente obsoletos da legislação

estavam presentes nas discussões regulatórias erigidas em torno do PL 29, que busca definir novos mecanismos de regulação econômica para as atividades de TV por assinatura. Debates relativos à imposição de cotas de tela para produções independentes, à oferta de serviços de televisão por assinatura pelas operadoras de telecomunicações ou à entrada de novos atores no mercado de TV por assinatura se arrastam há mais de dois anos, sem, contudo, serem concluídas. Mas é justamente por meio de alterações na legislação setorial que podem vir as maiores mudanças que adaptem o quadro regulatório às especificidades econômicas da fase do oligopólio convergente e garantam a existência de diversidade em um mercado que tende à concentração. Ou seja, trata-se de um assunto que está muito além das responsabilidades institucionais do CADE e de seus órgãos instrutores.

Nesse sentido, é preciso caminhar para uma legislação mais ampla, que seja ao mesmo tempo pró-concorrencial, acumulando a experiência da Defesa da Concorrência, e que regule com mais precisão as questões referentes à diversidade e ao direito à comunicação.

Tal tipo de regulação passa, necessariamente, pelo investimento estatal em redes públicas de comunicação, capazes de fugir da lógica de mercado. E – como recomendam até mesmo as correntes liberais da Economia da Mídia – passa também pelo estabelecimento de mecanismos que impeçam a concentração de propriedade dos meios como forma de se garantir níveis mínimos de pluralidade fontes de informação. Tais mecanismos são formas, sobretudo, de garantir que a comunicação social não seja objeto de oligopólios ou monopólio e, com isso, cumprir os preceitos da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. **Culture industry reconsidered**. In *The Culture Industry – selected essays on mass culture*. Londres: Routledge, 1991.

ADORNO, T; HORKHEIMER; K. **The Culture Industry: Enlightenment as Mass Deception**. in DURHAM, M; KELLNER; D., *Media and Cultural Studies : keywords*. London : Blackwell, 2006

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Análise nº 002/2000 – GCAV**. Proposta de Arquivamento de Processo Administrativo de Apuração de Infração da Ordem Econômica, constante do processo nº 53500.000359, de 28/01/99, com conseqüente recurso de ofício ao CADE. Brasília : Anatel, 07/01/2000. Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

BAIN, Joe. *Industrial Organization*. BAIN, J. **Industrial Organization. Industrial organization**. New York: J Wiley, 1964.

BARAN, Paul A. e SWEEZY, Paul M. **Capitalismo Monopolista: Ensaio sobre a ordem econômica e social americana** – 3a ed. São Paulo: Zahar Editores, 1978.

BOLAÑO, C.R.S. **Da derivação à regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural**. In *Eptic On Line V(3)* set. dez. 2003. Disponível em <www.eptic.com.br>.

_____. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. São Paulo : Hucitec / Polis, 2000.

_____. **Mercado Brasileiro de Televisão** – 2ª Ed. rev. e amp. São Paulo: Educ, 2004.

BOLAÑO, C. R. S. (Org.) ; BRITTOS, V. C. (Org.) . *A televisão brasileira na era digital*. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2007. v. 01. 328 p.

BOLAÑO, C. R. S. (Org.) ; HERSCOVI, A. (Org.) ; CASTANEDA, M. V. N. G. (Org.) ; VASCONCELOS, D. S. (Org.) . **Economia Política da Internet**. 01. ed. Aracaju: Editora UFS, 2007. v. 01. 251 p.

BOYER, Robert. **“Capitalism Strikes Back: Why and What Consequences for Social Sciences?”** in *Revue de la régulation - Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, nº1. Paris, 2007. <http://regulation.revues.org/>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o serviço de TV a cabo e de outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema ... e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Lei nº 8.444, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia... e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. Aprova o Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura - TVA.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRITTOS, Valério. **Capitalismo Contemporâneo, Mercado Brasileiro de Televisão por Assinatura e Expansão Transnacional.** Tese de Doutorado. Salvador : UFBA, 2001.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto do conselheiro João Bosco Leopoldino da Fonseca. Processo Administrativo nº 53500.000359/99.** Brasília : CADE, 07/03/2001 (2001a). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Voto da conselheira Hebe Teixeira Romano. Processo Administrativo nº 53500.000359/99.** Brasília : CADE, 07/06/2001 (2001b). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Acórdão. Processo Administrativo nº 53500.000359/99.** Brasília : CADE, 20/06/2001 (2001c). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Voto do conselheiro Afonso Arinos de Mello Franco Neto. Processo Administrativo nº 53500.000359/99.** Brasília : CADE, 20/06/2001 (2001d). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Parecer nº 001/2001 da Procuradoria-Geral do CADE.** Brasília : CADE, 03/01/2001

_____. **Relatório do conselheiro Paulo Furquim de Azevedo. Processo Administrativo nº 08012.003048/2001-31.** Brasília, CADE : 24/05/2006 (2006a). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Termo de cessação de conduta. Processo Administrativo nº 08012.003048/2001-31.** Brasília, CADE : 31/05/2006 (2006b). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Voto do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado. Ato de Concentração nº 53500.002423/2003.** Brasília, CADE : 24/05/2006 (2006c). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Despacho PRES/CADE-CAD nº 094/2008. Ato de Concentração nº 53500.002423/2003.** Brasília, CADE : 25/06/2008 (2008a). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. Procedimento Administrativo Nº 08700.001638/2007-67. **Relatório. Audiência pública – a convergência tecnológica e seus**

impactos concorrenciais. Brasília, CADE : 29/05/2008 (2008b). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: 14 out 2008.

