



# MULTIPROGRAMAÇÃO NO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS

*José de Sousa Paz Filho e Walkyria Menezes Leitão Tavares*

Consultores Legislativos da Área XIV

Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

**ESTUDO**

JUNHO/2009



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Exame da legalidade da multiprogramação na TV digital.....	3
3. Oportunidades proporcionadas pela multiprogramação.....	9
4. Multiprogramação para a TV Pública.....	12
5. Experiências nacionais e internacionais de uso da multiprogramação.....	13
6. Conclusões e considerações finais.....	16

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



# MULTIPROGRAMAÇÃO NO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS

*José de Sousa Paz Filho e Walkyria Menezes Leitão Tavares*

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos dias, proliferaram notícias na mídia a respeito da regulamentação da multiprogramação<sup>1</sup> na TV digital. Emissoras educativas, como a TV Cultura, bem como alguns radiodifusores comerciais, como o Grupo Abril, vêm demandando do Ministério das Comunicações a liberação imediata para operação de seus canais digitais em multiprogramação.

De maneira inversa, emissoras vinculadas à Abert, notadamente a Rede Globo, têm se pronunciado contra a medida, sobretudo em virtude da possibilidade de pulverização das verbas de publicidade.

Por sua vez, diversas entidades da sociedade civil têm se mostrado favoráveis à multiprogramação, sob o argumento de que o recurso deve ser utilizado para promover a pluralidade dos meios de comunicação. Nesse sentido, assinalam que a TV digital e, em especial, a multiprogramação, representam elementos essenciais no processo de revisão do atual modelo. Os novos espaços disponíveis no espectro de radiofrequências também são objeto de intensa disputa por emissoras educativas, comunitárias, públicas e estatais, que vêem na tecnologia digital uma oportunidade para ampliar seu campo de atuação.

Neste estudo, pretendemos abordar a questão da legalidade da utilização da multiprogramação à luz das normas legais e regulamentares em vigor. Além disso, tentaremos mostrar como a multiprogramação pode ser empregada como importante instrumento de estímulo à diversidade das fontes de informação e ao incremento da competição no mercado de radiodifusão.

## 2. EXAME DA LEGALIDADE DA MULTIPROGRAMAÇÃO NA TV DIGITAL

O Decreto nº 5.820, de 2006, dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – o SBTVD –T. Embora o decreto não tenha incluído a

<sup>1</sup> Recurso da TV digital que permite a transmissão de conteúdos audiovisuais múltiplos na banda de 6 MHz. Com a tecnologia analógica, é possível transmitir apenas um conteúdo audiovisual na mesma banda.

multiprogramação no escopo do novo sistema, vem se acirrando nos últimos tempos a discussão sobre a possibilidade de uso desse recurso pelas emissoras. Essa discussão aprofundou-se recentemente com a publicação, pelo Ministério das Comunicações, da Portaria nº 24, de 11 de fevereiro de 2009, que aprovou a Norma nº 1, de 2009. Essa norma regulamenta a operação compartilhada dos canais a serem utilizados pela União para a exploração dos serviços de Televisão e de Retransmissão de Televisão Pública Digital no âmbito do SBTVD-T.

A polêmica está baseada no fato de que referida norma estabelece, em sua cláusula 10.3, que “*A multiprogramação somente poderá ser realizada nos canais a que se refere o art. 12 do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, consignados a órgãos e entidades integrantes dos poderes da União*”.

Em resposta à crítica de vários segmentos da radiodifusão pública e comercial, o Ministério das Comunicações informou que emitirá, no curto prazo, posição oficial acerca do emprego da multiprogramação no mercado de radiodifusão.

Cabe, portanto, avaliar se a legislação e os regulamentos em vigência criam algum obstáculo à regulamentação do uso desse recurso pelas entidades que não se incluem no item 10.3 da Norma nº 1, de 2009.

A regulamentação legal e infra-legal atinente aos serviços de radiodifusão de sons e imagens remonta à década de 60. Os mais importantes diplomas normativos em vigor são a Lei nº 4.117, de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), Decreto-Lei nº 236, de 1967; Decreto nº 52.795, de 1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão); Lei nº 5.785, de 1972; Decreto nº 5.820, de 2006, e Norma MC nº 1, de 2009.

