

**GEMINIS**

[DOSSIÊ - TV PÓS DIGITAL]

# PROBLEMAS NA DEFINIÇÃO LEGAL BRASILEIRA DE TV SOB DEMANDA VIA INTERNET

## **WILIAM MACHADO DE ANDRADE**

*Bacharel em Comunicação Social pela ESPM, especialista e Mestre em Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da USP, doutorando em Administração e docente na Universidade Metodista de Piracicaba.*

*E-mail: wimandrade@unimep.br*

## **GLAUCO MADEIRA DE TOLEDO**

*Mestre e Bacharel em Imagem e Som pela UFSCar. Coordenador da Especialização em Comunicação: Linguagens Midiáticas do Barão de Mauá. Professor de Comunicação Social do IMESB-VC. Membro do Grupo de Análise do Audiovisual e do Grupo de Estudos do Audiovisual da FAAC-UNESP e do Grupo de Estudos Sobre Mídias Interativas em Imagem e Som, do PPGIS-UFSCar. Membro do OBITEL-UFSCar (Observatório Ibero-americano de Ficção Televisiva, núcleo UFSCar).*

*E-mail: glaucot@yahoo.com*

## **DALILA ALVES CORRÊA**

*Doutora em Administração pela FEA-USP, Mestre em Administração pela EAESP – FGV e graduada em Administração de Empresas pela PUCAMP - Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Docente e pesquisadora do programa de pós-graduação em Administração e coordenadora do MBA em Gestão de Pessoas e Desenvolvimento do Capital Humano da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Metodista de Piracicaba.*

*E-mail: dacorrea@unimep.br*

## RESUMO

A legislação brasileira que regulamenta as emissoras de televisão não contempla os serviços de *Internet Protocol Television* (IPTV) e *Over The Top* (OTT), em parte por entender a televisão a partir da forma de transmissão, e não pelo conteúdo. Isso deixa margem para que novos negócios envolvendo essas tecnologias funcionem sem regulamentação, demonstrando que a legislação atual desconsidera o contexto da convergência midiática.

**Palavras-Chave:** Legislação brasileira, IPTV, OTTtv, Legislação canadense, Convergência midiática.

---

## ABSTRACT

The Brazilian legislation that regulates television transmitters does not include the services of Internet Protocol Television (IPTV) and Over The Top (OTT), in part by understanding television by its transmission form, not its content. This leaves scope for new businesses involving these technologies to operate without regulation, demonstrating that the current legislation disregards the context of media convergence.

**Keywords:** Brazilian legislation, IPTV, OTTtv, Canadian legislation, Media convergence.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo discutir a inadequação das leis brasileiras que pretendem regulamentar a televisão em incluir as tecnologias contemporâneas voltadas à oferta de conteúdo televisivo que utilizam a *internet*. Serviços como *Internet Protocol Television* (IPTV) e *Over The Top* (OTT) não são regulamentados no Brasil de forma a entendê-los como fornecedores de conteúdo audiovisual da mesma forma que emissoras de televisão por radiodifusão, cabo ou satélite.

Visando ilustrar a situação, será apresentado inicialmente um breve cenário atual da convergência midiática e a migração de diversos conteúdos das formas de distribuição analógicas para as digitais. Em seguida, um panorama das leis reguladoras da televisão no país, apontando sua idade e a terminologia tecnicista utilizada nos textos para descrever situações que, ao evoluírem naturalmente para novas formas de tecnologia, ficam descobertas da legislação. E, por fim, será feita uma comparação entre o nosso enfoque e terminologia utilizada nas leis com o equivalente canadense, que faz referência muito mais ao conteúdo que à forma de propagação, permitindo que as revisões das leis sejam feitas mais em função da intenção que da necessidade de atualização tecnológica.

### 01. CENÁRIO DAS MUDANÇAS: IMPACTOS MERCADOLÓGICOS DA CONVERGÊNCIA MIDIÁTICA E NOVAS TECNOLOGIAS

A popularização da *internet* e suas possibilidades de oferta em banda larga nos últimos anos têm levado a adaptação dos meios de comunicação para o universo digital e interligado em rede.

Os fenômenos da digitalização e sua virtualização foram discutidos por autores como Levy (1996) e Castells (1999) no sentido de explicitar suas características e consequências sociais, criando algumas bases referenciais para análises e pesquisas posteriores.

A velocidade que a *internet* se apropria dos meios convencionais tem causado mudanças profundas na distribuição de conteúdo, impactando diretamente nos modelos de negócio

corporativos, que precisaram encontrar formas de melhor adaptação ao consumidor transformado em usuário de tecnologias.

Nesse contexto, alguns exemplos valem ser notados, como o da revista estadunidense Newsweek, que após oito décadas de publicações impressas decidiu pela distribuição exclusiva *online* a partir de 2013 (SABA e LAURIA, 2012).

Nem todos os veículos que migraram para a *internet* fazem-no interrompendo suas outras maneiras de entrega de conteúdo. Diversos jornais ao redor do mundo possuem o correspondente *online* de sua versão impressa, sendo a estratégia de mercado a oferta das duas formas concomitantemente.

