

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO” – UNESP**

FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO – FAAC

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO
ACADÊMICO EM COMUNICAÇÃO – PPGCOM**

Ana Heloiza Vita Pessotto

**DE COADJUVANTE A PROTAGONISTA? OS DESAFIOS DA DIVERSIDADE
CULTURAL, DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E
REGIONAL NA TV PAGA**

Bauru – SP
2016

Ana Heloiza Vita Pessotto

**DE COADJUVANTE A PROTAGONISTA? OS DESAFIOS DA DIVERSIDADE
CULTURAL, DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E
REGIONAL NA TV PAGA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico em Comunicação – PPGCOM, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, para obtenção do título de Mestre em Comunicação sob a orientação da Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Bauru – SP
2016

PESSOTTO, Ana Heloiza Vita

De coadjuvante a protagonista? Os desafios da diversidade cultural, da produção audiovisual independente e regional na TV Paga. / Ana Heloiza Vita Pessotto, 2016
197 f.

Orientadora: Maria Teresa Miceli Kerbauy

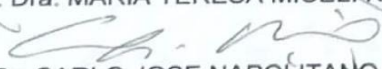
Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2016

1. Lei da TV Paga. 2. Políticas de Comunicação. 3. Serviço de Acesso condicionado. 4. Cultura Nacional. 5. Diversidade Cultural. 6. Produção Audiovisual. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE Mestrado de ANA HELOÍZA VITA PESSOTTO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO.

Aos 19 dias do mês de agosto do ano de 2016, às 14:30 horas, no(a) Auditório dos Programas de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY - Orientador(a) do(a) Departamento de Antropologia, Política e Filosofia / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Prof. Dr. CARLO JOSE NAPOLITANO do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação de Bauru, Professor Doutor RUY SARDINHA LOPES do(a) Instituto de Arquitetura e Urbanismo / UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE Mestrado de ANA HELOÍZA VITA PESSOTTO, intitulada **De coadjuvante à protagonista: os desafios da diversidade cultural, da produção audiovisual independente e regional na Tv paga..** Após a exposição, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovada. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.


Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY


Prof. Dr. CARLO JOSE NAPOLITANO


Professor Doutor RUY SARDINHA LOPES

Ana Heloiza Vita Pessotto

DE COADJUVANTE A PROTAGONISTA? OS DESAFIOS DA DIVERSIDADE CULTURAL, DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E REGIONAL NA TV PAGA

Área de concentração: Comunicação Midiática

Linha de pesquisa: 3 – Gestão e Políticas da Informação e da Comunicação Midiática

Banca Examinadora:

Presidente/Orientadora: Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy
Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

Professor 1: Professor Doutor Carlo José Napolitano
Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

Professor 2: Professor Doutor Ruy Sardinha Lopes
Instituição: Universidade de São Paulo – USP

Resultado:

Bauru, 19 de agosto de 2016.

PESSOTTO, Ana Heloiza Vita. **De Coadjuvante À Protagonista: Os Desafios da Diversidade Cultural, da Produção Audiovisual Independente e Regional na TV Paga**. 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação – Área de Concentração: Comunicação Midiática) – FAAC – UNESP, sob a orientação da Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, Bauru, 2016.

À minha mãe Valkiria, meu exemplo de amor,
ética, força e perseverança.

Ana Heloiza Vita Pessotto

AGRADECIMENTOS

A escolha pela vida acadêmica me trouxe novos desafios. A pesquisa exige muito empenho, disciplina, força de vontade e acima de tudo paixão. Pode parecer um fazer solitário: são muitas horas dedicadas à leitura, à coleta de dados, à busca por referências, ao desenvolvimento de artigos e do texto da dissertação em si. Um processo contínuo e conflituoso de constantes questionamentos. Para mim, mais importante que as horas solitárias em que me dedicava às minúcias da minha investigação, foram as horas em que eu podia dividir minhas dúvidas, angústias, minhas inseguranças e minhas descobertas com meus amigos e professores, que formaram o que eu carinhosamente vou chamar de minha equipe de apoio e suporte. Para mim, o processo foi muito mais coletivo do que solitário, graças a essas pessoas que estiveram sempre ao meu lado.

No fim da graduação eu nem ao menos cogitava a possibilidade de um mestrado, quando no final de uma aula a professora Doutora Loriza Lacerda me chamou no canto e me questionou se eu já havia pensado sobre esta alternativa. Obrigada, professora, por ter me dito uma frase que me incentivou a chegar até aqui e percorrer este trajeto transformador que foi o mestrado.

Inquieta com esta nova possibilidade, fui à busca de um conselho com um professor em que eu confiava muito, e que se tornou um amigo em que eu confio muito. Glauco Madeira de Toledo foi desde o começo meu maior incentivador. Obrigada, amigo, por acreditar em mim antes mesmo de mim mesma, em ver em mim uma pesquisadora. Foi o Glauco que me ajudou em cada pequeno passo dentro do mundo acadêmico, desde o desenvolvimento do meu primeiro projeto de pesquisa até horas e horas de produção conjunta de artigos me dando o suporte essencial para o desenvolvimento do meu texto acadêmico. Foi chato, foi ranzinza e foi detalhista. Mas não foi apenas na parte dos estudos que foi essencial, esteve ao meu lado em momentos difíceis e me ofereceu seu apoio emocional.

Agradeço à Dani, minha amiga de infância, com quem pude dividir cada pedacinho deste processo, que dedicou a mim seus cuidados, dividiu comigo suas experiências e me encheu de esperanças.

Agradeço ao Victor Eduardo, meu amigo de todas as horas que me fez acreditar neste processo a cada dia.

Agradeço à minha orientadora, Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, por te me dado à oportunidade de desenvolver esta pesquisa sob sua orientação. Por ter

compreendido meu momento, apoiado e direcionado minhas decisões acadêmicas. Obrigada professora por ter estado ao meu lado e ter me dado liberdade para me descobrir como pesquisadora.

Agradeço à CAPES pelo apoio e incentivo financeiro que me possibilitou dedicação exclusiva à pesquisa.

Durante o tempo de duração do mestrado pude conhecer novas pessoas, professores e entrar em contato com novos repertórios. Agradeço à professora Doutora Maria Cristina Gobbi, ao professor Doutor Osvaldo Moraes por terem compreendido o momento pelo que passei e por terem me dado apoio total, se não fosse por eles, não estaria finalizando esta etapa.

Agradeço ao professor Doutor Carlo José Napolitano que foi um profissional bondoso e dividiu comigo seu conhecimento, teve paciência ao me ajudar inúmeras vezes com cada detalhe jurídico necessário para o desenvolvimento da minha pesquisa. Também me deu o prazer de poder acompanhá-lo em sala de aula durante meu estágio docência. Foi minha banca de qualificação e compõe a banca de avaliação final da presente pesquisa. Obrigada, professor Napolitano, por acreditar na minha pesquisa, por tê-la acompanhado durante todo o processo de elaboração e por ter participado do meu desenvolvimento como pesquisadora.

Agradeço ao professor Doutor Arlindo Rebechi Junior por ter me apresentado novos repertórios durante as aulas de Crítica Cultural e por ter parte na minha paixão pelos estudos direcionados à cultura. Além de participar de minha banca de qualificação e ter dado contribuições que ressoam nesta dissertação e que ampliaram os meus horizontes teóricos.

Como não agradecer também ao Silvio, que é a ligação dos alunos com pós e está sempre nos lembrando das nossas obrigações e nos ajudando nos detalhes burocráticos que não são muito o nosso forte? Obrigada, Silvio, por estar sempre pronto a ajudar e fazer o seu trabalho com tanto empenho e dedicação.

A pós-graduação me trouxe mais do que conhecimento acadêmico. Agradeço aos amigos que estiveram comigo neste período. Bárbara, Octávio, Bruno, Natália e Juliana por terem estado ao meu lado e feito parte desta experiência, por terem me deixado mais tranquila nas noites de terça e pela amizade e apoio que dedicaram a mim.

Agradeço também aos meus amigos de sempre, meus amigos de infância, os que sempre estiveram por perto, mesmo estando longe. Obrigada, Turma de Sempre, por serem para sempre.

Pelos meus conhecimentos jurídicos adquiridos durante a pesquisa, agradeço ao meu querido primo Caio, meu consultor jurídico das horas de aperto, meu advogado de plantão. Obrigada pela ajuda, pelas conversas e consultorias.

Agradeço à minha madrinha Marlene por ter me dado um suporte na vida pessoal que permitiu que eu chegasse até o final desta jornada.

No último ano deste processo, foi adicionado outro elemento a esta equação. Quero agradecer ao Pedro Zambon, culpado por me ajudar em muitas escolhas dentro desta pesquisa. Obrigada, Pedro, por ter paciência de me ouvir falar horas sobre políticas públicas, cultura nacional, produção independente, regional e diversidade. Por ter me dado conselhos e por ter entendido quando eu ignorava alguns deles. Por ter me ajudado a me encontrar neste processo e me tornar uma pesquisadora. Agradeço por ter me indicado livros, artigos, autores, por ter me deixado ler cada palavrinha desta dissertação em voz alta enquanto me ajudava a revisar meu trabalho. Haja paciência. Obrigada por me dar apoio acadêmico, intelectual e emocional nestes momentos tão instáveis e conflituosos.

Sou do tipo que acredita que o melhor deve vir no final, o Grand Finale, a melhor parte. O fim é sempre o mais esperado e o mais lembrado também. Quero agradecer finalmente aos amores da minha vida: minha família. Agradeço ao meu pai, por, apesar de ser engenheiro, compreender, aceitar e apoiar minha escolha pela comunicação. Por ter me dado aulas particulares individuais de introdução básica ao Excel que possibilitaram a existência de planilhas complexas que deram origem aos quadros e gráficos desenvolvidos para a seção de avaliação da lei apresentada neste trabalho.

Agradeço ao meu irmão. Meu contador de histórias favorito, com o coração mais molenga e bondoso que eu já conheci. Obrigada, Lu, por respeitar e apoiar minha trajetória acadêmica e teórica, sendo você um apaixonado pela prática da arte em si. Espero que esta pesquisa venha a contribuir para mudanças no cenário político-legislativo do audiovisual brasileiro e possam surgir novas alternativas para profissionais como você, cheios de talento e apaixonados pela produção audiovisual nacional.

Agradecer a mãe sempre parece um pleonasmo. Mas não me incomoda em ser redundante quando o caso é esse. Agradeço minha mãe que durante estes dois anos e meio foi quem mais me ensinou e mais me proporcionou aprendizado. Obrigada mãe por me ensinar, desde pequena, a ser uma pessoa ética, empenhada, honesta com meus

sentimentos e empatizar com as causas de cada pessoa. Por ser meu exemplo de força e perseverança. Por estar sempre ao meu lado. Por incentivar cada uma de minhas decisões e ficar tão animada com cada conquista nossa. Se eu não desisti, foi porque você também não desistiu. Este trabalho também é seu.

Agradeço a Deus e a Santo Expedido, de onde tirei todo o apoio espiritual para ultrapassar os obstáculos desta trajetória.

Como é mesmo aquele negócio de pesquisa ser um fazer solitário? Obrigada a todos da minha querida equipe de apoio e suporte!

Uma política é democrática tanto por construir espaços para o reconhecimento e desenvolvimento coletivos quanto por suscitar condições reflexivas, críticas, sensíveis para que seja pensado o que põe obstáculos a esse reconhecimento. Talvez o tema central das políticas culturais seja, hoje, como construir sociedades com projetos democráticos compartilhados por todos sem que igualem todos, em que a desagregação se eleve a diversidade, e as desigualdades (entre classes, etnia ou grupos) se reduzam a diferenças.

Néstor García Canclini

PESSOTTO, Ana Heloiza Vita. **De Coadjuvante À Protagonista: Os Desafios da Diversidade Cultural, da Produção Audiovisual Independente e Regional na TV Paga.** 2016. Dissertação (Mestrado em Comunicação – Área de Concentração: Comunicação Midiática) – FAAC – UNESP, sob a orientação da Professora Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy, Bauru, 2016.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo a avaliação de eficiência da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei da TV paga - Lei 12.485/11) a partir dos indicadores: promoção da diversidade cultural, estímulo à produção independente e à produção regional. Para tal fim, a pesquisa apresenta um breve histórico da implantação do serviço de TV paga no Brasil com ênfase para a evolução das regulações direcionadas ao conteúdo. Descreve, com base no modelo do Ciclo de Políticas Públicas, o estágio de implementação da Lei 12.485/11 e o texto final da mesma. Para subsidiar a avaliação, o conceito de cultura nacional é discutido, desvelando as concepções de culturas híbridas (CANCLINI, 2008) e identidades emergentes (BHABHA, 1998) e o papel destes dentro do ambiente cultural globalizado. A presente investigação permite compreender a maneira como se deu a introdução das diretrizes voltadas ao conteúdo na regulação do setor e a forma como estas influenciaram o mercado de produção audiovisual para a TV paga no Brasil.