Cumprе observar, inicialmente, que a regulamentação vigente se refere ao conjunto dos conteúdos transmitidos pelas emissoras de televisão mediante o uso do termo “programação”. É o que dispõe, por exemplo, o art. 5º do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, transcrito parcialmente a seguir (grifos nossos):

*“Art 5º Para os efeitos deste Regulamento, os termos que figuram a seguir tem os significados definidos após cada um deles:*

.....  
*13) Estúdio - é o local de onde se origina a programação irradiada por uma estação radiodifusora.*

.....”

Já o art. 28 do mesmo regulamento, que estabelece preceitos e obrigações para as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, trata da organização da programação em seu item 12:

*“Art. 28 - As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações:*

...

*12 - na organização da programação:”*

A leitura superficial dos dispositivos mencionados parece confirmar a tese de que cada emissora está autorizada a transmitir apenas uma programação, pois o texto regulamentar se refere à organização dos conteúdos veiculados pela emissora em uma única programação.

Há também no Código Brasileiro de Telecomunicações e no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão restrições à propriedade e à gestão de mais de uma emissora por uma mesma entidade ou grupo de pessoas, que devem ser analisadas nesse mesmo contexto. É o caso da alínea “g”<sup>2</sup> do art. 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações (grifos nossos):

*“Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas*

.....

*g) a mesma pessoa não poderá participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária, permissionária ou autorizada do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade.”*

O art. 15 do Regulamento, por sua vez, dispõe que (grifos nossos):

*Art. 14. O procedimento licitatório terá início com a publicação de aviso no Diário Oficial da União, que deverá conter a indicação do local e as condições em que os interessados poderão obter o texto do edital, bem assim o local, a data e a hora para a apresentação das propostas para fins de habilitação e julgamento*

.....

*3º A mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não poderão ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade.”*

Esses dispositivos têm sido citados como os principais impedimentos ao uso do recurso de multiprogramação por emissoras que desejam transmitir conteúdos simultâneos em um mesmo canal de 6 MHz.

<sup>2</sup> Redação dada pela Lei nº 10.610, de 2002

Em oposição a essa argumentação, é possível assinalar os seguintes pontos:

- A aprovação da legislação e a expedição do regulamento relativos aos serviços de radiodifusão ocorreram muitos anos antes da emergência da tecnologia de televisão digital. Portanto, não se poderia esperar do Poder Público a edição de norma que previsse o surgimento do recurso de multiprogramação;
- Embora se possa argumentar que os dispositivos mencionados vinculam a outorga à veiculação de “programação” única pela emissora, é igualmente válido o ponto de vista de que a regulamentação não instituiu a definição formal do que seja “programação”. Portanto, nesse sentido, a Lei e o Regulamento revelam-se tecnologicamente neutros, permitindo que, no sistema digital, o conceito de programação possa ser entendido, a título de ilustração, como “o arranjo de conteúdos audiovisuais organizados em uma ou mais seqüências lineares temporais”;
- Assim, na ausência de definição formal, é possível flexibilizar o conceito de programação, de modo que não haja impedimento à transmissão de conteúdos audiovisuais múltiplos pelo outorgatário. Dessa forma, o uso do recurso da multiprogramação não implica a necessidade de obtenção de mais de uma outorga de radiodifusão.

Em oposição a esse entendimento, da leitura de alguns dispositivos do Decreto nº 5.820, de 2006, podemos antever dificuldades para a implementação imediata do recurso de multiprogramação pelas atuais outorgatárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens.

O art. 7º do referido decreto determina que “*Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos*”. Portanto, as emissoras que operam sob o regime de concessão ou autorização fazem jus a canal adicional de 6 MHz para transmissão de suas programações em tecnologia digital.

Como condicionante à consignação desse novo canal, o § 1º do art. 10 do mesmo decreto define que haverá um prazo de transição<sup>3</sup> de dez anos, durante o qual “*A transmissão digital de sons e imagens incluirá, ....., a veiculação simultânea da programação em tecnologia analógica*” (*simulcasting*).