A esses exemplos seguem-se outros, como a expansão dos *ebooks* e a concorrência das rádios convencionais com aquelas cuja programação pode ser montada pelo ouvinte para a transmissão *online*.

A dualidade analógico-digital tem demonstrado ser necessário repensar a relação entre forma e conteúdo, à medida que os meios têm se reformulado frente à expansão de material codificado e decodificado em dígitos binários.

Não se trata apenas da disponibilização de veículos para a exibição pelo computador, mas de seu posicionamento em relação ao público em tempos que a própria ideia do computador vem sendo revisitada em sua transformação, ainda que parcial, em reprodutores portáteis de áudio e vídeo, *Smart Phones*, *tablets* e até mesmo, construindo o objeto deste texto, televisão.

Há de se pensar na convergência dos meios ao se tornarem digitais. Certas características próprias de cada um passam a se integrar a linguagens naturais de outros, fazendo com que as fronteiras narrativas se tornem híbridas.

Exemplos podem ser encontrados em jornais e revistas *online* que disponibilizam *links* a vídeos e áudios complementares ao conteúdo textual. Em outro caso, o da revista inglesa The Economist, todas as matérias são transformadas em arquivos de áudio, levando o público a ouvir a revista.

A definição, portanto, dos meios de comunicação digitalizados não deve ser resultado apenas da distinção da forma particular como eles são conduzidos, uma vez que seus suportes têm perdido suas propriedades explícitas no contexto *online*.

Uma abordagem possível é a observação do tipo de linguagem utilizada e o conteúdo exibido, ou seja, como o próprio meio define suas estratégias de comunicação.

Dessa forma, conclui-se que uma rádio *online* não deixa de ser rádio, bem como uma TV *online* não deixa de ser TV, apesar da utilização de ambas pela *internet* não depender, necessariamente, de radiodifusão.

No Brasil, a televisão, em especial, tem demonstrado certos desafios para a compreensão de seu desenvolvimento e tendências. Concomitante à sua incursão *online*, a TV digital passou a ser oficialmente transmitida no país, após ter a ela destinada especial atenção do governo federal para regulamentação e criação de modelo próprio de conversão e programação.

Além disso, a TV a cabo teve suas normas reformuladas, com abertura de mercado e o estabelecimento de cotas de produto nacional para exibição nos canais exibidores de produções estrangeiras.

Já a TV por *internet*, entretanto, não obteve a mesma atenção, sendo ignorada tanto para as cotas quanto em sua possível integração com a TV Digital.

Entre as três, a televisão pela *internet* é mencionada como a de maior potencial de expansão, havendo, inclusive, a crença de que ela seja capaz de superar a transmissão das outras duas (cf. BERMAN, DUFFY e SHIPNUCK, 2006).

Seu funcionamento pode ser fragmentado, contínuo em tempo real ou sob demanda (*on demand*), dependendo da forma como é abordada.

O primeiro pode ser encontrado em *websites* que disponibilizam trechos audiovisuais com os mais diversos propósitos, desde usos pessoais até trailers de filmes para o cinema. Alguns programas, para aperfeiçoar a visualização, permitem que o conteúdo seja carregado total ou parcialmente no dispositivo do usuário.

O segundo, de maneira contínua, ocorre através de *streaming*, permitindo inclusive transmissões ao vivo, demandando maior banda para adequada exibição. Algumas emissoras disponibilizam sua programação deste modo, que também serve de suporte para ingressantes no mercado de TVs exclusivamente *streamed*.

Por fim, a forma *on demand*, permite a visualização a partir de um catálogo de filmes, séries e programas, com modelos de negócios próximos ao da TV a cabo (através de assinaturas) e da televisão aberta (com exibições de anunciantes em intervalos comerciais). Ela pode ser conduzida tanto por *streaming* quanto por carregamento.

A TV sob demanda apresenta dois modelos de transmissão. A primeira, a *Internet Protocol Television* (IPTV; cf. SIMPSON e GREENFIELD, 2009, pp. 01-14), funciona através da instalação ou integração de aparelhos destinados exclusivamente a este fim, como a Apple TV ou as conexões com a internet das *Smart TVs*.

A segunda, de maior expansão e configurando as tendências do meio, é a chamada OTTtv, ou televisão de transmissão de conteúdo *over the top* (OTT), que utiliza a *internet* apenas como meio de transmissão de dados para sua exibição em dispositivos *online*.

Algumas emissoras por *internet*, como o Netflix e a Crackle, funcionam tanto por IPTV como OTTtv, expandindo suas possibilidades de atingir o público.

A TV por internet possui uma vantagem em relação à televisão convencional ao possibilitar ao usuário a assistência de conteúdo a partir de diferentes aparelhos no momento e local escolhidos (POSSEBON, 2009, p. 240), ao passo que a TV convencional passa a ser percebida como televisão por hora marcada, a *appointment TV* (GRANT, KAMINER e LEE, 2009, pp. 63-68), ou seja, o espectador precisa aguardar o momento de exibição daquilo que lhe interessa para ser exposto a tal.