_____. **Despacho PRES nº 95/2009. Ato de Concentração nº 53500.002423/2003.** Brasília, CADE : 24/06/2009 (2009a). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Despacho PRES nº 94/2009 (versão pública). Ato de Concentração nº 53500.002423/2003.** Brasília, CADE :24/06/2009 (2009b). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Voto do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado. Ato de Concentração nº 53500.019422/2004.** Brasília, CADE : 22/11/2006 (2006d). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Relatório do conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado. Ato de Concentração nº 53500.019422/2004.** Brasília, CADE : 22/11/2006 (2006e). Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: dezembro 2009.

_____. **Áudio da Sessão de julgamento de número 373,** de 24 de maio de 2006. Arquivo .wma. Duração: 8h30m08s. Brasília: CADE, 25/05/2006 (2006f). Disponível em <www.cade.gov.br/gravacoes/audio/julg-373.wma>

CAPORASO, James A. e LEVINE, David P. **Theories of Political Economy.** Cambridge University Press, 1992.

CAPARELLI, Sérgio. **Televisão e Capitalismo no Brasil.** Porto Alegre: L&PM, 1982

COUTINHO, Carlos Nelson; COMPARATO, Fábio Konder e OLIVEIRA, Francisco de. **Como pensar?.** Lua Nova [online]. 2001, n.54, pp. 87-132. ISSN 0102-6445. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000300005&lng=pt&nrm=iso

DOYLE, Gillian. (2002a) **Understanding Media Economics.** Londres: Sage, 2002

_____. (2002b) **Media Ownership – the economics and politics of convergence and concentration in the UK and European Media.** Londres: Sage, 2002

DUARTE, Luiz Guilherme. **É pagar para ver: a TV por assinatura em foco.** São Paulo: Summus, 1996.

EMBRATEL Participações. **Divulgação de Resultados – 3º trimestre de 2009.** Rio de Janeiro: Embratel, 27/10/2009. Disponível em <www.embratel.com.br>

FNDC Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. **FNDC repudia fusão da DirecTV com Sky Brasil.** 05/06/2006. Disponível em <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=1150>>. Acesso em 11 de dezembro de 2009.

FONTANA, Benedetto. **Hegemonia e nova ordem mundial** in COUTINHO, C.N, TEIXEIRA, A.P. (org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GAMA, M. M. ; RUIZ, R. M. . **A praxis antitruste no Brasil: uma análise do CADE no período 1994-2004**. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 16, p. 233-258, 2007.

GARNHAM, Nicholas. *Capitalism and communication: global culture and the economics of information*. Londres: Sage, 1990.

GLASBERG, Rubens. **Net Brasil passa por uma revisão de suas funções**. Revista PAY-TV nº 36 - julho de 1999.

GLOSSARY of competition terms (online). **Institute of Competition Law**. Disponível em <<http://www.concurrences.com/?lang=en>>. Acessado em 12/2009

GÖRGEN, James. **Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil**. Mestrado em Comunicação e Informação. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna - Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2007.

HERSCOVICI Alain . **A Informação e a Comunicação no capitalismo contemporâneo. Reflexões preliminares sobre o papel da Informação e da Comunicação nas modalidades de formação e de funcionamento dos mercados**. Estudos de Sociologia (São Paulo) ^{JCR}, Araraquara, 2000.

HERZ, Daniel. **Introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil : Tentativas de implantação do serviço de cabodifusão, um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Brasília : UnB, 1983.

HERZ, Daniel. **A história secreta da rede globo**. Porto Alegre: Tchê!, 1987.

HIRSCH, Joachim. **Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação** in Ensaio FEE, v.19, n.1. Porto Alegre, 1988

HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico – Uma Perspectiva Crítica**, Rio de Janeiro: Campus, 1981.

LENIN, Vladimir I. (1917) **O Estado e a Revolução** (versão eletrônica). Disponível em www.marxists.org.

LIGUORI, Guido. **Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade**. In COUTINHO, C.N, TEIXEIRA, A.P. (org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARX, Karl. *Para a Crítica da Economia Política*. In *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Portaria 256, de 18 de abril de 1997**. Aprova nova redação da Norma de Serviço de TV a Cabo – 013/1996-REV/1997.