A interpretação desse dispositivo induz à conclusão de que as emissoras<sup>4</sup> que operam em tecnologia analógica não têm o direito de explorar o recurso da multiprogramação durante o período de transição<sup>5</sup>. Isso porque as emissoras estão obrigadas a replicar para o domínio analógico todos os conteúdos veiculados em tecnologia digital; como não é possível transmitir múltiplos conteúdos audiovisuais simultâneos em sinal analógico, a multiprogramação fica implicitamente vedada. Tal medida pretende evitar que, durante o período de transição, os telespectadores sejam alijados de assistir a programas que hoje são passíveis de recepção por televisores analógicos. Apesar da transição tecnológica, o serviço prestado continua sendo de radiodifusão de sons e imagens, que, de acordo com a regulamentação atual, é definido como “*o serviço de telecomunicações que permite.....a transmissão de sons e imagens (televisão) destinada a ser direta e livremente recebida pelo público*”<sup>6</sup> (grifo nosso).

A vedação ao uso do recurso de multiprogramação aplica-se não somente às emissoras cujas outorgas já se encontram em vigência, mas também a todas as futuras emissoras de televisão que forem autorizadas a operar em tecnologia analógica, pois, como consequência, serão obrigadas a operar simultaneamente em tecnologia digital.

A vedação à multiprogramação, no entanto, não se aplica a algumas situações, descritas a seguir:

- O disposto no art. 10, § 1º vale apenas durante o período de transição tecnológica. A partir de 29 de junho de 2016, todas as emissoras que operam em tecnologia analógica deixarão de fazê-lo<sup>7</sup>, o que as habilita, portanto, a usar o recurso de multiprogramação a partir de então;
- Não há restrições legais ou regulamentares que impeçam o Poder Executivo de autorizar a prestação do serviço de radiodifusão de

---

<sup>3</sup> O período de transição do sistema de transmissão analógica para o SBTVD-T será encerrado em 29 de junho de 2016, conforme disposto no caput do art. 10 do Decreto nº 5.820, de 2006.

<sup>4</sup> Esse entendimento não é extensivo às emissoras da União, conforme abordaremos a seguir neste trabalho.

<sup>5</sup> Algumas emissoras firmaram entendimento diverso em relação à questão. Enquanto algumas entendem pela impossibilidade legal do uso da multiprogramação, outras asseveram que, desde já, podem empregar esse recurso sem necessidade de outorga ou qualquer tipo de autorização prévia do Ministério das Comunicações.

<sup>6</sup> Item 21 do art. 5º do Regulamento do Serviço de Radiodifusão (Decreto nº 52.795, de 1963)

<sup>7</sup> De acordo com o § 2º do art. 10, nessa data, “os canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União”.

sons e imagens exclusivamente em tecnologia digital. Inclusive, segundo o disposto no art. 11 do Decreto nº 5.820, de 2006, “a partir de 1º de julho de 2013, o Ministério das Comunicações somente outorgará a exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens para a transmissão em tecnologia digital”. Como essas emissoras não transmitirão em sinal analógico, a elas não se aplica a obrigação de replicar a programação digital no mundo analógico e, portanto, não há impedimento ao uso da multiprogramação por essas emissoras, mesmo antes do término do período de transição tecnológica;

- A Resolução nº 24, de 22 de setembro de 1966, que instituiu a NTC 22, dispõe sobre o Serviço Especial para Fins Científicos ou Experimentais. Essa norma dá ao Ministério das Comunicações competência para autorizar o uso de multiprogramação por prazo determinado. A norma prevê ainda que a permissão outorgada é passível de renovação. Baseado nesse diploma regulamentar, o Ministério anunciou recentemente a expedição de licença para que a Fundação Padre Anchieta, entidade mantenedora da TV Cultura, faça uso da multiprogramação a título precário, com fins científicos e experimentais;

- De acordo com a alínea ‘a’ do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, a União possui a competência para explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. No primeiro caso, estão incluídas as emissoras mantidas diretamente pelos Três Poderes da União – Canal Brasil, NBR<sup>8</sup>, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça – que não estão submetidas a regime de outorga<sup>9</sup>. Assim, por não operarem sob o regime de concessão, permissão ou autorização, essas emissoras não são alcançadas pelo disposto no art. 7º do Decreto nº 5.820, de 2006, e, conseqüentemente, pela obrigação de que trata o § 1º do art. 10 do mesmo Decreto. Portanto, a multiprogramação não está vedada a elas. Essa, porém, não é a realidade dos entes que exploram o serviço em

---

<sup>8</sup> Canal destinado à transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões, eventos e programas do Poder Executivo.

<sup>9</sup> Não faria sentido que a União, detentora do Poder Concedente, fosse obrigada a outorgar a si mesma o direito de prestar o serviço de radiodifusão.



nome da União sob a forma de concessão, autorização ou permissão, quais sejam, as emissoras comerciais, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as fundações e as universidades (art. 4º do Decreto-Lei nº 236, de 1967)<sup>10</sup>.