A desvantagem da TV por internet aparenta ser a dificuldade de acesso à banda ideal para a exibição contínua do conteúdo audiovisual, o que leva, por exemplo, exibidores via *streaming* a baixar a qualidade dos vídeos para que demandem menos da conexão e assim mantenham a transmissão sem interrupções.

A expansão de oferta de conexão à internet e os avanços tecnológicos para a recepção têm superado o problema, permitindo que operadores de OTTtv alcancem qualidade em alta definição de som e imagem, equivalente à TV digital e a cabo.

Frente a esta última, a OTTtv demonstra constituir-se em concorrência real (conferir as observações de Ulin, 2010, p. 06), utilizando o próprio modelo mercadológico da TV fechada: o acesso ao conteúdo pode ser realizado por assinaturas que permitam a assistência do conteúdo ou ainda não disponíveis na TV aberta ou produzidos exclusivamente pela emissora.

Essa característica, aliada à maior oferta de canais e qualidade de transmissão, constroem as diferenças da TV a cabo em relação à TV fechada para o argumento de que o valor pago pela assinatura gera tais benefícios.

Ainda assim, à exceção da possibilidade *pay-per-view* de programas esportivos ao vivo (uma vez que até mesmos os filmes, nesta modalidade, têm a exibição iniciada e repetida em períodos preestabelecidos), a TV a cabo funciona como *appointment TV*. Em outras palavras, a OTTtv é capaz de oferecer as mesmas benesses, incluindo ainda o momento de escolha para a assistência.

De forma dual, algumas emissoras de televisão, inclusive no Brasil, têm tentando utilizar a IPTV ou a OTTtv de forma conjunta com suas transmissões regulares convencionais, disponibilizando trechos de suas programações em seus *websites* ou aplicativos. A exploração da internet para disponibilizar conteúdo, entretanto, parece ser de domínio maior daqueles cujo foco está na nova forma de exibição que daqueles que já operam na TV convencional.

## VELOCIDADE DAS MUDANÇAS

O cenário de novas tecnologias do audiovisual demonstra desafiar os modelos de negócio dos meios convencionais. Os impactos já podem ser sentidos no tempo presente, norteados decisões estratégicas futuras.

Ainda assim, as bases teóricas que observam temas como IPTV e OTT parecem não acompanhar a velocidade de suas expansões, sendo, no tempo presente, poucos os estudos acadêmicos que as abordam. Daí haver a necessidade de construção de referências que auxiliem a compreensão dos usos e tecnologias.

Além disso, e mais especificamente no caso do Brasil, as normas regulatórias da televisão não contemplam a OTTtv, focando-se na televisão a cabo e digital, com aparente falta de percepção das tendências mundiais, mesmo com transmissoras via internet já operando no país.

## 02. O APARATO LEGAL REGULADOR DA TELEVISÃO E SUAS CONSIDERAÇÕES

Antes mesmo de que as primeiras transmissões experimentais de televisão fossem feitas no país (em 1948, por Olavo Bastos Freire em Juiz de Fora, MG, segundo notícia do jornal MegaMinas.com) já havia menção a ela nos decretos nº 20.047, de 27 de Maio de 1931, e nº 21.111, de 1º de Março de 1932, referida como “Radiotelevisão, radiocomunicação de imagens animadas”. Diversas outras formas de radiocomunicação estavam também ali referidas, para que, se delas se viesse a fazer uso por aqui, já estivessem previstas e regulamentadas, inclusive com finalidade, conforme relata o seguinte artigo: “Art. 12. O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional” (1931).

A televisão no Brasil tem sido regulamentada a partir do suporte de transmissão. O uso da radiodifusão, desde a origem, tem sido o parâmetro para lidar com a legislação que envolve a televisão aberta, aproximando suas discussões das do rádio, mesmo que esses meios tenham se separado muito desde seu início, em épocas em que a televisão ainda era chamada de rádio com imagem.

Art. 2º Para os efeitos deste decreto, constituem serviços da radiocomunicação, a radiotelegrafia, a radiotelefonia, a radiofotografia, a radiotelevisão, e quaisquer outras utilizações de radioeletricidade, para a transmissão ou recepção, sem fio, de escritos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza por meio de ondas hertzianas (1931).

Hoje em dia, com as rádios *online*, IPTVs, OTTtvs, TVs por acesso condicionado

como as TVs a cabo e de assinatura com transmissão via satélite, e todas elas transmitindo conteúdo audiovisual, ainda que se possa alegar que não é em sua totalidade televisivo, há motivos para crer que a referência para as discussões legais não pode ser nem a radiodifusão, nem somente a *web*, nem somente o acesso condicionado e a gratuidade.

Por exemplo: as atuais diretrizes do Ministério da Educação para a grade curricular de formação de Radialistas (será válido ainda esse termo para designar o profissional da televisão?) propõe a troca do nome da graduação de Rádio e Televisão pra Rádio, Televisão e Internet.