MOSCO, Vicent. *The Political Economy of Communication. Rethinking and Renewal*. Londres: Sage, 1996

NET SERVIÇOS. **Fato Relevante – Celebração de contrato entre Net e Vivax.** 12/10/2006. Disponível em <http://ri.netsestudos.com.br>

_____. **Press Release – NET Serviços adquire operadora de cabo no Espírito Santo e passa a atuar em todas as capitais da região Sudeste.** 07/10/2008. Disponível em http://netcombo.globo.com/static/html/institucional/sala_imprensa/press_release/pdf/20081007_002.pdf (2008a)

_____. **Net Serviços – Sobre a Net – História.** (2008b) Disponível em http://nettv.globo.com/NETServ/br/empr/sobr_historia.jsp. Acessado em dezembro de 2008.

ORTIZ, Renato. A escola de Frankfurt e a questão da cultura. In Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 1, vol 1. São Paulo: Anpocs, junho de 1986, pág 55.

PAY-TV Real Time News (online). **Em defesa do “conteúdo nacional”.** 22/05/2001 (2001a)

_____. **Adiada audiência que debateria caso DirecTV vs. Globo na Câmara.** 30/05/2001. (2001b)

PAY-TV SURVEY (versão eletrônica). **Edições nº 25, 37, 49, 61, 73, 85, 97, 109, 121 e 133.** São Paulo : Converge Comunicações, 1999 a 2008.

PICARD, Robert G. (2006a) **Historical trends and patterns in media economics.** In Albarran, Alan B. (org) Handbook of media management and economics. Mahwah: Lawrence Elbaum, 2006

_____. (2006b) **Comparative Aspects of Media Economics and its Development in Europe and in the United States,** pp. 15-23 in Jurgen Heinrich and Gerd G. Kopper, eds. Media Economics in Europe. Berlin: Vistas Verlag, 2006

_____. **Unique Characteristics and Business Dynamics of Media Products,** in Journal of Media Business Studies, 2(2): 61-69 (2005).

PEREIRA NETO, Caio Mário. **Análise de concentração econômica no setor de comunicação: defesa da concorrência, democracia e diversidade na esfera pública.** Revista de Direito da Concorrência, v. Especi, p. 56-87, 2003.

PRADO, L. C. D. . **Desenvolvimento Econômico, Regulação Econômica e Defesa da Concorrência: Reflexões sobre as Novas Formas de Intervenção Econômica em Uma Política de Desenvolvimento.** In: 32º Encontro Anual da ANPOCS, 2008, Caxambú - MG, Brasil. Texto disponibilizado em forma digital, 2008.

PORTAL Exame (online). **NET supera Telefônica em assinantes de banda larga.** 12/11/2009. Disponível em <http://portalexame.abril.com.br/negocios/net-supera-telefonica-assinantes-banda-larga-511704.html>. Acessado em janeiro de 2010.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

POSSAS, M.; FAGUNDES, J. & PONDÉ, J.. **Política Antitruste: um enfoque Schumpeteriano.** POSSAS, M.L. Ensaios sobre economia e direito da concorrência. São Paulo: Singular, 2002

- POSSEBON, Samuel. **TV por assinatura: 20 anos de evolução**. São Paulo: Save. 2009
- _____. **TVA sai da DirecTV e deve haver migração dos assinantes Digisat**. Revista PAY-TV nº 59 – junho de 1999.
- _____. **News Corp Assume o Bastão da Sky** in Revista PAY-TV nº 97 – setembro de 2002
- _____. **Operações de DTH das teles chegam a 10% de market-share**. In PAY-TV Real Time News, 25/11/2009. Disponível em www.paytv.com.br. Último acesso: dezembro de 2009. (2009a)
- RAMOS, Murilo. **Às Margens da Estrada do Futuro – Comunicações, Políticas e Tecnologias**. Livro eletrônico. Brasília : Universidade de Brasília, 2000. Disponível em < www.eptic.com.br/eptic_es/interna.php?c=71&ct=762&o=1 >
- RAMOS, Murilo. **A força de um aparelho privado de hegemonia**. In Brittos, V.C., Bolaño, C.R.S. (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005.
- SCHOLZE, S. H. C. ; WIMMER, Miriam . **A regulação das telecomunicações no Brasil: passado, presente e desafios futuros**. In: Jadir Dias Proença; Patrícia Vieira da Costa; Paula Montagner. (Org.). Desafios da regulação no Brasil. Brasília: ENAP, 2009.
- SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Barreiras a entrada: O caso do setor de creme dental brasileiro**. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 1997.
- SICSÚ, A. B. ; MELO, M. O. L. . **Competitividade, Política de Defesa da Concorrência e Soberania Nacional: Avaliações sobre o caso Brasileiro**. Recife: Núcleo de Estudos para América Latina - NEAL / UNICAP, 2007 (Artigo).
- SMYTHE, Dallas. **Communications: Blindspot of Western Marxism**. In Canadian Journal of Political and Social Theory, Vol. 1, No 3 (Outono de 1977)
- TELESINTESE (online). **CADE aceita proposta da Globosat para nova forma de venda de conteúdo**. 27/02/2007. disponível em <http://www.momentoeditorial.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5543&Itemid=132>. Acessado em janeiro de 2010.
- TOUISSANT, Nadine. Economia da Informação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.