### **3. OPORTUNIDADES PROPORCIONADAS PELA MULTIPROGRAMAÇÃO**

A monoprogramação, isto é, “a exibição de um único programa (conteúdo de vídeo e áudio associado) em frequência designada exclusivamente para um provedor de serviço”<sup>11</sup>, é a configuração adotada no Brasil pelas emissoras de televisão aberta que operam em tecnologia analógica e que estão iniciando a transição para o sistema digital. Nessa situação, o serviço se confunde com a infra-estrutura que lhe dá suporte, ou seja o canal de frequência de 6MHz de largura de banda<sup>12</sup>.

No mundo digital, devido aos recursos de compressão e codificação de sinais de vídeo, áudio e dados, existe a possibilidade de se ofertar um único programa em alta definição<sup>13</sup> ou utilizar o recurso de multiprogramação, que consiste na transmissão de múltiplos programas simultâneos em definição padrão<sup>15</sup> através de um único canal de 6 MHz. No mundo analógico, é possível transmitir apenas um único programa na mesma banda, e com qualidade de imagem e som inferior à de alta definição.

A migração para a tecnologia digital abrirá várias oportunidades para a entrada de novos atores no mercado de televisão aberta. Em primeiro lugar, porque será liberado espaço significativo no espectro de radiofrequências após o período de transição (*switch-off*), haja vista que, a cada canal analógico desligado, haverá espaço para a introdução de pelo menos dois canais digitais. Em segundo lugar, porque, do ponto de vista tecnológico, a multiprogramação permite que várias prestadoras utilizem um canal de 6 MHz, faixa até então atribuída exclusivamente a uma única operadora.

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que nem mesmo as emissoras educativas, que não são operadas diretamente pela União, (isto é, aquelas mantidas por Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações e universidades, segundo o disposto no art. 13 do Decreto-Lei nº 236, de 1967) estão dispensadas de outorga para operar.

<sup>11</sup> Rios et alii, 2005, “Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação”.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Aquela que disponibiliza ao usuário imagens com resolução superior à obtida no sistema analógico

<sup>14</sup> Cumpre ressaltar que, num primeiro momento, mesmo nos países onde o modelo de exploração do serviço de radiodifusão em tecnologia digital foi direcionado para a monoprogramação, as emissoras veiculam programas em alta definição apenas no chamado horário nobre e, no restante da grade, são inseridos apenas programas em definição padrão.

<sup>15</sup> Aquela que disponibiliza ao usuário imagens com resolução similar à obtida no sistema analógico.

Ademais, como o recurso de multiprogramação já pode ser usado mesmo antes de findo o período de transição, a tecnologia digital pode impor modificações imediatas na concorrência no setor de radiodifusão de sons e imagens, facilitando a entrada de novos atores. Isso se deve ao fato de que esse recurso permite a otimização da captação de recursos de publicidade, bem como a redução de custos de entrada na prestação do serviço, conforme veremos a seguir.

A primeira opção das novas emissoras seria veicular, sob sua responsabilidade, diferentes conteúdos audiovisuais simultâneos. Se a entidade for capaz de segmentar os conteúdos transmitidos de forma eficiente, ela terá a oportunidade de atrair diferentes segmentos de telespectadores e, por conseguinte, um maior volume de publicidade. Do ponto de vista da concorrência, esse recurso pode então ser benéfico porque, se por um lado, as emissoras incumbentes já dispõem de audiência consolidada, pelo outro, elas não poderão contar com o recurso da multiprogramação por determinada janela de tempo – durante o período de transição, como vimos no capítulo anterior.

Pode-se argumentar, entretanto, que impedir o uso da multiprogramação pelas incumbentes contribuiria para o uso ineficiente do espectro, em contrariedade ao disposto no art. 160 da Lei Geral de Telecomunicações<sup>16</sup> (“*A Agência regulará a utilização eficiente e adequada do espectro, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerado o interesse público*”). Porém, o próprio dispositivo condiciona o uso eficiente do espectro ao cumprimento de objetivos de interesse público, entre os quais podem se incluir o aumento da concorrência e o incentivo à diversidade cultural. Esse argumento é válido sobretudo se considerarmos que a limitação imposta terá vigência limitada no tempo. Ademais, se alguma incumbente entender que está sendo prejudicada pela regulamentação, restará ainda a ela a alternativa de participar de processo licitatório para outorga de canal digital na mesma localidade. Nesse caso, poderia utilizar, de imediato, o recurso da multiprogramação. No entanto, para cumprir a regulamentação vigente, seria obrigada a renunciar à outorga original.