Recentemente foi modificada a antiga Lei do Cabo (Lei Nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995) que se referia à TV paga, mas por usar a terminologia “a cabo”, abria brecha para as emissoras que não trabalhavam com o suporte de distribuição “cabo”, mas com satélite ou outros recursos, a fugirem das determinações da lei. A versão atual da lei fala em Serviço de Acesso Condicionado, subentendendo que é qualquer acesso pago. Esse tipo de preocupação precisa fazer parte não somente dos raciocínios anteriores à primeira versão da lei, mas também dos resultados finais obtidos, que muitas vezes perdem pelo caminho durante as discussões alguns termos fundamentais, justamente para favorecer essa ou aquela empresa ou nicho de mercado. Segundo a definição da Anatel:

Serviço de Acesso Condicionado - SeAC é o serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais de programação nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de programação de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.

Assim, sendo obrigatoriamente remunerado, perde-se a possibilidade de enquadrar serviços “condicionados” a algo que não seja pagamento. No entanto, já é um ganho em relação aos termos “a cabo” e “por assinatura”, conforme segue:

A Resolução 581, que aprovou o regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), que sucede os serviços de TV por assinatura, e a Resolução 582, que aprovou o modelo do termo de autorização do SeAC, foram publicadas nesta quarta-feira, 28, no Diário Oficial da União. Isso significa que as novas regras para a TV por assinatura entraram em vigor também nesta quarta. O SeAC unifica as regras para serviços semelhantes, que eram diferenciados pela tecnologia como, por exemplo, DTH (satélite), cabo, MMDS (micro-ondas). O SeAC também abrange e substitui o Serviço de TV a Cabo (TVC), o Serviço de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal (MMDS) e o Serviço Es-

pecial de Televisão por Assinatura (TVA). O SeAC foi criado pela Lei 12.485/11 que, entre outros, prevê a transmissão de conteúdo nacional na TV paga no horário nobre (DAMASCENO, 2012).

Há outros países que lidam com a questão de forma diversa, como, por exemplo, o Canadá. Lá se baliza as questões relativas ao conteúdo audiovisual chamando-o de programação (*programming*) e não separando o meio de transmissão, como tem sido aqui; cabe ressaltar também que o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, é de 27 de agosto de 1962, tendo no tempo presente mais de cinquenta anos. Fica nítida a necessidade de revisão do Código como um todo, bem como a mudança de parâmetros tecnológicos para parâmetros de conteúdo ou de intenção.

### 03. PONTOS DE VISTA PARA COMPREENSÃO DO TEMA

Parte da dificuldade brasileira em enquadrar as novas tecnologias nas terminologias já existentes para a televisão pode ser explicada pelo modo com que o poder público nacional aborda o audiovisual.

Nesse sentido, é possível observar nas publicações de órgãos federais acerca do tema o seu foco predominante em questões técnicas e legais, como as instruções normativas que existem para dar direcionamento às próprias leis, incapazes de possibilitar que as diretrizes descritas em seu texto funcionem de maneira autônoma.

Como resultado, as publicações são endógenas e, quando observam o mercado, fazem-no mais no sentido de descrever dados coletados do que como fonte de análises para tomadas de decisão. O objetivo é descrever as possibilidades presentes (noticiando editais e eventos) e fornecer referências do passado (listas de produções, bilheterias e contemplados em ações de incentivo). Mas não há estudos relacionados a tendências e mapeamento de público que visam prover informações para planejamento futuro.

Tal conclusão é possível ao se acessar as fontes federais públicas *online* responsáveis pela regularização do cinema e da TV no país. A saber, os *websites* dos Ministérios da Cultura (MinC) e das Comunicações (MC), da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA).

Em todos eles, opções como “acesso à informação” e “publicações” disponibilizam planos e ações do governo, no sentido de divulgar metas e difundir as regras que norteiam os meios audiovisuais, incluindo a internet.

Apesar dos dados sobre produções cinematográficas serem expostos pela Ancine e pelo OCA, não há informações de produção no que tange as telecomunicações, quão menos as possibilidades atuais da internet, citada apenas em planos de oferta de banda larga.

Pensados como meios distintos, cinema, TV e internet não possuem informações públicas conjugadas, sendo suas interfaces transversais ignoradas.

## O EXEMPLO CANADENSE

Uma estratégia diferente pode ser encontrada nas publicações do governo do Canadá e sua Comissão de Radiotelevisão e Telecomunicações (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* – CRTC), que demonstram que a ausência de observação pública do ambiente mercadológico privado e seus movimentos e tendências é um padrão brasileiro e não, necessariamente, mundial.

No *website* da CRTC, o Centro de Recursos de Informações oferece dados financeiros, glossários, regulamentações e relatórios do mercado de televisão local.

A opção de visualização das finanças descreve números das transmissões a cabo ou por satélite, incluindo quantidade de assinantes e lucro obtido (comparativamente entre determinados períodos anuais) de cada uma das distribuidoras de conteúdo televisivo que operam naquele país, incluindo ofertas específicas ao consumidor, como os serviços de *pay-per-view*.