Palavras-chave: Lei da TV paga; Políticas de Comunicação; Serviço de Acesso Condicionado; Cultura Nacional; Diversidade Cultural; Produção Audiovisual.

ABSTRACT

This research aims to evaluate the efficiency of the Conditional Access Service Law (Pay TV Law - Law 12.485/11) from indicators promoting cultural diversity, fostering of independent productions and regional production. For this purpose, the research presents a brief history of pay TV service deployment in Brazil with emphasis on the development of regulations directed to the content. It describes, based on the model of the Public Policy Cycle, the implementation stage of Law 12,485/11 and the final text of the same. To support the evaluation, the concept of national culture is discussed, revealing the concepts of hybrid cultures (CANCLINI, 2008) and emerging identities (BHABHA, 1998) and their role within the global cultural environment. This research allows us to understand the way how was the introduction of guidelines geared to the content in the sector regulation and how they influenced the audiovisual production market for pay TV in Brazil.

Keywords: Pay TV law; Communication Policies; Conditional Access Service; National Culture; Cultural diversity; Audiovisual production.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão
ABPITV	Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV
ABPTA	Associação Brasileira das Programadoras de TV por assinatura
ABRA	Associação Brasileira de Radiodifusores
ABRAFIX	Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado
ABTA	Associação Brasileira de TV por Assinatura
ACEL	Associação Nacional de Operadoras de Celulares
ADI	Ação de Inconstitucionalidade
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
CATV	<i>Community Antenna Television</i> – Antena Comunitária
CBC	Congresso Nacional de Cinema
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
DEM	Partido Democratas
DTH	Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
IPTV	<i>Internet Protocol Television</i>
MMDS	Serviço de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal
MP	Medida Provisória
PFL	Partido Da Frente Liberal

PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SeAC	Serviço de Acesso Condicionado
SNC	Secretaria Nacional de Comunicação
TELEBRASIL	Associação Brasileira de Telecomunicações
TVA	Serviço Especial de TV por assinatura
TVC	Televisão por Cabos Ltda.
UFH	<i>Ultra High Frequency</i>
UnB	Universidade de Brasília
PLC	Projeto de Lei Da Câmara
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução na quantidade de horas de conteúdo Brasileiro de 2012 a 2014 .	128
Figura 2 - Quantidade de horas de conteúdo Brasileiro/Estrangeiro comparado – 2014	129
Figura 3 - Quantidade de horas de conteúdo Brasileiro/Estrangeiro no horário nobre comparado -2014	130
Figura 4 - Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Grupo – 2014	149
Figura 5 - Números de projetos contemplados pelo FSA por região período 2012 a 2014	153
Figura 6 - Número de Projetos Contemplados pelo FSA por região de 2012, 2013 e 2014	153
Figura 7- Comparação 2012 e 2014 referente aos números de projetos contemplados pelo FSA	154
Figura 8 – Número de projetos televisivos contemplados pelo FSA por estado nos anos 2012, 2013 e 2014	155
Figura 9 - Número de Longas-metragens filmados em cada Estado referente aos Filmes mais exibidos	161
Figura 10 - Número de obras televisivas de ficção seriada gravadas em cada Estado que estrearam entre 2012 e 2014	164
Figura 11 - Protagonistas ficcionais por faixa etária, sexualidade, cor da pele e gênero	165
Figura 12 - Número de produtoras brasileiras independentes registradas de 2012 a 2014	168
Figura 13 - – Número de Certificados de Produto Brasileiro emitidos por classificação nos anos de 2012 a 2014.....	172
Figura 14 - Número de realizadores audiovisuais por Estado	174
Figura 15 – Número de realizadores por cor da pele e gênero	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantidade de Horas de Programação Brasileira/Estrangeira – 2014	131
Quadro 2 - Quantidade de Horas de Programação Brasileira e Estrangeira durante o Horário Nobre – 2014	131
Quadro 3 – Quantidade de longas Brasileiros nos anos de 2012 a 2014 por canal	133
Quadro 4 – Quantidade de Longas metragens Brasileiros/Estrangeiros programados por canal 2014	134
Quadro 5 – Recursos disponibilizados pelo FSA para a Produção de TV - 2010 a 2014	136
Quadro 6 - Maiores corporações de comunicação do mundo no ano de 2012 - faturamento em milhões de euros	149
Quadro 7 - Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2012.	157
Quadro 8 - Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2013.	158
Quadro 9- Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2013 .	159
Quadro 10 - Obras televisivas de Ficção Seriada Estreadas nos anos de 2012, 2013 e 2014.....	162
Quadro 11 – Números de Certificados de Produto Brasileiro emitidos 2011- 2014....	171

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2 IMPLANTAÇÃO DA TV PAGA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO	26
2.1 Período Pré-Regulação	27
2.2 Legislações para a TV paga	32
2.2.1 Lei do Cabo 1995	34
3 QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO: CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3.1 Políticas Públicas	44
3.1.1 Contexto político-econômico	47
3.2 Ciclo de políticas públicas	49
3.3.1 Implementação de Políticas	54
3.3.2 Avaliação Política	57
4 LEI 12.485/11: LEI DO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO.....	60
4.1 Transição Regulatória	61
4.2 Análise da implementação: O processo legislativo	63
4.2.1 Processo Legislativo Ordinário no Brasil	63
4.2.3 Análise de implementação	66
4.3 Lei 12.485/11: Apresentação	90
4.4 Análise da avaliação Judicial do partido Democratas: Ação de Inconstitucionalidade N°4679	94
4.4.1 ADI N°4679 : Apresentação e Análise	95
4.5 Lei da TV paga e a regulação voltada ao conteúdo	105
5 CULTURA NACIONAL.....	109
5.1 A relação entre cultura nacional e identidade	110
5.2 Globalização: reconstrução das identidades e das concepções de cultura nacional	112
5.3 Culturas Nacionais, Culturas Híbridas e Identidades Emergentes	114
6. PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA DA LEI 12.485/11	125
6.1 Panorama de produção nacional na TV paga no Brasil de 2012 a 2014	126
6.2 Delimitação dos indicadores	137
6.2.1 Promoção da Diversidade Cultural	138
6.2.2 Estímulo à Produção Regional.....	143

6.2.3 Estímulo à Produção Independente	145
6.3 Avaliação de eficiência Lei 12.485/11	148
6.3.1 Eficiência e Ineficiência	176
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
8 REFERÊNCIAS	188
9 APÊNDICES	191

1 INTRODUÇÃO

O modelo do serviço de comunicação eletrônica de acesso condicionado foi implantado oficialmente no Brasil em 1988, quando foi baixada a primeira portaria que regulamentou o setor.

Desde então, a necessidade de discussões referentes ao conteúdo exibido pelo setor se mostrou latente. Entretanto, no âmbito normativo, a temática constantemente perdia a centralidade para os aspectos tecnológicos e econômicos do serviço e se tornava coadjuvante nesta cena.

O primeiro passo em direção à evolução destas discussões se deu com introdução do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação no processo de elaboração do projeto de lei que propunha a criação da primeira lei que regesse a TV a cabo. O FNDC representou a sociedade civil e buscou formas de inserir as demandas sociais no texto da lei. Foram estabelecidos canais obrigatórios e adicionados entre os princípios do serviço a promoção da cultura nacional e universal e da diversidade de fontes de informação.

Em 2007, foi proposto o projeto de lei nº 29 que pretendia atualizar a regulação do serviço de acesso condicionado. A introdução do tema na agenda do Estado permitiu que a temática do conteúdo fosse novamente trazida à tona.

O PL mostrou-se como uma possibilidade de atualizar a lei quanto aos conceitos tecnológicos, considerando o contexto da convergência midiática (JENKINS, 2008), e também culturais, tendo em vista a globalização e os movimentos de hibridação cultural.

O processo deu origem a Lei 12.485 de 2011, Lei do Serviço de Acesso Condicionado – Lei SeAC, que ficou conhecida como Lei da TV paga.

Dentre as mudanças regulatórias introduzidas pela lei estão a abertura do mercado para a entrada do capital estrangeiro, que anteriormente era limitada em 50% pela Lei do Cabo (1995); e as diretrizes quanto ao conteúdo, que não constavam de forma objetiva nas regulamentações anteriores.

O conteúdo foi destaque na Lei da TV paga. O capítulo II, que é o capítulo dos princípios fundamentais da comunicação audiovisual de acesso condicionado, estabelece em que princípios o setor deve basear seu desenvolvimento, dentre os quais estão: a promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação; promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira; estímulo à

produção independente e regional (Lei 12.485/11). Princípios que já, de forma mais discreta e frágil, figuravam na lei anterior. Contudo, o capítulo V, do conteúdo brasileiro, muda o caráter precário dessas delimitações anteriormente estabelecidas na lei do setor, pois delimita e descreve objetivamente de que forma os princípios podem ser postos em prática. O capítulo estabelece uma cota obrigatória de conteúdo nacional a ser exibido pelas emissoras e também à obrigatoriedade de uma porcentagem de canais de conteúdo nacional a serem oferecidos dentro do pacote de serviço de TV por assinatura. A Lei do Cabo (1995) já fazia referência a uma preocupação com a veiculação de conteúdos nacionais, mas não era uma ação incisiva como a imposta Lei da TV paga (2011).

O objetivo geral da investigação é verificar se a Lei 12.485/2011 (Lei da TV paga) impulsionou mudanças práticas no setor e favoreceu para que as produções regionais, independente e a diversidade cultural saíssem da posição de coadjuvantes a protagonistas dentro do serviço.

Para compreender como as temáticas referentes ao conteúdo e ao estímulo à cultura nacional, regional, independente e diversa foram introduzidas nas políticas públicas e no serviço de acesso condicionado, esta pesquisa analisa três âmbitos: (a) o âmbito político-legislativo; (b) o âmbito teórico dos conceitos utilizados no âmbito político-legislativo; e (c) o âmbito prático do mercado.

No âmbito político-legislativo: são descritas e analisadas as políticas públicas para o setor e é realizada a análise da implementação da Lei da TV paga durante o processo legislativo que deu origem a mesma. É preciso tentar compreender como o processo legislativo se dá e como os agentes governamentais e grupos de interesse podem influenciar no resultado final. Este trabalho explora a hipótese do poder dos grupos de interesse nesta etapa de elaboração da lei, com destaque para o Grupo Globo.

No âmbito prático de mercado, elabora-se a avaliação de eficiência da Lei da TV paga quanto aos indicadores promoção da diversidade cultural, estímulo à produção independente e regional.

É preciso averiguar quais as possíveis interpretações conceituais destes termos dados como princípios pela lei, quais baseiam as normas delimitadas e como elas interferem no desempenho destes princípios na prática. Portanto, ao âmbito teórico é atribuída a função de delimitar e problematizar a partir de qual concepção de cultura nacional os princípios foram desenvolvidos, como o que caracteriza uma obra como independente ou regional. A pesquisa busca compreender o que a lei entende como

produção independente e se está caracterização baseada no aspecto econômico do termo equivale ao seu significado simbólico dentro do contexto da comunicação, do audiovisual e da cultura.

Este trabalho está dividido em nove partes. Esta introdução, cinco seções em que a pesquisa é apresentada e desenvolvida, as considerações finais, as referências utilizadas no trabalho e o apêndice.

Apresenta-se, na seção 02, uma breve retomada da história da TV por assinatura no Brasil, desde o período pré-regulatório até sua implantação oficial e a primeira lei sancionada para o setor, a Lei do Cabo de 1995. A retomada tem como intuito apresentar um histórico das regulamentações e a forma como se desenvolveram os processos das políticas públicas voltadas ao mercado de TV paga. Condutas apresentadas durante esses procedimentos influenciaram o modo como foi elaborada a Lei 12.485/11, Lei da TV paga, que rege atualmente o setor e é objeto desta pesquisa.

Utiliza-se, para análise da lei, o modelo esquemático do Ciclo de Políticas Públicas. Tem-se como base as concepções dos estudos de políticas públicas com caráter pospositivista de análise que tem “propósito comum de produzir uma análise política utilizável, com base na análise social e política de problemas públicos e de processos e resultados da *policy-making*.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.31) e propõem uma combinação de análise empírica e normativa. Portanto, considera-se que as análises precisam levar em conta uma gama de fatores que influencia os procedimentos no desenvolvimento das políticas públicas. Conhecer a história regulatória de um meio permite uma visão geral do processo que direcionou o setor e a sua legislação até seu atual estado.