Se, ao contrário, firmar-se o entendimento de que o uso eficiente do espectro é mais relevante do ponto de vista da sociedade, as atuais emissoras poderiam ser autorizadas a operar em multiprogramação antes mesmo do final do período de transição. Para tanto, seria apenas necessário:

- alterar o § 1º do art. 10 do Decreto nº 5.820, de 2006, de forma a eliminar a obrigação de transmissão da mesma programação nas tecnologias digital e analógica;

---

<sup>16</sup> Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997

- adotar uma definição flexível de "programação", de maneira a permitir a transmissão simultânea de conteúdos audiovisuais múltiplos sem necessidade de obtenção de outorgas adicionais de radiodifusão.

A primeira medida seria de responsabilidade do Presidente da República, enquanto que a segunda estaria dentro do escopo de competências do Ministro das Comunicações. Outra opção para as novas emissoras seria fazer uso da multiprogramação para compartilhar os custos de transmissão, mediante a contratação de uma outra entidade, o chamado operador de rede. Assim, com uma mesma infra-estrutura (de responsabilidade do operador de rede), várias entidades poderiam veicular conteúdos audiovisuais independentes em um mesmo canal de 6 MHz. Nesse caso, a responsabilidade pelos conteúdos individuais seria de cada uma das instituições, e não do operador de rede.

No entanto, diferentemente da primeira alternativa, a implementação dessa última opção demandaria alterações de ordem constitucional, legal e regulamentar. A questão central reside no fato de que a própria carta Magna confere tratamento diferenciado aos serviços de radiodifusão, exigindo, por exemplo, que os atos de outorga sejam submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

Hoje, o termo "radiodifusão" tem sua definição intrinsecamente ligada à transmissão aberta de conteúdos por sinais de rádio. E, por esse motivo, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão define radiodifusão como "*o serviço de telecomunicações que permite a transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou a transmissão de sons e imagens (televisão), destinada a ser direta e livremente recebida pelo público*" (alínea 22 do art. 5º do Regulamento).

Na hipótese de construção da figura do operador de rede, seria necessário, portanto, desvincular a transmissão propriamente dita da atividade de programação, ou seja, da organização dos conteúdos em grades. Nessa hipótese, o serviço de transmissão seria operado por uma empresa de telecomunicações, que não se responsabilizaria pelos conteúdos veiculados. Por sua vez, a programação de radiodifusão abrangeria tão somente a organização dos conteúdos em grade, os quais seriam veiculados de forma aberta pelo operador de rede.

Tal modelo foi adotado pela Comunidade Europeia, que distinguiu os serviços de comunicação eletrônica dos serviços de oferta de conteúdo. Na legislação europeia, enquanto os primeiros fornecem a infraestrutura para tráfego de conteúdos, os últimos tratam do conteúdo em si, não importando a plataforma utilizada para veiculação da informação.

Assim, para que a figura do operador de rede venha a se tornar realidade, há necessidade de modificar o ordenamento jurídico em vigor:

- a) alterando o texto constitucional de forma a abrigar a desvinculação

das atividades de programação de conteúdos e de transmissão de sinais por meio de radiodifusão. A partir daí, seria necessário adaptar os instrumentos legais e regulamentares, de sorte a incluir as figuras do programador de conteúdos e do operador de rede. A adoção dessas medidas seria de responsabilidade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo;

- b) criando um serviço de telecomunicações para transmissão de conteúdos de forma aberta (operador de rede), tarefa de competência da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Cabe ressaltar, no entanto, que essas alterações não são necessárias à adoção da multiprogramação pelas emissoras da União, visto que a implantação do operador de rede e a definição dos conteúdos que serão veiculados por meio dele estão na alçada de competência da União. Há grande expectativa, entretanto, de que o trabalho pioneiro das emissoras da União possa servir, em futuro próximo, como modelo para a radiodifusão privada.