Os glossários exibem informações acerca da terminologia técnica sobre TV e rádio, incluindo também a *internet*.

As regulamentações e estatutos descrevem as ações da CRTC e as normas que regem o rádio e a televisão, também já incorporando a internet sob o ponto de vista de criar um novo meio (*new media*) difusor de conteúdos audiovisuais.

Tais itens destinam-se predominantemente à descrição da realidade de transmissão, diferenciando-se dos correspondentes brasileiros ao fornecer detalhes econômicos e características do mercado.

Por sua vez, a maior distinção na forma governamental de perceber a realidade tecnológica e de produção, especialmente para a TV e a internet, entre os dois países, está explícita no item “relatórios e publicações” (*Reports and Publications*).

Nessa área do *website* da CRTC estão disponíveis os estudos, de professores e consultores, sobre o mercado e a inserção de tecnologias. Algumas das decisões de âmbito federal são baseadas nos relatórios publicados pela Comissão.

Por exemplo, as políticas públicas para o novo meio, como citado acima, foram tomadas a partir da formação do Projeto de Iniciativa de Nova Mídia (*New Media Project Initiative*), que abriu chamadas públicas para consultas e criou relatórios com análises acerca dos possíveis caminhos legais a serem tomados.

Um dos textos que merece destaque, neste caso, é o estudo intitulado “TV ou

não TV: três telas, uma regulamentação?” (*TV or Not TV: Three Screens, One Regulation?*), de Eli Noam (2008).

Nele, Noam expõe as dúvidas acerca de legislação única ou separada para os três modelos de televisão possíveis: a TV limitada (a primeira geração, que se trata da oferta de poucos canais e controle centralizado); a TV multicanal (segunda geração, que é composta de emissoras a cabo, aumento da oferta via satélite e utilização de aparelhos auxiliares, como o VHS e o DVD, até chegar à televisão de alta definição); e, por fim, a atual terceira geração de TV individualizada, que é a televisão por internet e móvel em seus dispositivos de exibição, incluindo a assistência de vídeos sob demanda (*video on-demand* – VOD).

Percebe-se que a tentativa de definição canadense das novas tecnologias audiovisuais em contexto regulatório aborda a TV não a partir, exclusivamente, de seus métodos e técnicas de transmissão (a cabo ou por satélite), mas também por suas características de utilização pelo público.

Para ratificar tal conclusão, Noam demonstra que o conteúdo veiculado é elemento diferenciador entre os tipos de televisão, que também devem ser pensados pelo seu suporte de condução (incluindo a internet) e formas de financiamento.

Em suas conclusões, o autor defende a integração conteúdo-condução e regulamentação integrada da TV em seus três formatos, sugerindo um fundo mantido através de captação junto às empresas distribuidoras para o fomento de produções locais a serem veiculadas por elas. Além disso, segundo ele, deve haver uma autorregulamentação dos novos meios em relação ao conteúdo, com participação legisladora estatal apenas em um segundo momento, caso a regulamentação própria não esteja funcionando de acordo com normas preestabelecidas para a TV convencional.

Além da publicação de análises, como a de Noam, a CRTC também disponibiliza seus pareceres que buscam expor as tendências das telecomunicações, tanto para conhecimento público quanto privado, como os textos “Análise de tendências de avanço rápido” (*Fast Forward Trend Analysis* - 2006) e “Parecer no ambiente futuro frente ao sistema de transmissão canadense” (*Report on the Future Environment Facing the Canadian Broadcasting System*- 2006), que refletem sobre os problemas atuais de oferta de conteúdo e acerca dos movimentos de mercado, calculando projeções de números de assinantes e espectadores de cada modalidade de televisão.

As possibilidades futuras, quando expostas em textos estatais analíticos, fazem com que o planejamento para as próximas ações, tanto do governo quanto das empresas e do público, sejam direcionadas a finalidades de interesse comum.

O norte exposto ao conhecimento geral é importante para que todos os envol-

vidos, seja com regularização, produção, condução ou audiência, tenham uma visão esclarecida do contexto e evitem que dispendiosas ações sejam realizadas como desvios de foco ou objeto.

### AÇÕES BRASILEIRAS

No Brasil, a Lei 12.485, de setembro de 2011, estabeleceu cotas de veiculação de material brasileiro na programação de emissoras de TV a cabo, condicionando também o acesso ao definir números mínimos de canais nacionais nos pacotes oferecidos por empacotadoras que operam no mercado de TV fechada.

Há de se considerar a relevância da vigência de tal norma quando alguns especialistas apontam que o futuro da televisão não está na TV a cabo ou mesmo na digital, mas em sua transmissão via internet (BERMAN, DUFFY e SHIPNUCK, 2006).

Nesse caso, as distribuidoras de conteúdo *online* não precisam se enquadrar nas cotas, já que a referida lei prevê normas especificamente na condução e não na recepção e conteúdo.