Para esta pesquisa, o foco está em compreender o destaque dado às preocupações relacionadas ao conteúdo, como à promoção da cultura nacional, da diversidade cultural e da produção regional e independente na atual lei e como as legislações anteriores trataram os temas. É possível observar quais foram os passos dados para que a regulamentação chegasse ao ponto de desenvolvimento normativo atual. Os estudos realizados no campo do Direito também defendem a compreensão dos recursos normativos que precederam o objeto do estudo que pode propiciar informações importantes sobre sua formação (FERRAZ JUNIOR, 2003).

Esta seção inicia a investigação por introduzir a temática a ser discutida ao longo do estudo.

Por constituir a metodologia utilizada para as análises realizadas na seções quatro e seis da presente pesquisa, o quadro teórico-metodológico é apresentado na terceira seção. Nele delimita-se o conceito de políticas públicas e a explicita-se o Ciclo de Políticas Públicas, modelo de análise adotado. São descritos de cada um dos estágios do Ciclo, com destaque para a implementação e a avaliação de políticas públicas, que são dois estágios analisados na presente pesquisa.

A quarta seção é destinada ao estudo do texto normativo da Lei 12.485/11 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado ou Lei da TV paga). Apresenta-se a análise da implementação da política por meio de seu processo legislativo. Para isto são utilizados os documentos oficiais da tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como as emendas propostas dentro de cada comissão e substitutivos elaborados dentro do processo, desde a apresentação do projeto até a sanção da lei pela presidência da república. Os documentos forma selecionadas como corpus da pesquisa por fazerem, oficialmente parte da implementação e possibilitarem uma visualização do desenvolvimento do processo etapa a etapa. Desta forma, é possível observar como cada comissão consultada, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, se posicionou quanto às questões polêmicas e inovadoras que o texto estabeleceu. A investigação dá especial atenção à regulamentação ao conteúdo com as cotas de veiculação destinadas ao conteúdo brasileiro e aos princípios estabelecidos para o setor quanto à cultura nacional e diversidade cultural, produção regional e independente, com o objetivo de compreender a elaboração e intenções da lei.

Posteriormente, é realizada a descrição e interpretação dos artigos da lei, com destaque às normas relacionadas ao conteúdo. É apresentada e analisada a avaliação jurídica da lei, a Ação de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4679, apresentada pelo partido político Democratas (DEM) que questiona a constitucionalidade da lei. A avaliação é analisada quanto à validade dos seus argumentos.

Com a análise do ambiente legislativo em que a lei foi elaborada assim como os atores que participaram de sua criação, é possível observar como cada ator se posicionou quanto aos elementos referentes ao conteúdo nacional e a promoção da diversidade cultural, da produção regional e independente, e desta forma, estabelecer qual a importância destes elementos no texto da lei, e mais adiante, na avaliação, compreender como é o resultado da execução de cada um deles na prática.

A reflexão sobre o atual contexto cultural no mundo globalizado é desenvolvida na seção cinco desta pesquisa. O fragmento conduz uma discussão sobre as

possibilidades de interpretação do conceito de cultura nacional neste novo cenário. Detalhe-se a relação de cultura nacional e identidade nacional. A singularidade da expressão cultura nacional é problematizada, assim como sua configuração. São discutidos os elementos poder e cultura hegemônica, a hibridação cultural, as identidades e o papel e importância das políticas públicas ante estes novos arranjos culturais.

A avaliação de eficiência da Lei 12.485 de 2011 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado ou Lei da TV paga) é apresentada na seção seis. Inicialmente, desenvolve-se a descrição panorâmica da produção audiovisual brasileira na TV paga de 2012 a 2014. São delimitados e teoricamente validados os indicadores que norteiam a avaliação: (a) diversidade cultural; (b) estímulo à produção independente e (c) estímulo à produção regional. São utilizados como índices para cada indicador dados obtidos junto à Agência Nacional do Cinema (Ancine), por meio de pedidos oficiais de requerimento de informação direcionados à Lei de Acesso à Informação, dados apresentados em relatórios anuais de Informe de acompanhamento de mercado – TV paga, no Relatório de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual relativo a 2013. Além de dados obtidos sobre as obras que fizeram parte da amostra.

O intuito é verificar se houve consequências das normas da lei no mercado, ao que tange a exibição obrigatória de conteúdo nacional, ao cumprimento dos princípios estabelecidos para o setor. Ou seja, se, durante o período estudado, foi comprovada a promoção da diversidade cultural, o estímulo à produção regional e independente na TV paga.

A evolução do setor, a polêmica de sua nova regulamentação e o aumento de seu alcance¹ a tornam um tema a ser explorado por pesquisas científicas, que possam corroborar com uma compreensão deste meio que tem forte vínculo com a propriedade privada, mas que é influenciado pelas políticas públicas voltadas a ele. Os meios digitais estão cada vez mais presentes no cotidiano e tornam-se meios de representação da cultura e da cultura nacional.

O fato de ter sido anteriormente um laboratório para o desenvolvimento da internet, tanto no quesito técnico, quanto mais atualmente legislativo, o estudo e compreensão dos processos envolvendo as políticas públicas para a TV paga,

¹ Segundo dados da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) em 2009, havia no Brasil mais de 7 milhões e 400 mil residências com TV por assinatura. No início de 2015 este número chegava quase

principalmente ao que tange o conteúdo nacional, também pode influenciar as políticas voltadas à internet, que estão, no momento, em transformação e adaptação, na busca por um modelo que possa abarcar toda sua potencialidade.

Com a elaboração dessa análise, o trabalho pretende deixar sua colaboração referente aos estudos voltados a políticas públicas para o setor de TV paga referente à regulamentação de conteúdo audiovisual e a promoção cultura nacional.

2 IMPLANTAÇÃO DA TV PAGA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

Esta seção é destinada a analisar a evolução do ambiente regulatório em que a TV paga está inserida com o intuito de fornecer aparatos que permitam uma melhor compreensão da formulação da atual lei que rege o setor. Para o cumprimento do objetivo, a seção foi fragmentada em duas partes respeitando a sequência temporal direta. O primeiro fragmento faz uma breve apresentação da chegada do serviço de TV paga no país e os processos para sua implantação. Posteriormente, é realizada uma apresentação do processo que deu origem a Lei do Cabo (1995) e o texto final da mesma. Esta foi a primeira lei destinada ao setor e que o regeu até 2011, substituída pela Lei da TV paga (2011), objeto de análise deste trabalho.

Compreender a história da implantação do setor tecnológico e o desenvolvimento normativo para a TV paga contribui para a compreensão das leis direcionadas à regular o sistema. Além de permitir traçar a trajetória das preocupações normativas direcionadas ao conteúdo veiculado no serviço.

Uma breve apresentação da história das legislações anteriores à Lei do Cabo permite que se compreenda a forma como a TV paga foi compreendida no início de seu funcionamento no país e as influências políticas nas regulamentações do setor.

Para o levantamento das condições históricas, recomenda-se ao intérprete o recurso aos precedentes normativos, isto é, de normas que vigoraram no passado e que antecederam à nova disciplina para, por comparação, entender os motivos condicionantes de sua gênese. (FERRAZ JUNIOR, 2003, p.284)

Ferraz Júnior (2003), reconhecido jurista brasileiro, autor de livros voltados ao estudo do Direito, propõe, em sua obra “Introdução ao estudo do Direito” que para compreender uma norma é preciso compreender as que a antecederam, compreender a forma como a regulação de conteúdo foi abordada e discutida nas normas anteriores à lei em vigor para a TV paga enriquece a descrição e análise de implementação e avaliação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei da TV paga - 2011), que são realizadas no decorrer desta pesquisa.

2.1 Período Pré-Regulação

O surgimento da TV por assinatura no Brasil não tem uma data exata. Possebom (2009) propõe que a data a se considerar deve ser baseada no nível de abrangência do conceito de TV por assinatura a ser utilizado. Isto porque existem duas possibilidades: (a) considerar o início do serviço no país como a primeira experiência de pagamento por um serviço de televisão ou (b) considerar a implantação oficial do serviço, com o início das regulações estatais ao seu funcionamento.

Ao tomar como critério o pagamento de um serviço de televisão, considera-se a data de surgimento da TV paga em 1958. Na cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, havia uma antena comunitária que “rebatia” os sinais de TV aberta e permitia aos telespectadores, por meio da cobrança de uma taxa, ter acesso a um sinal da TV aberta com mais qualidade (POSSEBON, 2009, p.17). Esta foi a primeira experiência comprovada de um serviço pago dessa natureza no país. Ou seja, a partir deste pressuposto, a TV paga chegou ao Brasil poucos anos após a introdução do sistema de radiodifusão, marcada pela primeira exibição em 18 de setembro de 1950, realizada em São Paulo, pela Tupi Difusora, orquestrada por Assis Chateaubriand (LORÊDO, 2000, p.01).

Este serviço por assinatura era baseado na tecnologia das CATV (*Community Antenna Television*) ou TV por antena comunitária. O assinante tinha a vantagem de receber os sinais de radiodifusão televisiva com mais qualidade. A tecnologia era o centro do sistema, que ainda não oferecia a ampliação de canais e nem mesmo conteúdos distintos, características que marcaram o modelo que viria a se desenhar nos anos posteriores.

A segunda possibilidade de marco do surgimento de TV por assinatura é a implantação oficial – entende-se aqui oficial com base na data da primeira regulação pública para o setor – que se deu apenas no final da década de 1980

Para a presente pesquisa é mais coerente estabelecer como marco esta segunda possibilidade. Pois este marco inicia a trajetória das regulações e o modelo estabelecido nesse período é mais similar com o atual do que o modelo observado em 1958 quanto a variedade de canais e conteúdos.

De 1958 até 1988 – Ano da portaria 143 de 21 de outubro de 1988, primeira portaria voltada à TV paga – muitas foram as experiências com serviços pagos de transmissão de conteúdos por meio de cabo ou antenas. Neste período, houve diversas

tentativas de implementar um modelo oficial de TV paga no país, tanto advindas de projetos independentes e até mesmo individuais e locais, quanto de projetos amplamente elaborados por grandes empresas de comunicação como a Rede Globo e o Grupo Abril, dois importantes agentes no processo de construção deste cenário.

O adiamento e o prolongamento do processo foram ocasionados, principalmente, pela situação político-econômica do Brasil durante os anos em questão, o que Brittos (1999) descreve como um atraso de 15 anos para a implantação oficial do serviço.

O tópico TV a cabo surge entre 1972 e 1973 nas discussões estatais voltadas a regulação do serviço. Rômulo Villar Furtado, secretário geral do Ministério das Comunicações entre os anos de 1974 e 1985 e um entusiasta do serviço de TV paga em seus primórdios, em entrevista para Possebon (2009) relembra a forma como foram iniciados os movimentos de interesse pelo serviço, que o colocaram como centro de diversas discussões no período.

Existiam já instalações de distribuição de televisão por cabos para zonas de sombra e cidades do interior. Isso não obedecia a nenhum tipo de regulamentação, licença ou requisito. Eu cheguei a defender uma tese de que era uma atividade que, naquele nível, não ocupava o espaço radioelétrico, era confinada ao cabo e podia ser feita em regime de pura competição, e por isso não precisava ser regulamentada, na minha opinião à época. O importante era apenas o Ministério estar informado. Mas os advogados diziam que a Lei 4.117 diz que a distribuição de sinais eletromagnéticos por qualquer meio deveria ser regulamentada. Por isso propus que se fizesse um regulamento dizendo que o serviço independia de licença prévia, desde que confinado ao cabo e que os sinais transmitidos fossem autorizados. (citação da entrevista de Villar Furtado in: POSSEBON, 2009 p.86-87)

O serviço de TV a cabo não era uma grande preocupação para o Ministério até aquele momento (1973 – 1974). As atividades eram realizadas sem quaisquer empecilhos, restrições ou regulações estatais. A proposta de Villar Furtado tinha um cunho jurídico com intuito de permitir que as atividades do sistema pudessem ser mantidas e o setor regulado.

A movimentação ao redor do tema, por mais que tenha surgido de forma “espontânea”, como sugere Villar Furtado, calhou de acontecer em momento propício. Em 1974, iniciava-se a produção de uma regulação para a radiodifusão e a proposta do projeto de lei incluía também a regulação da cabodifusão (tecnologia da TV a cabo).