#### **4. MULTIPROGRAMAÇÃO PARA A TV PÚBLICA**

---

A transição da televisão aberta para a tecnologia digital vem sendo considerada pelo segmento de emissoras do campo público<sup>17</sup> como uma rara oportunidade de se buscar a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, prevista na Constituição Federal. Como essa transição exigirá das emissoras e retransmissoras vultosos investimentos em rede, torna-se indispensável o compartilhamento dessa infraestrutura e a adoção da multiprogramação.

Contudo, como vimos nos capítulos anteriores, de acordo com o arcabouço normativo em vigor, a multiprogramação não poderá ser utilizada pelas emissoras do chamado campo público que não forem diretamente operadas pela União.

Nesse sentido, cabe a menção ao Projeto de Lei nº 277, de 2007, em tramitação na Câmara dos Deputados, que pretende justamente regulamentar esse assunto. O projeto trata da outorga de canais de televisão no SBTVD-T para as TVs da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, para operação compartilhada com as Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e instituições de direito público destinadas à prestação do serviço de televisão educativa.

---

<sup>17</sup> Formado pelas emissoras públicas, educativas, culturais, universitárias, legislativas e comunitárias

O projeto, ao qual foram apensadas outras propostas apresentadas em 2007 e em 2008, foi submetido à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara, onde foi aprovado um Substitutivo que dispõe sobre a consignação de canais digitais de TV aberta para exploração direta pela União. Além dos canais previstos no art. 13<sup>18</sup> do Decreto nº 5.820, de 2006, o projeto também prevê canais para o Poder Executivo<sup>19</sup>, para a Câmara dos Deputados, para o Senado Federal e para o Supremo Tribunal Federal. A consignação dos canais deverá ser feita preferencialmente no espectro de UHF alto, ou seja nos canais 61 a 68. Além disso, a proposição determina a exploração compartilhada desses canais digitais mediante a contratação de um operador de rede. Por exemplo, no caso dos canais legislativos, a programação seria fornecida tanto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, quanto pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

O citado projeto de lei encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Sua aprovação permitirá a otimização da aplicação dos recursos públicos e abrirá espaço para a veiculação, de forma compartilhada, de programações de outras emissoras legislativas que atuam nas esferas estadual e municipal nos canais operados pela Câmara e Senado, bem como de emissoras educativas, culturais, universitárias e comunitárias nos canais operados pelo Poder Executivo.

À semelhança do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 277, de 2007, a Norma nº 01/2009, regulamenta a operação compartilhada dos canais da União no SBTVD-T. Nesse sentido, destina os canais 60 a 68 na faixa de UHF para o serviço de televisão pública digital, explorado diretamente pela União ou mediante outorga a entidade da administração indireta federal. Além disso, atribui à União a prerrogativa de uso de plataforma única e integrada para a transmissão de multiprogramação com compartilhamento de infraestrutura de transmissão.

## **5. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE USO DA MULTIPROGRAMAÇÃO**

---

Dos onze países estudados por Rios et alli<sup>20</sup> que já haviam implantado sistema de televisão digital em 2005, apenas a Coreia do Sul não havia incluído o recurso de multiprogramação no seu modelo de exploração do serviço. Por outro lado, apenas três países, Austrália, Estados Unidos e Japão, adotaram modelo de exploração no qual convivem a monoprogramação em alta definição e a multiprogramação em definição padrão. Os demais países, todos pertencentes à Europa, adotaram modelo de exploração baseado apenas na multiprogramação em definição padrão.

---

<sup>18</sup> O Canal de Radiodifusão Pública, o Canal de Educação, o Canal de Cultura e o Canal de Cidadania.

<sup>19</sup> Canal NBR.

<sup>20</sup> Rios et ali, 2005, “Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação”.

Cada uma dessas opções traz no seu bojo decisões relacionadas com o desenvolvimento<sup>21</sup> (EUA, Japão e Europa) ou a escolha<sup>22</sup> de um determinado padrão de transmissão digital (Austrália e Coréia do Sul), que, por sua vez, encontram-se respaldadas em outros fatores, tais como eventuais limitações de espectro ou interesse de promover a indústria eletro-eletrônica local.