A aprovação da Lei 12.485 aconteceu após audiências públicas que modificaram o Projeto de Lei original, talvez sob a crença de que as necessidades de produtores brasileiros, em defesa da cultura nacional, exposta na tela, em concorrência com os produtos estrangeiros, estivessem sendo contempladas e solucionadas, o que poderia levar à conclusão que aqueles envolvidos com o texto legal ou os participantes das sessões de discussão teriam cometido um erro ao não prever que seus esforços estavam sendo colocados em um meio de futuro questionável.

Ao analisar o caso canadense, porém, é possível levantar outra hipótese: a de que a solução legal oferecida pelo governo brasileiro está adequada ao problema formulado pelas informações que estão disponíveis. Tais informações, entretanto, são insuficientes.

Em outras palavras, é possível que no Brasil as decisões estejam sendo tomadas sem o devido conhecimento de tendências e possibilidades tecnológicas. Isso está evidente ao se observar os esforços de expansão do sinal e da recepção de TV digital e de oferta de “internet popular” sem haver uma convergência (contradizendo Collie, 2007, p. 36, ao determinar internet e TV com papéis distintos) de ambos.

### CONTEÚDO OTT EM PAUTA

Voltando aos relatórios da CRTC e seu caráter difusor de informações, vale notar os textos “Resultados da investigação factual nos serviços de programação *over-*

-the-top" (*Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services - 2011*), "Padrões regulamentares de conteúdo e provedores OTT: desafios e abordagens potenciais" (*Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches - 2012*) e "Impacto mercadológico e indicadores da televisão *over the top* no Canadá: 2012" (*Market Impact and Indicators of Over the Top Television in Canada: 2012*).

No primeiro, a tendência de substituição de transmissões ou redução de assinaturas dos serviços pagos frente à concorrência de oferta OTT é comentada, oferecendo, inclusive, uma definição para esta, ao afirmar que "a Comissão considera que o acesso à programação por internet independente de dispositivo ou rede dedicada à sua distribuição (por exemplo, via cabo ou satélite) é a definição utilizada do que tem sido intitulado serviço 'over-the-top'".

O texto ainda conclui que, apesar das consequências mercadológicas, não há dissonância entre OTT e as políticas de transmissão canadenses, e que possíveis regulamentações poderiam desestimular o crescimento deste tipo de serviço, uma vez estar se tornando um fator importante do cenário local.

O segundo reflete acerca da isenção de regulamentação da oferta de OTT, o que poderia forçar normas federais de transmissão segundo o Ato de Transmissão daquele país. Entretanto, percebeu-se que os provedores, para evitar ações estatais, passaram a utilizar a autorregulamentação na oferta de seus conteúdos, utilizando as diretrizes legais voltadas à TV aberta e a cabo para nortear a condução de seus serviços, em consonância com as observações de Noam.

O terceiro, de autoria de Peter H. Miller e Randal Rudniski, analisa o rápido crescimento dos provedores de OTT no Canadá, que em apenas dezoito meses de operação já contavam com 10% da população como assinantes.

Os autores abordam diversas características do novo meio, incluindo as formas diferenciadas (e individualizadas) de medição de audiência (que podem resultar em mudanças de estratégias de produção, como exemplificado por Newman e Levine, 2012, pp. 01-05) e o número crescente de competidores em tal mercado, o que decerto não representará perdas de assinantes, uma vez que o número destes vem aumentando exponencialmente.

Em outro texto, "Desenvolvimentos no mercado legal canadense de programas 2011" (*Developments in the Canadian Program Rights Market 2011*), Miller aponta que existe, naquele país, um mercado separado de exibição de conteúdo, voltado às produções locais e fomentado pelo aparato legal.

Ao analisar possíveis impactos dos provedores de conteúdo OTT em tal ambiente, o autor, ao invés de preocupar-se em definir os meios e novos meios ou em

estabelecer os mecanismos de condução e suas implicações, aborda a questão da concorrência entre TV convencional e por internet com o foco na programação oferecida.

Apesar do objetivo de seu texto ser demonstrar os riscos dos distribuidores canadenses de produção local em decorrência da expansão de serviços OTT, e não a defesa de que sua abordagem é a mais adequada para analisar o tema, utilizar a programação como objeto de discussão fornece uma base possível de aplicação em diversas situações envolvendo os conflitos do mercado de transmissão, qualquer seja seu suporte.

No final, seja por *"appointment"* ou por catálogo *"on demand"*, é a programação a determinante em transmitir conteúdos e estabelecer as relações mercadológicas com o público. Assim, definir normas para um meio de transmissão específico, como no caso das cotas em TV a cabo, ignora o objetivo difusor das emissoras, abrindo brechas para que a legislação não seja utilizada a cada vez que a forma de condução sofra alguma alteração.

No Canadá, com as informações citadas disponíveis publicamente, vem se discutindo se é o momento de revogar a isenção para o novo meio e regulamentar os provedores de OTT, enquadrando-os no Ato de Transmissão vigente naquele país (WINSECK, 2012 e OKALOW, 2013).