Em 1974, o Ministério decide fazer o primeiro regulamento de radiodifusão, como parte do planejamento de trabalho do ministro Euclides Quandt de Oliveira. O regulamento deveria ser editado por decreto presidencial. O texto

do regulamento foi de fato elaborado e tinha características inovadoras, principalmente em se tratando de um documento escrito e pensando em meados da década de 1970. [...] A proposta definia cabodifusão como um serviço de telecomunicações por cabo ‘ou outro meio físico similar’, prestado mediante permissão, que consistia na distribuição dos sinais das estações de radiodifusão ou sinais gerados pela própria empresa de cabodifusão. Esse era um aspecto importante, pois pela primeira vez se pensava na possibilidade de que empresas que não fossem radiodifusoras produzissem e transmitissem sinais de televisão. Vale lembrar que em meados da década de 1970 a comunicação social no Brasil estava centrada na atividade das empresas de Rádio e TV e na imprensa escrita, em regime de forte censura e restrições de pensamento.(POSSEBON, 2009, p.87 – 88)

As expectativas para o serviço de TV a cabo eram, já nesse período, elevadas. A proposta exigia que, como para a radiodifusão, as empresas de cabodifusão fossem formadas exclusivamente de acionistas brasileiros. Como forma de incentivo ao uso de equipamentos brasileiros, os empresários que optassem pela tecnologia nacional eram favorecidos no processo de obtenção da concessão. Quanto ao conteúdo, a regulação previa um canal educativo estatal e um canal de vendas. Com a possibilidade do canal de retorno, a TV a cabo deveria nascer interativa desde este momento. (POSSEBON, 2009, p.88).

Com o desenvolvimento do projeto de lei, a cabodifusão foi excluída do texto final.

Iniciou-se o processo de elaboração de um decreto, baixado pelo Ministério das Comunicações, exclusivamente para o serviço pago. Assim, a cabodifusão seria regulada em um processo tímido, a portas fechadas, sem opção de participação da sociedade civil, o que favoreceu os interesses políticos e econômicos dos agentes influentes atuantes no setor. Tal procedimento concentrou o poder das decisões no âmbito burocrático. Contudo, após a conclusão do projeto (1975) ele foi vetado pelo presidente General Ernesto Geisel (1974 – 1979). “A justificativa oficial foi que o Presidente ‘decidiu sustá-lo a fim de evitar importações’, já que o país tentava naquele momento controlar com rigidez sua balança cambial.” (RAMOS, 2000, p. 146-148). Esta foi a primeira das muitas propostas que surgiram e não obtiveram sucesso.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) enviou no mesmo período uma proposta solicitando ao Ministério das Comunicações uma autorização para implantar um sistema experimental com o intuito de desenvolver estudos econômicos e sociais. O pedido foi negado. O Ministério argumentou que a regulamentação para o setor estava em andamento e que a academia deveria esperar para poder encaminhar sua pesquisa. Entretanto, a regulação não foi sancionada no

período e o sistema não foi oficialmente implantado, o que chama atenção para os verdadeiros motivos da negativa do Ministério ao pedido da UFRGS e do atraso da instituição do setor no país (POSSEBON, 2009, p.90). Brittos (2001) classifica este período como “pré-mercado”.

Dois fatores foram primordiais para a resistência do Estado ao estabelecimento do sistema: (a) o fato de o país ter um governo ditatorial, ao qual não interessava a pluralidade de informações e opiniões que o serviço permitiria acesso; (b) e a pressão das empresas de radiodifusão sobre o Estado, causada pelo medo destas da concorrência das emissoras de conteúdo segmentado ao seu produto veiculado em radiodifusão (BRITTOS,1998).

As empresas de radiodifusão e o governo militar tinham uma relação próxima, vantajosa para ambos, com destaque para a relação entre o governo e o Grupo Globo. O período militar foi de extrema importância para a implantação do sistema de radiodifusão no Brasil, principalmente por meio dos investimentos públicos na infraestrutura necessária para seu funcionamento.

O poder político da TV foi construído durante a ditadura militar e consolidado na redemocratização. Durante os governos militares, a TV era vista como ferramenta de poder e instrumento de integração nacional, fazendo parte da estratégia de manutenção da ditadura. [...]Com a abertura política, a televisão deixou de ser uma ferramenta de poder para se tornar um poder em si mesma. (CRUZ, 2008,p.24)

A colocação de Renato Cruz é referente à televisão como um todo, entretanto, a rede que mais se privilegiou desta relação foi o Grupo Globo. Brittos discorre sobre a relação dos dois e como ela influenciou o posicionamento do Estado em relação à implantação do sistema de TV paga, posicionamento que se manteve inclusive ao final da ditadura militar. Ramos reforça a afirmação de Brittos ao destacar o “[...] papel igualmente dominante que as Organizações Globo vêm assumindo no mercado emergente, de segunda onda, da TV por Assinatura” (RAMOS, 2000, p.119). Ou seja, as Organizações Globo foram um dos agentes que provocou o atraso na implementação oficial da TV paga no Brasil. O medo da concorrência e o fato de ainda não ter uma estrutura consolidada para o fornecimento serviço, fez com que a rede direcionasse as decisões do governo a seu favor.

Durante o período delimitado por Brittos (2001) como “pré-mercado”, estágio de encubação da ideia e dos modelos de TV paga e de regulação, – entre as décadas de 1960 e 1980 – grandes empresas brasileiras de comunicação já tinham observado o

potencial da tecnologia e aproveitavam para planejar e desenvolver seus próprios modelos, mesmo que o momento fosse considerado como desfavorável política e economicamente à fundação oficial.

Em 1971, por exemplo, o Grupo Globo criou a TVC (Televisão por Cabos Ltda.), laboratório especializado em estudos sobre a tecnologia da cabodifusão. A relação desenvolvida com o Governo durante a ditadura militar fez com que a emissora tivesse forte influência nas decisões sobre a radiodifusão e também quanto a TV por assinatura, principalmente no que tange a implantação e regulação do sistema².

Outro grande grupo que está diretamente relacionado ao desenvolvimento desse setor é o Grupo Abril, que desde a década de 1970 buscava expandir seus negócios para a televisão. Depois de tentativas ineficazes de conseguir outorga para uma emissora em radiodifusão, o grupo pesquisou muitos modelos e formatos, em busca de uma chance no sistema televisivo pago. A oportunidade que a Abril conseguiu foi um canal estável na TV paga para o interior – e um espaço na faixa UFH (*Ultra High Frequency*) na cidade de São Paulo – em a parceria com o grupo Viacom³, montando a MTV Brasil⁴ em 1989. Os esforços do Grupo Abril em ter um espaço no universo televisivo foram importantes para a discussão e evolução do modelo da TV paga no país (POSSEBON, 2009, p.30 – 31).

As afirmações dos autores citados estão pautadas em um pressuposto histórico. Os autores estudaram o processo de implantação do sistema e acreditam que a ausência de um governo autoritário poderia favorecer a implantação da TV paga durante os anos que dão início à década de 1970. Contudo, não há como comprovar que naquele momento, mesmo que o Brasil não estivesse sob o poder ditatorial militar, o serviço seria instituído.

É preciso considerar que existem inúmeras variáveis que tem o poder de influenciar os processos políticos e que poderiam também ter adiado o procedimento. A ideia de “atraso” se dá porque houve propostas e projetos experimentais desenvolvidos

²Este poder de influência será mais abordado no tópico referente à produção da Lei do Cabo (1995).

³ Grupo Viacom é um conglomerado internacional de mídia com sede nos Estados Unidos com foco no mercado televisivo pago, responsável pelos canais de TV paga MTV, MTV HD, Nickelodeon HD, Nick Jr., Comedy Central, Paramount Channel, VH1, VH1 HD, VH1 MegaHits e SPIKE; e cinematográfico com o estúdio Paramount Pictures. (Fonte: Viacom.com; Portalviacombrasil.com).

⁴ Por problemas financeiros, o Grupo Abril deixou o comando do canal MTV Brasil ano de 2013, que passou para o Grupo Viacom Internacional, que é responsável pela marca MTV internacionalmente. O canal da TV aberta em UHF pertencia ao Grupo Abril foi vendido ao Grupo Spring, responsável por publicações como a Rolling Stone no Brasil. (Fonte: m.natelinha.ne10.uol.com.br) .

desde os anos 1970 e a implantação oficial se dá apenas em 1989. Os autores defendem que a inauguração formal poderia ter sido realizada antes se as propostas tivessem sido consideradas e os temas da TV a cabo e por assinatura tivessem sido adicionados à agenda do Estado.

Não se pode saber ao certo o que teria ocorrido realmente caso o Brasil estivesse em outro contexto político e econômico. O que é possível afirmar é que enquanto o Brasil adia a consolidação do sistema tecnológico da TV paga e a questão do conteúdo estava longe de ser trazida ao centro das discussões, nos Estados Unidos da América, na mesma década de 1970, era criada a HBO (1972), primeiro canal a disponibilizar conteúdos exclusivos aos assinantes pagantes do sistema de *Pay-TV*⁵.

2.2 Legislações para a TV paga

A mudança no panorama da regulação do serviço foi resultado de uma gama de acontecimentos. A redemocratização do país foi importante para esta transição, principalmente com a elaboração da Constituição Federal de 1988 que trouxe em seu texto preocupações explícitas com a liberdade de expressão.

O crescimento dos projetos embrionários do sistema impulsionou o desenvolvimento das regulações para o setor. Um específico chamou a atenção por ser “a primeira [experiência] de que se tem registro a oferecer conteúdo internacional, com a distribuição de canais da TVE espanhola, dos canais NBC e Bright Star ingleses e C-Span norte americana.” (POSSEBON, 2009, p.24), este era o conjunto de canais que podiam ter os sinais livremente captados por antena. A experiência ocorreu na cidade de Santo Anastácio, no interior de São Paulo, em 1988 e foi organizada pelo Padre José Antônio de Lima, com o nome de TV Santo Anastácio.

A década de 1980 foi preenchida por inúmeras experiências de TV paga de várias naturezas espalhadas pelo Brasil.

A nova situação política do país, que saía da ditadura em busca de uma redemocratização, a pluralidade de informações e o fim da censura eram muito bem-vindos e faziam daquele momento a hora propícia para o serviço começar a ser regulado. A primeira ação regulatória foi a portaria 143 de 21 de junho de 1988 e direcionava-se especificamente aos sinais via satélite, com o intuito de abarcar a distribuição das CATVs.

⁵ TV paga.

[...] estabelecia o “Serviço de Recepção de Sinais de TV via Satélite e sua Distribuição por Meios Físicos a Usuários”, permitindo, na prática, o início da televisão a cabo no país, sem discussão pública, nem enquadramento legal entre os serviços de radiodifusão ou de telecomunicações, embora podendo utilizar-se da infraestrutura de serviços públicos. (BRITTOS,1998,p. 71)

Como Valério Brittos critica, a primeira regulamentação no Brasil para a TV paga foi decretada sem discussão pública e seu texto era aberto, amplo, sem especificidades e incoerente às necessidades do serviço na época.

As portarias seguintes destinadas ao serviço seguiam a mesma linha. As outorgas para a autorização de prestação do serviço eram simples e não foram impostas condições às empresas para a entrada no setor. As primeiras portarias são indícios da visão meramente econômica e tecnológica do serviço de TV paga no país. Não houve preocupações quanto às necessidades e os direitos do consumidor, nem mesmo quanto aos conteúdos a serem veiculados por este novo meio de comunicação que começa a ter acesso às casas dos cidadãos.

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)

A TV por assinatura não foi tratada como um meio de comunicação social, não foi alvo de uma preocupação com sua importância e como potencialidade cultural e social, além de não ser vista como televisão. Talvez pela ausência de visão sobre a sua potencialidade futura, o serviço foi observado apenas como um serviço pago de baixo alcance e o Estado não se preocupou em delimitar limitações específicas. Cabia ao Estado regular, estabelecer imposições e limites aos “meios de comunicação de massas”, ou seja, a radiodifusão, pois esta utilizava de estrutura pública e necessitava de concessão. A cabodifusão, por se tratar de sistema privado, deveria se autorregular e ser alvo da mínima intervenção do Estado.

Brittos, Bolaño e Ramos citam em suas obras a forma como o Estado lidava com a questão, desmerecendo muitas vezes a importância social da TV paga. “Para o

Ministério [das Comunicações], mais uma vez o serviço tinha uma relevância social limitada, podendo ser regulamentado por portaria e não por lei.” (BOLAÑO, 2007).

2.2.1 Lei do Cabo 1995

As regulamentações tardaram a serem criadas. O atraso foi de aproximadamente 20 anos entre o início das experiências de TV paga no Brasil e sua implantação oficial como sistema. A primeira lei destinada ao setor começou a ser discutida oficialmente em 1991 e culminou na aprovação da Lei do Cabo (1995).