A Austrália é o único país, entre os que adotaram o padrão de transmissão europeu DVB-T, que implantou, junto com a multiprogramação em definição padrão, a monoprogramação em alta definição. Aliás, naquele país, “*as emissoras comerciais não têm permissão para utilizar a multiprogramação, até que se proceda à revisão da legislação vigente durante as revisões periódicas previstas*”<sup>23</sup>. Apenas as emissoras públicas podem utilizar tal recurso. Enquanto isso, as emissoras comerciais *vêm empregando a aplicação de multicâmera* (tomada de imagens sob diferentes ângulos, muito usada em eventos desportivos), pois na Austrália isso não é entendido como multiprogramação<sup>24</sup>. Por último, cabe referir que a vedação ao uso da multiprogramação teve como objetivo impedir a entrada de novos concorrentes para ofertar televisão por assinatura no espectro destinado originariamente para o serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Nos Estados Unidos, o modelo de exploração preponderante é o de monoprogramação em alta definição, uma vez que apenas a emissora pública PBS utiliza o recurso de multiprogramação. Não há vedação explícita à utilização da multiprogramação pelas emissoras comerciais. Como muitas emissoras não transmitem todo o tempo em alta definição, existe apenas a determinação legal de que o uso do espectro de radiodifusão para a prestação de outros serviços obriga as emissoras a pagarem 5% do faturamento desses serviços para a FCC<sup>25</sup>. Isso se aplica, por exemplo, ao chamado *datacasting*, que consiste na transmissão de informações da emissora para os computadores de usuários mediante pagamento.

A primeira experiência de implantação da multiprogramação em nosso País está sendo empreendida pela TV Câmara em parceria com a TV Assembléia na cidade de São Paulo. As transmissões experimentais foram iniciadas em outubro de 2008 e marcaram o início dos testes para definição da cobertura e a qualidade do sinal dessas emissoras. A experiência deu andamento à proposta da Câmara dos Deputados de criação da Rede Legislativa de TV Digital, com espaço para a transmissão dos sinais das TVs das Câmaras Municipais. A ideia era que o modelo de operação em São Paulo servisse de referência para a expansão da Rede Legislativa em todo o País.

---

<sup>21</sup> Os Estados Unidos desenvolveram o padrão ATSC, o Japão, o ISDB-T (que serviu de base para o SBTVD-T), e a Europa, o DVB-T.

<sup>22</sup> A Austrália adotou o padrão europeu, enquanto a Coréia do Sul escolheu o padrão norte-americano.

<sup>23</sup> Rios et alii, 2005, “Panorama Mundial de Modelos de Exploração e Implantação”.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> *Federal Communications Commission*.

A segunda iniciativa de transmissão de conteúdos simultâneos foi realizada pela TV Cultura de São Paulo. Os dois canais de multiprogramação da TV Cultura previstos são o Univesp (Universidade Virtual do Estado de São Paulo) e o Multicultura.

O primeiro se destina a divulgação de programas de formação universitária, ensino superior e especialização de professores, desenvolvidos por três universidades paulistas com o intuito de ampliar em 30% o número de vagas das universidades gratuitas em São Paulo. O Multicultura, por sua vez, tem por objetivo servir de plataforma para a experimentação, junto com a Universidade de São Paulo, das perspectivas do recurso da interatividade, com utilização do *middleware* Ginga.

A terceira experiência será protagonizada pelos canais operados pela União. Em maio deste ano, a Empresa Brasil de Comunicação – EBC – abriu a Consulta Pública nº 01/2009<sup>26</sup>, com o objetivo de colher sugestões para o desenvolvimento do projeto técnico de implantação do operador da rede pública de televisão digital. Segundo a proposta inicial, a contratação do operador de rede será feita mediante parceria público-privada, com a abertura de concorrência pública internacional. De acordo com informações divulgadas na mídia, há pelo menos três empresas interessadas em prestar o serviço: a japonesa Marubeni, a italiana Screen Service e a Next Generation Broadcasting AB, da Suécia.

Segundo o disposto na Consulta Pública, o vencedor do certame será *“responsável pelo fornecimento de materiais e serviços necessários à implantação, operação e manutenção da infraestrutura da Rede Nacional de Televisão Pública (RNTP), ... que dará suporte aos Serviços de Televisão e de Retransmissão de Televisão Pública Digital (STPD)”*. Todos os canais deverão contar tanto com a funcionalidade de operar na modalidade de multiprogramação quanto com o recurso da difusão de conteúdos em alta-definição. Além disso, o operador não terá responsabilidade legal sobre os conteúdos veiculados. No que tange ao cronograma de implantação, a Consulta determina que, até 2015, o sistema de TV pública deverá ter quatro canais em todas as cidades com mais de cem mil habitantes.