Com a disponibilização e transparência dos estudos e pensando na programação como o objeto em pauta, independente da forma como é levada ao espectador, o governo canadense certamente alcança um nível adequado de discussão entre todas as partes envolvidas, fazendo com que as decisões sejam tomadas sobre bases sólidas.

#### **AS OUTRAS PREOCUPAÇÕES BRASILEIRAS**

No Brasil, em nenhum material dos órgãos *online* são encontradas quaisquer menções acerca dos conteúdos OTT, havendo apenas algumas passagens sobre a IPTV, como eventos e consideração sobre a velocidade mínima necessária de internet para a sua recepção, no Programa Nacional de Banda Larga, realizado pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (2010), disponível no sítio do Ministério das Comunicações.

Questões sobre o compartilhamento de conteúdo da TV convencional com OTTs e enquadramento normativo destas dentro das telecomunicações são ignoradas.

O que se percebe no caso brasileiro é a ênfase nas ações tomadas e não nos critérios que as resultaram, em oposição com o exemplo canadense. Pode ser citado, a título de ilustração, que o *website* do MC, no momento da escrita deste texto, divulga amplamente as etapas do plano de desligamento do sinal analógico de televisão local, procurando prorrogar o prazo de 2016 para 2018. Os estudos que levaram à formulação do plano e de suas mudanças não são

descritos no ambiente *online* do Ministério.

Se no Brasil o plano de desligamento ainda está sendo formulado com metas para cinco anos adiante, vale mencionar que no Canadá o sinal analógico foi substituído em agosto de 2011, com permissões para que algumas retransmissoras fizessem-no até um ano depois.

Em outras palavras, a atenção voltada à legislação a cabo e os esforços em implantar o sinal digital, com a preocupação em subsidiar sua recepção, parece levar o governo brasileiro a não perceber as tendências e tecnologias que, vale apontar, já operam livremente no país, nem no sentido de enquadrar as novas tecnologias em modalidades existentes, ou criar novas, quão menos para realizar políticas de expansão do acesso.

Por sua vez, o nível de discussão canadense e sua percepção do tema a partir da veiculação e não dos meios leva o país a considerar as hipóteses do futuro das opções de transmissão, uma vez já ter resolvido outros processos, como o da digitalização do sinal de TV, o que sugere que o Brasil deve abrir sua visão acerca da oferta de conteúdos, retificando sua abordagem baseada nos métodos de condução, bem como disponibilizar informações, em seus sítios na internet, de forma transparente para uma discussão social adequada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao passo que a definição brasileira de televisão se mostra inadequada e seu foco privilegia o meio em suas formas convencionais de transmissão, as próprias estratégias mercadológicas das operadoras de telefonia, internet e televisão (que, vale dizer, tem suas operações autorizadas pelo governo federal) não favorecem a expansão da TV por internet no Brasil.

Pesquisas realizadas para a produção deste texto concluíram que a venda conjugada de pacotes de TV a cabo, telefone e internet banda larga faz com que existam poucas opções para o usuário assinar, por exemplo, apenas a internet com valores vantajosos em relação a não utilização das duas outras opções.

Por exemplo: desligar o serviço de TV a cabo para aumentar a largura da banda demonstra ser desvantajoso financeiramente ao assinante, uma vez que as operadoras, certas vezes, cobram um valor por pacote completo inferior (absoluto ou proporcional) àquele destinado a um dos serviços exclusivamente.

Além disso, os planos estatais de expansão da “internet popular” pensam no acesso, mas não na largura de banda, fazendo com os usuários dessa modalidade não possuam adequada conexão para a utilização de TV *online*.

A televisão por internet torna-se restrita no Brasil a faixas socioeconômicas específicas, capazes de arcar com os custos de banda convenientes ao acesso e, em casos de serviços pagos, incluir nos custos a assinatura também do provedor OTT.

Conclui-se que o governo federal, em sua definição restritiva, aliado aos operadores que oferecem acesso, são mantenedores de modelos de televisão convencional, servindo como uma barreira para a expansão da tecnologia de vanguarda no país.

Mesmo assim, emissoras de TV por internet, pagas ou gratuitas, como Netmovies e Bolsa de mulher.com, têm operado no país desafiando as regras normalizadoras locais.

Isso porque, operando fora do previsto pelas leis brasileiras, os canais de IPTV ou OTTtv não se enquadram em nenhuma legislação vigente, isentas, portanto, da regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações e das demais leis que norteiam o meio.

Há, nesse sentido, um deslocamento de funções, uma vez que não é o governo federal a conceder permissão de operação, assim como ocorre na televisão aberta, ou as empacotadoras, que também respondem a regras legais.

Quem pode ou não oferecer os canais por internet, no caso das IPTVs, são as próprias fabricantes de aparelhos de televisão, que incluem emissoras em seus produtos através de acordos bilaterais, baseados em critérios mercadológicos privados.

No caso das OTTtvs, o critério é inteiramente do usuário, não havendo intermediário outro que não o provedor de internet que apenas possibilita o acesso e não controla as opções ofertadas.