SURGIMENTO DA LEI DO CABO

As iniciativas regulatórias iniciais buscaram organizar o serviço por meio de portarias e decretos. Tais modelos normativos não eram adequados à complexidade do setor e seus textos eram normativamente frágeis, ao se considerar que não estabeleciam exigências e nem previam sanções. Abarcavam especificamente o campo tecnológico e deixavam de fora importantes questões. Foram resultado de sessões fechadas e elitistas, com decisões sem debate público, o que privilegiou o empresariado do setor, que pode direcionar a seu favor a regulamentação. A sociedade civil e a comunidade acadêmica, que buscavam participar e colaborar para o desenvolvimento do novo modelo de TV e sua oficialização, foram excluídos do processo.

Descontente, tanto com a forma de elaboração quanto com os resultados das ações normativas voltadas ao setor de TV a cabo até o momento, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação⁶, em 02 de julho de 1991, interviu na audiência pública realizada “no Auditório do Ministério da Infraestrutura, em Brasília, ao lado de

⁶ O Fórum Nacional de Democratização da Comunicação, rearticulação da Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, foi criado com intuito de lutar por uma democratização da comunicação no período pós-ditadura, principalmente por meio de políticas públicas que assegurassem direitos relacionados ao tema. As primeiras preocupações voltaram-se à elaboração da Constituição Federal (1988), e posteriormente focaram a atenção na formulação inclusiva e representativa de uma lei que regesse o setor de TV a cabo de maneira mais democrática, de forma que visasse não só os interesses do empresariado do setor, como também a potencialidade social e as possibilidades de integração de redes de comunicação por meio de cabos. Foi basicamente constituído pela “Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITTERT), Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de Diversões (ANERT) e Federação Brasileira de Teatro (FBT)”, e ainda realizou filiações com mais “uma centena de entidades sindicais, profissionais e acadêmicas” (RAMOS, 2000, p. 153).

empresários, representantes de entidades empresariais e, naturalmente, da equipe técnica da SNC (Secretaria Nacional de Comunicação) que coordenava a inédita reunião” (RAMOS, 2000, p. 153). Com encontros na Universidade de Brasília e no Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal e com a ajuda das duas instituições, o Fórum preparou argumentos para questionar o rumo para qual estava sendo levada a legislação do setor. Eram basicamente dois questionamentos centrais: o primeiro era uma crítica a tentativa de se posicionar a TV a cabo como serviço especial de telecomunicações, comparando o sistema a serviços de música funcional, por exemplo, sem considerar a importância e o impacto social, político e econômico da atividade no país; o segundo questionamento era referente à forma como a TV a cabo, que tinha um modelo parecido com a radiodifusão, estava sendo regulada apenas por frágeis portarias e decretos, sem preocupações constitucionais com o setor.

Essa intervenção deu frutos à luta do Fórum, que no dia seguinte foi convidado para uma reunião. Foi a primeira “vez na história das comunicações brasileiras, entidades sindicais, profissionais e acadêmicas foram reconhecidas como interlocutoras formais num processo de definição de política pública na área” (RAMOS, 1999, p. 6).

O Fórum começou, então, a participar do diálogo e ser agente na produção de uma nova lei que iria futuramente reger a TV a cabo. O grupo foi ferramenta de representatividade da sociedade civil no processo. A participação iniciou com um documento base das negociações no qual se estabeleciam três conceitos: controle público, desestatização e reprivatização. O documento decretava o papel das empresas privadas dentro do funcionamento do sistema por meio de concessões, mas exigia um diálogo que elaborasse ferramentas que permitissem equilíbrio de interesses entre o setor privado, o interesse público, e a sociedade civil – por meio de leis – quanto as possibilidades de novas tecnologias (como as redes de banda larga) e preocupação com os conteúdos, respectivamente. Esses conceitos foram substituídos posteriormente por rede única, rede pública e participação da sociedade, mantendo a essência e objetivos do documento. Ficava estabelecido que o setor seria primordialmente formado por concessões à empresas privadas e seria submetido ao controle público, mediante regulação.

O interesse na elaboração da lei para a TV a cabo não se focava exclusivamente nas necessidades do serviço de TV, mas tinha grande importância, no período, principalmente para o desenvolvimento de o que Ramos (2000) conceitua como “estradas eletrônicas”, que seriam as possibilidades de transporte de informações com a

utilização da rede de cabodifusão. A TV a cabo era apenas uma dessas possibilidades de um serviço de potencial incalculável que viria “na esteira da convergência nas redes dos serviços de sons e imagens, dados e telefonia” (RAMOS, 2000, p. 161), o que fez, conseqüentemente, com que a TV a cabo se tornasse pauta de discussão em múltiplos âmbitos. A participação da tríade Estado, empresariado e sociedade civil torna-se mais importante ainda no processo de elaboração da lei.

Após o período inicial de questionamentos do Fórum e o envio do documento com propostas para a regulação do sistema, o deputado federal, pelo estado de Minas Gerais, Tilden Santiago⁷, no período filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), encampou as ideias e o projeto previamente desenhado pelo Fórum e em novembro de 1991, apresentou ao Congresso Nacional o que seria registrado como Projeto de Lei nº2.120/91, que trouxe em sua justificativa o reconhecimento dos esforços do Fórum na luta em questão.

A legislação aqui proposta resulta de um esforço de elaboração do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, que na data de apresentação deste projeto já reuniu 169 entidades da sociedade civil. Temos certeza de que o Congresso Nacional saberá reconhecer a importância desse novo serviço e a necessidade de tomar a iniciativa da sua regulação considerando o interesse público. (SANTIAGO, PL nº2.120/91, 1991)

O projeto dispunha sobre o serviço de Cabodifusão e dava outras providências. Foi direcionado na Câmara dos Deputados às comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e de Constituição e Justiça e Redação. Decretava que a Cabodifusão era um serviço de telecomunicações e assim deveria obedecer as normas voltadas a serviços dessa natureza, estabelecia que a lei era destinada apenas ao serviço de TV com transmissão de dados por cabos, excluindo-se as outras modalidades.

O projeto de lei propunha a criação do Conselho Federal de Cabo Difusão e indicava que a Secretaria Nacional da Comunicação fosse o órgão responsável pela fiscalização da execução da lei. Versava detalhadamente sobre o procedimento para o licenciamento – tema ao qual se destinam quatro páginas do projeto. Pela primeira vez na regulamentação para o setor, surgiram às preocupações com a promoção da cultura universal e nacional, a democracia e a pluralidade política, contudo ainda que expressas em breves apontamentos. O Capítulo VI – Do Funcionamento do Serviço reservava canais que delimitou de canais destinados, sendo eles 1 legislativo local, 1 universitário, 2 culturais, de responsabilidade de secretarias de cultura e educação, 1 canal

⁷ Tilden Santiago é atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB).

comunitário, e 2 legislativos de esferas federal e estadual. A reserva de canais era, objetivamente, a única forma de promoção da cultura. O texto, em sua maioria, se direcionava a decretar objetiva e detalhadamente os procedimentos técnicos que envolviam desde os requisitos iniciais para o pedido de licença até a forma como o licenciado deveria oferecer o serviço.

A justificativa do projeto de lei se pautou nas possibilidades de transmissão de dados por meio da rede de Cabodifusão, dando ênfase até mesmo ao potencial de conexões e à praticidade, como a possibilidade de transações bancárias à distância.

O processo legislativo do PL nº2.120/91 estendeu a característica participativa e democrática além da elaboração de seu texto prévio. A deputada federal por São Paulo, Irma Passoni, no período filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), quando assumiu a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, durante o processo legislativo decidiu convocar o que se chamou de “grupo informal de assessoramento”. Foram convidados agentes de diversos setores, incluindo representantes do Fórum, da ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), de organizações como o Grupo Globo e o Grupo Abril. A participação acadêmica foi garantida pela Universidade de Brasília (UnB). A Sociedade dos Engenheiros de Telecomunicações representou os agentes ligados às tecnologias que seriam empregadas (RAMOS, 2000, p. 157 & POSSEBON, 2003, p.100).

A possibilidade de participação e fala dada a cada uma dessas instituições, de distintas naturezas, permitiu um diálogo de interesses que direcionasse o serviço para um caminho democrático de acertos políticos, econômicos e sociais. Foi um processo inédito na área da comunicação.

Depois de pouco mais de três anos de tramitação e muito diálogo, o PL deu origem a Lei do Cabo, de 06 de janeiro de 1995, primeira lei sancionada pelo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (jan/1995 – jan/2003), filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A legislação de 1995 possuía viés tecnológico e mercadológico, o maior volume do texto era voltado às indicações claras de prazos, a ordem dos processos para a obtenção da autorização, formas e valores das sanções.

A discussão sobre o conteúdo era reduzida a duas passagens: (a) os canais de distribuição obrigatória, um primeiro passo para uma socialização do meio, que indica a obrigatoriedade de canais públicos e estatais, como um canal para o Senado, um canal para as Câmaras, um canal universitário; e (b) no capítulo dos deveres e direitos, onde

estão indicadas obrigações das empresas do setor quanto ao incentivo à produção e a veiculação de conteúdo nacional.

APRESENTAÇÃO DA LEI DO CABO

A lei constituía-se de onze capítulos.

O Capítulo I – Dos objetivos e definições destinava-se a apresentar os conceitos e definições dos termos e funções referentes à matéria. Neste capítulo fica estabelecido que a TV a cabo é um serviço de telecomunicações e destinado à “promover a cultura universal, nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país” (BRASIL, Lei do Cabo, 1995). São indicados os significados dos termos como concessão, assinante, operadora de TV a Cabo, programadora, canal, canais de livre programação da operadora e etc. A delimitação destas indicações não são parte de um procedimento comum dentro dos processos de elaboração de leis no país. Contudo, no caso da TV a Cabo, deixar claramente delimitada a nomenclatura e função de cada elemento dentro da cadeia produtiva e distributiva do sistema foi realizada para favorecer a compreensão e o funcionamento das normas de forma mais eficiente.

A lei reuniu as questões técnicas do setor nos capítulos II – Da Competência, III – Da Outorga, IV – Da Instalação do Serviço, VI – Da Transferência da Concessão e Capítulo VIII – Da Renovação de Concessão. Entre as normas decretadas nestes capítulos são explicados: como obter uma concessão, quais os prazos, quais as sanções no caso do não cumprimento das delimitações normativas, etc.

Capítulo V, destinado à operação do serviço, apresenta a primeira norma estritamente relacionada ao conteúdo a ser veiculado em canais da TV a cabo na história do sistema. Dá indícios da tentativa de democratização da comunicação no sistema, mesmo que um processo ainda incipiente. O artigo 26⁸ estabeleceu que a operadora deveria destinar canais às seguintes funções:

I - CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA:

a) canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, abertos e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a

⁸ O artigo 26 da Lei do Cabo manteve-se quase intacto na Lei da TV paga de 2011.

Cabo e apresente nível técnico adequado, conforme padrões estabelecidos pelo Poder Executivo;

b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço;

f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço;

g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;

h) um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;(Alínea incluída pela Lei nº 10.461, de 17.5.2002) (BRASIL, Lei do Cabo, 1995)

Apesar da evolução normativa relacionada ao conteúdo, com a delimitação dos canais que permitem maior acesso ao meio de veiculação e uma idealizada pluralidade, este artigo direciona-se apenas a canais públicos, sem indicações quanto aos conteúdos a serem exibidos nos canais privados disponibilizados pelo sistema.

Outra fragilidade do artigo se dá na possibilidade de junção de vários canais delimitados na lei em apenas um, o que facilita alternativas que diminuem os canais de acesso da sociedade aos meios de veiculação. Também não há no texto uma política que fortaleça as produções de programas para alimentar os canais públicos não estatais⁹.

O capítulo VII – Dos Direitos e Deveres trazia também preocupações além do viés técnico. Entre os direitos da operadora, descritos no artigo 30, estavam o direito de vincular publicidade (elemento polêmico que esteve em pauta na implementação da nova lei de 2011) e de “coproduzir filmes nacionais, de produção independente, com a utilização de recursos de incentivos fiscais previstos” na Lei do Audiovisual (1993) e/ou em outros dispositivos legais com mesma função. Apesar de terem este direito poucos foram os casos de coprodução até 2002. Isto porque este procedimento se tornou mais atrativo com a Medida Provisória nº2228-1 e a criação da Contribuição para o

⁹ Os canais estatais contam com um orçamento do Estado para a manutenção de seu sistema de produção.

Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine, cujos recursos são destinados, a partir de 2006, ao Fundo Setorial do Audiovisual¹⁰. A medida provisória propõe que se o canal utilizar 3% do capital enviado para o exterior em investimentos com produções nacionais, será isento do pagamento da contribuição, que equivale a uma taxa de 11%. A HBO é um destaque neste cenário ao iniciar em 2005 coproduções de séries originais pela *HBO Latin America*.

O artigo 31, que também pertencia ao capítulo VII, descrevia quais as obrigações da operadora e entre elas estava a de

exibir em sua programação filmes nacionais, de produção independente, de longa-metragem, média-metragem, curta-metragem e desenho animado, conforme definido em regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, resguardada a segmentação das programações. (BRASIL, Lei do Cabo, 1995)

Apesar de descrita a obrigação, a maneira formal como esta se posta no interior da lei é precária. “Exibir em sua programação filmes nacionais de produção independente” pode ser interpretado de diversas maneiras. Não delimitava detalhes como o que é uma produção independente ou quantos longas são necessários para considerar que a programadora está cumprindo a lei. Outro elemento que contribui para múltiplas interpretações da norma culminando em seu não cumprimento, é a concepção de que a obrigação é da operadora. Segundo a lei, operadora de TV a Cabo era

[...] a pessoa jurídica de direito privado que atua mediante concessão, por meio de um conjunto de equipamentos e instalações que possibilitam recepção, processamento e geração de programação e de sinais próprios ou de terceiros, e sua distribuição através de redes, de sua propriedade ou não, a assinantes localizados dentro de uma área delimitada. (BRASIL, Lei do Cabo, 1995)

Dentro do sistema de TV a cabo no Brasil, durante esse período, a maior fatia do todo das produções não era realizada ou fornecida pela operadora. A própria letra da lei traz os conceitos de programadora como “pessoa jurídica produtoras e/ou fornecedora de programas ou programações audiovisuais” e de canais de livre programação da operadora como “conjunto de canais destinado à transmissão e distribuição de programas e sinais a assinantes. [...] a operadora de TV a Cabo tem plena liberdade de programação.” (BRASIL, Lei do Cabo, 1995).

¹⁰ O Fundo Setorial do Audiovisual foi regulamentado pelo Decreto nº 6.299 de 2006.

Apesar do capítulo I ter sido elaborado como forma de facilitar a compreensão das funções de cada ator dentro do sistema, elas se confundiam dentro do próprio capítulo. O compartilhamento de algumas funções por agentes distintos gerava uma confusão na compreensão de artigos. O artigo 31 que delimitava as obrigações da operadora, contudo, a função relacionada à programação e aos conteúdos audiovisuais não era de exclusividade da operadora, apesar de ser descrito que ela tem plena liberdade de programação. Algumas dúvidas surgem no contexto deste artigo como por exemplo: como a operadora pode exibir filmes nacionais? Ela deveria escolher a programadora que possuísse mais canais que exibam conteúdos dessa natureza? Caso não haja canais e operadoras que satisfizessem a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais independentes, qual seria a solução? Deveria ela tomar para si a função de interferir nos canais e operadoras com a inserção destas produções?

O artigo propunha que as delimitações, que responderiam as dúvidas acima enfatizadas, viriam do Poder Executivo, contudo, não houve a materialização desta proposição. A ausência de fiscalização também contribuiu para o cenário.

Dadas todas as questões conturbadas, de caráter tanto técnico quanto de interpretação, não há como comprovar a eficiência do artigo, tendo em vista que não há como desenvolver indicadores focados apenas nas descrições da lei. Não é possível saber o que a lei pretendia como resultados com este artigo. Desta forma, a obrigação distanciou-se de sua qualidade essencial, de imposição, e se aproximou da concepção de princípios, que tendem à subjetividade.

Este artigo com sua subjetividade, não incentivou objetivamente elementos que favorecessem um modelo de programação mais nacional, diverso e democrático na TV a cabo, como foi delimitado nos princípios do setor.

O capítulo IX é o Da Proteção ao Serviço de Radiodifusão e o X refere-se às infrações e penalidades. O Capítulo XI – Das Disposições Transitórias encerra o texto da lei.

A LEI DO CABO E A REGULAÇÃO AO CONTEÚDO

Os canais obrigatórios foram um avanço quanto à democratização da TV paga, aos direitos à comunicação e ao acesso à informação, porém ainda iniciativas tímidas em relação aos tópicos conteúdo e programação.

A preocupação regulatória voltada ao conteúdo e à programação da TV por assinatura sempre esteve presente nas discussões sociais e acadêmicas, principalmente pautada por pesquisadores de comunicação na linha de políticas públicas para o setor. César Bolaño deixa claro em sua bibliografia anterior à Lei 12.485 de 2011, sua opinião sobre a ausência de discussões e regulações ao conteúdo. Sobre a Lei do Cabo:

E aqui é preciso mencionar a importância da educação, inclusive enquanto setor de produção de conteúdo a circular nas redes telemáticas a serviço do capital ou do Estado, da publicidade ou da propaganda, carregando, não obstante, também, toda produção cultural capitalista, uma possibilidade libertadora em potência (recorrentemente negada pelo próprio funcionamento do sistema). Nesse debate, a questão da diversidade cultural e da capacidade do país de produzir conteúdos de todo tipo – de softwares de computadores a programas de televisão e filmes – é absolutamente fundamental. Como se desprende de todo o exposto acima, os debates em torno desse tema nunca chegam a influenciar de forma significativa as políticas públicas mais importantes ligadas ao setor, ficando no mais das vezes como declarações de princípios jamais cumpridas. (BOLAÑO, 2007, p.103)

Inaugurou-se a discussão sobre o conteúdo da TV por assinatura, com a obrigatoriedade de disponibilização de canais públicos, educativos e universitários. Entre os objetivos da lei estava o de promover a cultura universal e nacional, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país (BRASIL, Lei do Cabo, 1995). Entretanto, como afirma Bolaño, a imprecisão e subjetividade dos artigos e princípios e a ausência de fiscalização eficiente, foram elementos que favoreceram o não-cumprimento das normas pelas emissoras e empacotadoras.

TELECOMUNICAÇÃO OU NÃO-TELECOMUNICAÇÃO? TV OU NÃO-TV?

Em 1997, foi sancionada a Lei Geral das Telecomunicações. Apesar da Lei do Cabo descrever o sistema como um serviço de telecomunicações, inusitadamente, a TV a Cabo foi excluída do alcance deste texto normativo.

A regulação da TV a Cabo traz a tona diversas problemáticas relacionadas à como o serviço se tornou um setor de natureza distinta e tão específica, mesmo com tantos elementos de intersecção com as telecomunicações e a televisão.

Dado o contexto normativo deste período, a TV a Cabo seria um serviço de telecomunicações¹¹ regulado pela Agência Nacional das Telecomunicações, mas que não se submetia à Lei Geral das Telecomunicações (1997). Seria um modelo de

¹¹ No período ainda regido sob a Lei do Cabo (1995).

televisão, compartilhando com esta suas principais características – como a concepção do conceito baseada em “visão” à distância, produtos audiovisuais, grade de programação, fluxo, intervalos comerciais e o mesmo suporte tecnológico – principalmente o ideal de poder simbólico ¹² (BOURDIEU, 1989), influência e importância social da televisão por radiodifusão, mas não poderia ser enquadrado dentro das delimitações de serviço de Comunicação Social do capítulo V da Constituição Federal de 1988.

Nesta conjuntura, a TV a cabo se encontra deslocada, sem ser uma coisa nem outra, com uma legislação que busca preencher as demandas do serviço, mas que não encontra um meio termo que seja coerente. Que exclui, ao invés de considerar os pontos de intersecção. Não é apenas tecnologia e também não é radiodifusão.

Este quadro é um dos resultados das regulações que se baseiam na tecnologia do meio para criar suas normas. São legislações distintas voltadas a tecnologias específicas sobre serviços similares.

O projeto da Lei do Serviço de Acesso condicionado (Lei da TV paga) também discute essa questão e propõe um novo enquadramento ao tema. O processo de implementação desta lei é descrito na Seção 4 deste trabalho.

¹² Trata-se de um poder de construção da realidade por meio de símbolos compartilhados que colaboram para a integração social e a reprodução de uma determinada ordem social (BOURDIEU, 1989, p.9).

3 QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO: CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção destina-se à apresentação do aparato teórico no qual a atual pesquisa se apoia e ao detalhamento da construção do método das análises que são propostas.

Para tais finalidades, a seção se divide em dois fragmentos.

O primeiro traz a apresentação dos estudos em Políticas Públicas, principalmente seu conceito dentro da área de Ciência Política, delimita seu conceito, objetos e objetivos. Com a proposta da realização de um estudo de Políticas Públicas, torna-se significativa a reflexão sobre o contexto político-econômico dentro do qual a análise é realizada.

A segunda parte da seção delinea a construção da metodologia da pesquisa baseada no modelo esquemático explicativo do Ciclo de Políticas Públicas. São apresentados seus estágios, delimitados e destacados os que serão realizados pela atual pesquisa, que são: a implementação e a avaliação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei da TV paga – 2011).

3.1 Políticas Públicas

Os estudos de políticas públicas quanto disciplina acadêmica nascem nos Estados Unidos. Tem como direcionamento a análise das ações ou inações do governo referente a problemas públicos.

Diferente da Europa, onde os estudos nascem concentrados no governo, nos Estados Unidos, os estudos de políticas públicas surgem na academia e migram de maneira mais pontual para as ferramentas de decisão do governo no Pós-Guerra Fria. As consequências da guerra foram importantes para a evolução dos estudos que se tornam uma possibilidade de encontrar soluções para os problemas por meio de métodos científicos (SOUZA, 2006, p.22-23).

São considerados os “pais” dos estudos em políticas públicas H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) propunha um diálogo entre os cientistas, os grupos de interesse e os representantes do governo, baseado em um modelo que integrava o científico com a experiência empírica. Simon (1957) elaborou a concepção de racionalidade limitada, em que considerava que as escolhas são limitadas por diversos elementos, incluindo a

natureza e a quantidade de informações as quais os tomadores de decisão tinham acesso. Lindblom (1959, 1979) se contrapôs a visão dos dois autores anteriores, que se concentravam em uma abordagem focada no racionalismo e trouxe, para âmbito das discussões, variáveis antes desconsideradas, como “o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” (SOUZA, 2006, p.24). Já Easton (1965) observou a política pública como sendo um sistema em que há uma relação entre os elementos direta e indiretamente relacionados à área, como no caso das ideologias partidárias, das aberturas de janelas, do papel da mídia dentro do processo de políticas públicas, incluindo também outros atores e ambientes mais ou menos favoráveis ao processo como um todo. (p. 23-27).

Foram elaborados muitos conceitos de políticas públicas por diversos autores em distintas áreas do conhecimento, conceitos que não necessariamente são controversos.

Apesar de visões com diferentes níveis de distinção, os estudos relacionados a políticas públicas sempre tiveram como centro de observação, basicamente, três dimensões: a dos atores, a das instituições e a das ideias. (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p.4)

Howlett, Ramesh e Perl sugerem que

[...] a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.05)

Contudo, é preciso compreender que este olhar é uma síntese da política pública, esta “solução de problemas” que os autores descrevem não é uma tentativa de racionalizar no conceito e ter por base uma análise procedimental baseada nos aspectos da racionalidade, pois, propõe, acima de tudo, que o sistema político e os processos de elaboração de políticas públicas surgem de diálogos entre atores com diferentes interesses, em situações de conflito e não apenas da intencionalidade de se resolver um problema.

Para Secchi (2013, p.01) “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Esta é uma abordagem que abrange e amplia a visão da política pública, pois considera o simbólico e o processo de construção da política, que se dá de forma conflituosa entre os interesses. O estudo de políticas públicas é direcionado as

“explicações sobre a natureza das políticas públicas e seus processos” (SOUZA, 2006, p.24).

Mais do que resolver um problema público, talvez a ideia de uma diretriz com a qual se pretende tratar um problema público e/ou enfrentá-lo, seja uma concepção mais realista e menos pautada no ideal da racionalidade. Assim, tem-se em vista a complexidade do processo como um todo.

Dentro de políticas públicas um problema público é um problema que é considerado “coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p.02). Entretanto, a relevância do problema se torna base de contradições no momento em que diversos atores e instituições consideram diferentes problemas como coletivamente relevantes, da mesma forma como interpretam distintamente a necessidade, a funcionalidade e a natureza das ferramentas utilizadas para sua solução.