O operador de rede será responsável, segundo o edital, pela implantação, operação e manutenção de canais de televisão digitais das seguintes entidades ou órgãos da União: EBC; Ministério das Comunicações; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Câmara dos Deputados; Senado Federal, e Supremo Tribunal Federal. Está prevista ainda a participação de outras entidades ou órgãos que venham a contratar com a EBC, nos termos de regulamentação específica.

---

<sup>26</sup> Requisitos da Rede Nacional de Televisão Pública Digital a ser implementada por operador de rede de transmissão. Em <http://www.ebc.com.br/prestacao-de-contas/editais/tv-publica-digital/>. Acessado em 20/05/2009.

## 6. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A multiprogramação constitui-se em um dos mais poderosos recursos da televisão digital. Se, por um lado, o bloqueio do uso da multiprogramação age no sentido de consolidar o *status quo* no mercado de radiodifusão, pelo outro, a liberação ampla do emprego desse recurso pode contribuir decisivamente para o redesenho do atual modelo, em favor da diversidade das fontes de informação e do aumento da competição no setor. Não por acaso, a sociedade brasileira tem observado, nos últimos dias, o acirramento da discussão sobre a legalidade da veiculação de conteúdos múltiplos em canais de largura de faixa de 6 MHz.

Do ponto de vista jurídico, embora a estrutura dos serviços de radiodifusão no Brasil seja verticalizada, é possível vislumbrar mudanças nesse mercado sem que, para tanto, seja necessário promover alterações de ordem constitucional, legal ou regulamentar. Em resumo, a interpretação das normas vigentes leva às seguintes conclusões:

- As atuais concessionárias e autorizadas do serviço de televisão, sejam elas comerciais ou educativas, só poderão fazer uso do recurso da multiprogramação a título definitivo a partir do final do período de transição tecnológica (29 de junho de 2016);
- Até 29 de junho de 2016, as atuais emissoras comerciais e educativas só poderão utilizar a multiprogramação mediante obtenção de licença com fins científicos e experimentais, a título precário;
- As emissoras operadas diretamente pela União estão habilitadas, desde já, a empregar a multiprogramação de forma definitiva e sem limitação de prazo;
- Até 29 de junho de 2016, as atuais emissoras educativas e legislativas estaduais e municipais só poderão fazer uso da multiprogramação mediante compartilhamento de canal com as emissoras da União;
- As futuras outorgatárias do serviço de televisão que operarem exclusivamente em tecnologia digital poderão fazer livre utilização da multiprogramação, sem emprego do chamado operador de rede.



Não obstante os potenciais benefícios decorrentes das situações apontadas anteriormente, no que diz respeito à pluralidade das fontes de informação e ao aumento da competição no setor de radiodifusão, a manutenção do marco jurídico em vigor, traz limitações aos resultados passíveis de consecução. com o uso do recurso de multiprogramação.

Se o objetivo for alcançar graus mais avançados de uso eficiente da tecnologia de multiprogramação, será necessário alterar o marco jurídico vigente. Num primeiro momento, no intuito de otimizar a utilização do espectro de radiofrequências, o Poder Executivo poderia autorizar o uso imediato do recurso de multiprogramação pelas atuais emissoras de televisão, medida que dependeria apenas da alteração do Decreto nº 5.820, de 2006, e da flexibilização, em regulamento, do conceito de “programação”. A adoção de tais providências independe da ação do Congresso Nacional, haja vista estarem incluídas no escopo de competências do Presidente da República e do Ministério das Comunicações, respectivamente.

Porém, para que haja uma verdadeira reestruturação do modelo vigente de prestação dos serviços de radiodifusão de sons e imagens, seria necessário alterar a Constituição Federal para distinguir os serviços de transmissão de conteúdo via radiodifusão dos serviços de oferta de conteúdo, à semelhança do modelo adotado pela Comunidade Europeia. Somente a partir dessa desverticalização dos serviços de radiodifusão seria possível estender a possibilidade de uso de operador de rede pelas emissoras comerciais e do campo público, hoje limitada apenas às TVs operadas diretamente pela União.

A decisão em favor da pluralidade e da competição, contudo, é uma questão extremamente sensível e polêmica, haja vista envolver interesses legítimos tanto de agentes que lutam pela manutenção do *status quo* quanto de instituições que veem na tecnologia digital uma oportunidade para ampliar seus espaços no mercado de radiodifusão.