Assim, ao manter o modelo convencional de televisão no Brasil, ignora-se a vertente que, mesmo com as citadas barreiras impeditivas, ao menos parcialmente, opera no Brasil sem obrigações legais.

Por fim, a falta de uma definição clara parece ser uma restrição à criação de regulamentação condizente. Ou, ao menos, como no Canadá, deve-se explicitar a decisão por não fazê-lo para, justamente, incentivar sua difusão.

Analisar o tema pelo ponto de vista da programação, seja por catálogo ou por hora marcada, não só esclarece as características da TV como parte do novo meio, como também auxilia sua compreensão como difusor de conteúdos adaptados da televisão convencional e de conteúdos originais, que faz com que a internet seja uma possibilidade viável de produção e exibição de produtos audiovisuais.

## REFERÊNCIAS

ANATEL - **Agência Nacional de Telecomunicações**. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

ANCINE – **Agência Nacional do Cinema**. Disponível em:  
<<http://ancine.gov.br/>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

BERMAN, Saul; DUFFY, Niall e SHIPNUCK, Louisa. **The end of television as we know it: a future industry perspective**. Somers, IBM Global Services, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 20.047**, de 27 de Maio de 1931. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/6/1931, Página 9385 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 21.111**, de 1º de Março de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/3/1932, Página 3914 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

BRASIL. **LEI Nº 4.117**, DE 27 DE AGOSTO DE 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial* da União - Seção 1 - 5/10/1962, Página 10413 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-normaatualizada-pl.html>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

BRASIL. **LEI Nº 8.977**, DE 6 DE JANEIRO DE 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/1/1995, Página 417 (Publicação Original). Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140619>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

**Canadian local over-the-air television stations have converted to digital television**. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <Canadian local over-the-air television stations have converted to digital television>. Acesso em 23 março 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

**Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches**. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp120323.htm#part2>>. Acesso em 25 abril 2013.

DAMASCENO, Sérgio. **Anatel publica novas regras para a TV paga**. Meio&Mensagem. 2012. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br>>.

com.br/home/midia/noticias/2012/03/28/Anatel-publica-novas-regras-para-a-TV-paga.html> Acesso em: 05 de maio, 2013.

**Fast Forward Trend Analysis.** Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/radio/srg.htm>>. Acesso em 20 março 2013.

GRANT, Iain; KAMINER Amit; LEE, Cynthia. **Paradise lost: the end of appointment television.** In Policy Options, Outubro 2009, Vol. 30, No. 9.

LEVY, Pierre. **O que é virtual.** São Paulo: Ed. 34, 1996.

MC – **Ministério das Comunicações.** Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

MEGAMINAS. **Juiz de Fora relembra a primeira transmissão de TV no Brasil.** 2010. Disponível em: <<http://megaminas.globo.com/2010/09/30/juiz-de-fora-relembra-a-primeira-transmissao-de-tv-no-brasil>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

MILLER, Peter. **Developments in the Canadian Program Rights market: Final report, 2011.** The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (“CRTC”), 2011.

MILLER, Peter e RUDNISKI, Randal. **Market Impact and Indicators of Over the Top Television in Canada: 2012.** In: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (“CRTC”). Disponível em <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp120330.htm>>. Acesso em 30 abril 2013.

MINC – **Ministério da Cultura.** Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

NOAM, Eli. **TV or Not TV: Three Screens, One Regulation?** In Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm#toc4>>. Acesso em 23 março 2013.

OCA – **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual.** Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/>> Acesso em: 05 de maio, 2013.

OKALOW, S. **Why Netflix won't conquer Canada, part 3.** In: Canadian Business. Disponível em <<http://www.canadianbusiness.com/companies-and-industries/why-netflix-wont-conquer-canada-part-3/>>. Acesso em Acesso em 01 maio 2013.

POSSEBON, Samuel. **TV por assinatura: 20 anos de evolução.** São Paulo: Save produção, 2009.

**Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services.**

CRTC – Convergence Policy, Policy Development and Research. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp1110.htm#ftn2>>. Acesso em 20 março 2013.

Saba, Jennifer e Lauria, Peter. **After 79 years in print, Newsweek goes digital only.** In Newsweek. Disponível em < <http://www.reuters.com/article/2012/10/18/us-newsweek-digital-idUSBRE89H0L020121018>>. Acesso em 01 maio 2013.

SIMPSON, Wes e GREENFIELD, Howard. **IPTV and Internet video: expanding the reach of television broadcasting.** Burlington: Focal Press, 2009, 2ª ed.

**The future environment facing the Canadian broadcasting system.** Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Disponível em: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/broadcast/rep061214.htm>>. Acesso em 21 março 2013.

ULIN, Jeffrey C. **The business of media distribution: monetizing film, TV and video content in an online world.** Burlington: Focal Press, 2010.

WINSECK, Dwayne. **The struggle for the future of media in Canada. In The Globe and Mail.** Disponível em <<http://m.theglobeandmail.com/technology/digital-culture/the-struggle-for-the-future-of-media-in-canada/article4351164/?service=mobile>>. Acesso em 01 maio 2013.