As políticas públicas podem ser observadas sob dois principais prismas: o estadista e o multicêntrico. O modelo estadista concentra as políticas públicas como sendo políticas protagonizadas por atores e instituições centradas no poder governamental (Legislativo, Executivo ou Judiciário) – o que não impede a participação ou influência direta e indireta de atores externos a essas estruturas –, estas são chamadas políticas governamentais. A visão multicêntrica acredita na possibilidade de políticas públicas serem produzidas por atores não-governamentais, como no caso de ONGs e outras instituições ou agrupamentos (SECCHI, 2013, p.05). Há a possibilidade da coexistência entre as duas visões, ao considerar que cada uma delas é uma forma de observar o processo e estabelece diferentes protagonistas no processo de elaboração de políticas públicas. Ambas tem como objetivo central a concepção do conceito de políticas públicas pautada na solução de problemas públicos. Uma visão não anula a outra, só estabelece o foco e a concentração do poder de elaboração e decisão dentro do processo.

Esta pesquisa, por ter como foco lei produzida dentro da estrutura federal de governança, ou seja, em que se concentra o poder de decisão no papel do Estado, utiliza-se da abordagem estadista, direcionada, portanto, às ações e inações da máquina do Estado e seus atores no processo de elaboração da lei, além de suas influências nas etapas que sucedem a elaboração da mesma. Não é adotada a visão idealizada do Estado e suas funções. Além do Estado também foi examinada a participação dos personagens que influenciam o processo de “fora” do modelo oficial de poder governamental.

Dentro do universo das políticas públicas há uma distinção entre as análises de políticas (*policy analysis*) e os estudos políticos (*policy studies*). A análise política direciona a observação para apuração dos impactos políticos da política, baseado na concepção de custo/benefício e as pesquisas são amparadas, em sua maioria, pelas técnicas quantitativas e de indução estatísticas. Trata-se, portanto, de uma abordagem que se pretende objetiva. Entretanto, os estudos políticos tem preocupações menos pontuais e um escopo mais amplo, envolvendo no processo de observação não apenas os impactos diretos da política desenvolvida, mas também um olhar crítico para o contexto em que o problema político se deu e no qual a política foi elaborada. Inclui-se, por exemplo, as especificidades do sistema político. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.10).

A pesquisa aqui apresentada segue os direcionamentos dos estudos políticos e elabora uma análise que busca contemplar um quadro mais amplo sobre o poder de influências dentro do processo. A investigação é pautada nos estágios de implementação de políticas e na avaliação. A avaliação é desenvolvida com o uso de dados estatísticos, mas produz uma interpretação constituída na combinação dos dados com o contexto da aplicação da política e conceitos de cultura nacional, diversidade, produção independente e regional.

3.1.1 Contexto político-econômico

Ao ter como base da análise as ações do Estado, é preciso estabelecer qual o contexto político-econômico em que este modelo de poder está inserido. Howlett, Ramesh e Perl (2013) discutem as contradições de um estado capitalista democrático-liberal (modelo no qual se encaixa o Estado brasileiro), como a própria coexistência da democracia e do liberalismo.

A democracia tem como base a ideia de uma participação dos cidadãos nas decisões por meio da escolha de seus representantes. Estes devem agir de forma a contrabalancear as perdas das maiorias em ações estatais de controle e redistribuição justa dentro de um pressuposto baseado no capitalismo com enfoque liberalista. O liberalismo prevê um mínimo de intervenção estatal com o intuito de permitir a primazia do interesse do indivíduo, que acaba por se tornar uma prioridade em detrimento do interesse coletivo. A visão liberalista considera que o Estado tem como função corrigir falhas de mercado com a intenção de promover o crescimento

econômico e reforçar a promoção de bens e serviços. Neste recorte, dá-se ao processo de *policy-making* uma função direta e restrita. A *policy-making* é muito mais complexa que isso e é pautada em uma formatação de funcionamento que combina as necessidades tanto sociais – no âmbito coletivo–, quanto as necessidades econômicas de mercado em um contínuo diálogo nem sempre amigável. “As oportunidades de controle político que a democracia oferece a grupos economicamente fracos convivem de forma incômoda com os princípios básicos do liberalismo.” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.66).

O Brasil é um estado capitalista democrático-liberal representativo, federalista, presidencialista, e por isso convive com os contrastes aqui descritos muitos outros decorrentes dessa concepção de Estado.

O sistema político é outro elemento importante para a análise de políticas porque influencia diretamente a forma com que o processo se dará dentro da máquina pública. O federalismo é um sistema político que consiste na ideia da união de estados soberanos com certo grau de autonomia, ou seja, cada estado tem suas funções e unidos fazem parte de uma estrutura maior, e são submetidos a um poder central. O Brasil segue o modelo de federalismo estadunidense. O federalismo influencia a administração pública e, portanto, processos como o de elaboração de políticas públicas. O modelo brasileiro possui algumas características que lhe tornam uma estrutura conflitante quanto às esferas de poder e pode gerar questionamentos quanto o seu funcionamento nas instâncias de poder.

[...] que os principais constrangimentos enfrentados hoje pelo federalismo brasileiro decorrem, em parte, mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macro-econômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 do que de problemas decorrentes do desenho constitucional. Isso mostra que existe uma distância entre os dispositivos constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas, com as últimas prevalecendo sobre os mandamentos constitucionais. Argumento, ainda, que esse desenho acomoda as clivagens regionais existentes no território, que geram, também, formas assimétricas de distribuição de poder territorial. (SOUZA, 2005, p. 106)

O que Souza descreve como as dificuldades de um funcionamento equilibrado e ideal do federalismo brasileiro são elementos que pautam preocupações com o fato de o modelo ser de um federalismo simétrico, entretanto, na prática ele se desenvolve de forma assimétrica com base nas estruturas de poder. Tais características influenciam a forma como se dá os processos de políticas públicas no país.

O sistema presidencialista também interfere no fluxo de ação e no andamento dos processos de *policy-making*. A democracia representativa (por meio de voto direto), a formatação do Congresso Nacional e divisão dos três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – fazem com que o processo tenha características específicas. Algumas destas podem servir de ferramenta para o atraso dos procedimentos pelos atores contrários ao andamento do processo¹³.

Com o objetivo de assegurar apoio para as medidas políticas que exigem aprovação do legislativo é comum que o presidente faça barganhas com os membros do congresso, oferecendo-lhes concessões administrativas e orçamentárias em troca de apoio, mudando, assim, muitas vezes, o propósito original da proposta política em questão. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p.68-69)

A barganha política é um instrumento utilizado com frequência dentro do processo político e sua utilização pode mudar o desenvolvimento de políticas públicas. Por isso, o estudo das relações e das influências dos atores é tão importante para as pesquisas em políticas públicas.

3.2 Ciclo de políticas públicas

Com o intuito de analisar as políticas públicas foram elaborados alguns modelos explicativos. O ciclo de políticas públicas, o *policy cycle*, foi um deles. Ele parte do pressuposto de simplificar o *policy-making* por meio da divisão do processo em diferentes estágios e a sua concepção surgiu com Harold Laswell (1956) (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.13). Trata-se de “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.” (SECCHI, 2013, p.43). As etapas do ciclo não seguem, necessariamente, uma progressão temporal linear. As etapas podem ocorrer ao mesmo tempo, pode começar uma sem que a anterior tenha acabado, ou o entrave de alguma etapa do processo pode fazer com que o andamento retorne as etapas iniciais como

¹³ Durante a análise da etapa da implementação da política pública aqui discutida será abordado de forma mais detalhada o funcionamento do processo legislativo ordinário no Brasil e quais as suas características.

forma de se reestabelecer e ser reelaborada com o intuito de manter o fluxo em direção à solução do problema (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013p.13).

Esta forma de análise traz contribuições para a evolução e aprendizado do fluxo de *policy-making*. Ao, de certa forma, simplificar o processo de elaboração de políticas públicas por meio da divisão das etapas pautadas no foco de cada ação e análise em separado de cada etapa, o ciclo permite que a complexidade do processo seja compreendida. As etapas fazem parte de um todo e depois de dissecadas elas enriquecem a compreensão da integralidade do processo. O exame das fases permite que as etapas se transformem em exemplos e repertórios para os futuros procedimentos de mesma natureza. O Ciclo de Políticas Públicas é um processo dinâmico de aprendizado (SOUZA, 2006, p.29).

O ciclo é basicamente dividido etapas referentes à: (a) pré-elaboração, que envolve todos os processos realizados antes de o tema chegar para a elaboração da solução dentro dos órgãos oficiais; (b) elaboração, que constitui a produção da norma que busca solucionar o problema; e (c) as etapas de pós-elaboração, que são as que vem após a produção da norma, ou seja, quando ela já foi sancionada. A pós-elaboração está relacionada ao sucesso ou insucesso da norma e a forma como o processo se deu até tais conclusões.

Diversos autores dividem essas fases de formas distintas, alguns em sete etapas outros em cinco, contudo, todas seguem esta formatação básica de pré-elaboração, elaboração e pós-elaboração.

Esta pesquisa se pauta na divisão do ciclo de política pública, também definido como ciclo político-administrativo, defendida por Howlett, Ramesh e Perl (2013), com base no Modelo de Brewer & Jones que consiste em cinco estágios: (1) montagem da agenda; (2) formulação de políticas; (3) tomada de decisão política; (4) implementação de políticas; e (5) Avaliação de políticas.

O primeiro estágio é a montagem da agenda e “se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo.” (idem, p.103). Mas é preciso compreender que entrar na agenda não significa, necessariamente, que o problema será resolvido ou discutido. Esta etapa é complicada e conflituosa, pois envolve a influência dos poderosos atores envolvidos, que pode ser usada para colocar o assunto na agenda ou evitar esse processo.

A montagem da agenda depende de variáveis de diferentes naturezas, desde o interesse dos políticos e burocratas, ao poder dos grupos de interesse sobre a estrutura

de tomada de decisão, até qual a concepção daquele momento para considerar o problema primeiramente como um problema público e posteriormente como um problema que merece a atenção do Estado.

É preciso também distinguir a agenda sistêmica da agenda institucional. A agenda sistêmica é a da sociedade e contém os temas considerados problemas políticos que estão em pauta na sociedade por meio de lutas de agrupamentos e ONGs, e/ou mantidas em pauta pelos veículos midiáticos. Trata-se de uma agenda informal. A agenda institucional é a agenda oficial do governo e se baseia nas discussões para as soluções dos problemas por meio de ações. Um importante elemento da etapa de montagem de agenda é a chamada janela, que é o momento politicamente oportuno para o agendamento de determinado tema. As janelas podem surgir de diferentes formas. Elas se abrem quando há mudança no fluxo político, como no caso de eleições, por exemplo, ou quando algum acontecimento gera grande repercussão, com a ajuda da mídia, dando enfoque a determinado problema público que anteriormente não tinha tido destaque (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 113).

A etapa de montagem de agenda depende da identificação de um problema, mas não se restringe a um processo mecânico de identificação. Os pesquisadores de políticas públicas precisam compreender que a *policy-making* tem fortes marcas da história, das tradições e crenças dos envolvidos e buscar identificar esses traços dentro dos discursos políticos articulados (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.110-120).

Esta pesquisa é direcionada pelo viés pós-positivista, que acredita que o estágio de montagem da agenda e do reconhecimento de problemas não são mecânicos. Na realidade, são parte de um processo sociológico e por isso é preciso dar a devida atenção aos atores envolvidos e a forma como eles se relacionam. Trata-se de um procedimento com cunho simbólico e não apenas um jogo de abertura e fechamento de janelas de forma simétrica e orquestrada. A formação da agenda depende de elementos subjetivos, culturais, simbólicos, políticos, econômicos e da influência dos jogos de poder (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013,p.104).

Os pós-positivistas buscam uma forma de elaborar um estudo de *policy-making* que parta de uma análise social e política das questões, com uma abordagem que permite o diálogo entre a pesquisa positivista e quantitativa com as reflexões subjetivas advindas de modelos qualitativos. Uma análise empírica combinada com a análise normativa. Partem do pressuposto de que todo conhecimento é questionável e não validam o conceito de neutralidade política (p.32-35).

O segundo estágio é o de formulação de políticas. Após o tema ser inserido na agenda, os próximos passos são identificar com mais detalhamento o problema e elaborar alternativas para a solução deste, que foi reconhecido como problema público e levado à discussão. Em outros modelos de classificação do ciclo de políticas públicas, a formulação de políticas é delimitada como formulação de alternativas.

A formulação de políticas pode ser realizada por diferentes atores e não precisa estar concentrado nas mãos dos atores governamentais. A Lei do Cabo de 1995, apresentada anteriormente neste trabalho, é um exemplo que partiu de uma formulação que teve colaboração de agentes não-governamentais. No caso, houve uma parceria montada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, que incluía agentes em forma de sindicatos dos profissionais da área com uma colaboração acadêmica representada pela Universidade de Brasília (Unb). Este agrupamento deu força ao esse grupo de interesse que pôde, depois de reivindicada sua participação no processo, trabalhar em cooperação e elaborar uma proposta. O deputado federal, pelo estado de Minas Gerais, Tilden Santiago¹⁴ encampou a proposta e apresentou no Congresso o Projeto de Lei nº2.120/91, que deu origem à Lei do Cabo de 1995.

É nesta etapa de formulação de políticas que se inicia a avaliação de um importante elemento que se estende para os próximos estágios: a viabilidade da política pública. Viabilidade na esfera constitucional, política, orçamentária, social e etc (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013,p.123).

A tomada de decisão é o terceiro estágio do ciclo e consiste na adoção de um curso de ação ou não ação do Estado. Implica a escolha de uma dentre as alternativas que foram elaboradas na formulação de políticas. Trata-se de um processo inerentemente político. Nesta etapa, o número de atores políticos relevantes se restringe consideravelmente, pois o processo exige o poder de tomada de decisão que só pode ser exercido pelos que tem capacidade e autoridade para tal. Mas este desenho não exclui a possibilidade de atores não governamentais de influenciarem na etapa, esta influencia apenas se dá de forma diferente e não é direta como a dos atores governamentais. Ela se dá, por exemplo, por meio de engajamento em atividades de lobby para persuadir, estimular e até coagir os tomadores de decisão e influenciá-los a votarem a favor de posicionamentos que os favoreça e a ação siga um caminho que lhes é desejável (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013,p.158).

¹⁴ Tilden Santiago é atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB).

A tomada de decisão se foca no âmbito influenciar as ações dos tomadores de decisão, como seu ideal partidário, rede de conexões políticas, linha de conduta política, plataforma de governo e interesses políticos e etc. A tomada de decisão não é apenas técnico, e sim um processo político e pode, comumente, ser realizada em mais de uma “rodada” de decisões.

Para a análise do estágio de tomada de decisão é importante considerar as variáveis como os contextos político-econômico, histórico e constitucional do regime em que o processo se realiza para poder compreender as limitações dos tomadores de decisão e estabelecer quais as reais possibilidades de escolha dos mesmos.

Após a tomada de decisão, o ciclo caminha para o quarto estágio: a implementação de políticas. A implementação é a forma como se dará o curso a uma política. Enquanto os momentos anteriores se focaram na reflexão sobre o problema e possibilidades de solução, a implementação está menos no nível abstrato das ideias que as fases anteriores e direciona as decisões há uma ação pontual do governo quanto ao problema. Ela é a tradução das intenções em ações (SECCHI, 2013, p.55 – 56). Na elaboração de uma lei ordinária, por exemplo, o processo legislativo ocorre durante esta etapa.

Implementada a lei, o próximo estágio é o de avaliação de políticas públicas. No modelo aqui abordado, a avaliação fecha o ciclo e é responsável pela avaliação do funcionamento de uma política na prática. Baseia-se nos meios empregados e nos objetivos estabelecidos nas etapas anteriores do ciclo (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.199).

A presente pesquisa se propõe realizar a avaliação da Lei do Serviço de Acesso condicionado (Lei da TV paga, 2011). Para isto, é preciso descrever e analisar o processo de implementação, como forma de compreender as metas e objetivos da lei, referentes aos conteúdos.

Ambos estágios serão a seguir apresentados de forma mais detalhada e pragmática, com o objetivo de descrever a metodologia empregada para a realização dos estudos aqui relatados.

3.3.1 Implementação de Políticas

O estudo da implementação da Lei 12.485/11 (Lei SeAC ou da TV paga) é pautado no viés pospositivista de análise e, portanto, a abordagem das concepções de implementação serão apresentadas com foco nesse viés.

O protagonismo, na implementação, é dos atores burocráticos, que são os responsáveis pela organização das normas em textos. Para exercer tal função, é preciso ter acesso a uma vasta gama de informações sobre o tema discutido, que por vezes os agentes burocráticos não tem. Para solucionar tal situação pode ocorrer a contratação de pessoal qualificado e com expertise para o levantamento dos dados e pesquisa sobre o tema, com o intuito de se concentrar o maior número de informações válidas que possam ser utilizadas como sustentação para a norma e até mesmo justificativa das escolhas envolvidas no processo. O funil do processo, que havia se estreitado na etapa de tomada de decisão, volta a se alargar na implementação. A possibilidade de participação de diferentes atores aumenta, mas os burocratas são ainda os mais relevantes nessa fase, pois são os responsáveis pela produção dos textos a serem implementados. Os burocratas elaboram um quadro de expertise sob o qual tem controle e por isso tem elevado grau de influência no conteúdo da norma que é desenvolvida (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.179).

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além de grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2013, p.57)

Vários atores podem estar presentes no momento da elaboração dessa compilação de informações sobre o tema. Podem colaborar com o processo, por exemplo, pesquisadores contratados e os grupos de interesse, por meio do compartilhamento de informações, dados e conhecimentos sobre o funcionamento na prática das normas do setor. Consultas públicas são uma forma de permitir a

contribuição dos atores não-governamentais nesse estágio. As consultas se tornam, muitas vezes, verdadeiras captações de informações, o que doa ao processo uma visão mais especializada sobre os setores e seus funcionamentos. Colaboram para uma elaboração de normas coerentes com a prática do setor. Contudo, esse procedimento tem permitido, muitas vezes, que alguns atores exerçam sua influência de forma excessiva e abusiva no estágio de implementação. Mais adiante, na análise da implementação da política para a TV paga, poderá ser observado os atores convidados para as audiências públicas, a forma como a norma que estava sendo elaborada atingia seus procedimentos mercadológicos e como tais convidados poderiam ter influenciado os rumos da implementação.

No caso da lei analisada, grande parte dos convidados para as comissões públicas eram dos chamados grupos-alvo, destinatários da lei, e que seriam diretamente afetados com sanção da lei. Neste cenário, o poder e expertise destes atores podem influenciar a fase de implementação por meio de apoio ou contraposição à sua sanção (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.182).

Apesar de ter como base ações técnicas que envolvem as limitações da máquina pública e o seguimento de normas, regras, regimentos, a implantação não é um processo meramente técnico. É preciso compreender a natureza política intrínseca desse estágio, que faz dele, segundo Secchi (2013, p.56), “um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos”. O autor faz uma crítica às possibilidades de manobras políticas por meio das ferramentas burocráticas para diferentes fins, entre eles: o atraso no processo, um novo direcionamento do procedimento ou até mesmo sua anulação. Cada qual dependendo do objetivo dos atores envolvidos e seus interesses. O próprio modelo de funcionamento do processo, por meio de rodadas, permite essas manobras e atrasam o andamento do procedimento.

O sistema democrático representativo brasileiro e o funcionamento de seu processo legislativo ordinário dá mais combustível para tais ações, pois a implementação inclui muitos atores burocráticos e dois poderes: o Executivo e o Legislativo. O Legislativo é representado pelo Congresso Nacional e é responsável pelo desenvolvimento e elaboração do estágio de implementação. As temáticas são distribuídas por Comissões Temáticas, que discutem, e desenvolvem substitutivos que são posteriormente votados no Congresso. Para que um tema seja votado é preciso ser adicionada na agenda e na pauta do dia pelo presidente da casa. Howlett, Ramesh e Perl discutem o funcionamento do processo legislativo e a forma como divisão em

comissões pode mudar o quadro das influências dos atores legislativos na etapa de implementação.

Em muitos legislativos contemporâneos, as funções políticas mais importantes são realizadas, não no plenário legislativo, mas nas comissões estabelecidas por linhas funcionais ou setoriais para examinar a legislação proposta. As comissões desenvolvem, muitas vezes, uma expertise considerável na área em que atuam, e a extensão de tempo dedicada a essa tarefa permite ao legislativo exercer influência sobre o desenvolvimento e implementação de políticas. Mas para desenvolver expertise, os membros precisam servir nas comissões por um período de tempo relativamente longo. Os membros das comissões também não devem votar, necessariamente, em linha com as diretrizes partidárias, se desejam manter sua influência. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p.71)

A implementação de políticas é um estágio cuja análise e o estudo permite a visualização do funcionamento da produção das leis, com seus obstáculos e falhas (SECCHI, 2013, p.56).

A presente pesquisa realiza uma análise do estágio de implementação da política pública para a regulação atual do serviço de TV paga no Brasil que surge com ao projeto de lei nº 29 de 2007 e se concretiza na sanção da Lei 12.485 de 2011, conhecida tanto como Lei do Serviço de Acesso condicionado (Lei SeAC) quanto como Lei da TV paga. O estudo se pautou nas três dimensões base das políticas públicas: atores, instituições e ideias.

Para a análise foram considerados os atores envolvidos, tanto os governamentais, como, no âmbito legislativo, os deputados, senadores e burocratas, no âmbito executivo, a presidência da república, e quanto os não-governamentais, representados por grupos de interesse e organizações como sindicatos e associações profissionais. A atuação das instituições também é levada em conta, principalmente a das duas agências governamentais envolvidas no processo de implementação e que tiveram atribuídas a elas funções dentro do sistema de manutenção das normas por meio de fiscalização e até mesmo sanção, são elas a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

A dimensão da ideia foi abordada por meio da análise do processo legislativo da implementação da lei. Com o fim de colaborar com a compreensão do funcionamento do processo legislativo de uma lei ordinária dentro do Estado brasileiro foi desenvolvida uma breve explanação sobre a forma como se dá o processo, como se formatam as comissões e quais os papéis exercidos por elas, como se dão as modificações no texto normativo e as votações. Os materiais utilizados para a análise serão: os projetos de lei

nº 29 de 2007, nº 70 de 2007 e nº 332 de 2007; os substitutivos e as emendas propostas dentro de cada comissão temática e o texto final da lei 12.485 de 2011.

A análise de implementação é apresentada na seção 04.

3.3.2 Avaliação Política

A avaliação de políticas tem como objetivo avaliar a forma como a política foi posta em prática por meio de um monitoramento dos resultados obtidos após sua sanção.

Neste estágio podem estar envolvidos atores de diversas naturezas com distintos objetivos. Ao governo interessa a realização da avaliação para que possa mostrar como seu posicionamento gerou mudanças representativas, e, muitas vezes, se torna uma avaliação tendenciosa com o objetivo de propagar um sucesso dos procedimentos públicos do governo em vigor. Além do governo muitos outros agentes não governamentais se empenham na realização de avaliações de políticas, que podem ser usadas para mostrar aprovação ao direcionamento dado pelo governo em forma de apoio ou se torna arma de questionamento ao funcionamento da máquina pública dentro de determinado momento político, este com natureza meramente política ou como forma de cobrar mudanças, vindo de grupos desligados de ideologias partidárias (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p.15).

Este trabalho realiza uma avaliação não-governamental com intuito de verificar a eficiência da lei 12.485/11 referente a seus capítulos e parágrafos relacionados à conteúdo nacional, promoção da cultura nacional, diversidade cultural e de produção. Para a realização da avaliação, a pesquisa mantém a base de visão pospositivista, pois

[...] os objetivos ou metas da política pública muitas vezes não são claros nem explícitos, exigindo interpretação subjetiva para determinar o que exatamente foi alcançado. A análise objetiva é ainda mais limitada pelas dificuldades encontradas no desenvolvimento de padrões neutros para avaliar o sucesso do governo em lidar com as demandas societárias e os problemas socialmente construídos em um ambiente altamente politizado. (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p.200)

A avaliação exige a elaboração de indicadores que permitam elaborar um modelo de interpretação avaliativa dos dados para comprovar a eficiência e a eficácia da política pública segundo determinados aspectos.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*). Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política funcionou bem ou mal. (SECCHI, 2013, p.63)

Dentre os critérios mais utilizados para avaliações de políticas públicas estão: (a) economicidade, que está diretamente relacionado à utilização de recursos; (b) a produtividade; (c) a eficiência, que pode ser abordada no quesito econômico ou no administrativo; e (d) a eficácia, que tem como base de análise o alcance das metas preestabelecidas (SECCHI, 2013, p.63).

Na próxima seção é apresentada uma análise da avaliação judicial realizada pelo partido político DEM em relação a Lei 12.485/11 e apresentada ao congresso como uma ação de inconstitucionalidade, a ADI N°4679.

A presente pesquisa, por ter como cerne o conteúdo nacional na TV paga, utiliza-se do critério de eficiência administrativa para sua análise.

A eficiência, neste caso, é medida por meio de indicadores que podem verificar a resposta para a pergunta de pesquisa sobre a produção audiovisual brasileira para televisão paga, com a intenção de promover a diversidade cultural e ampliar os atores envolvidos nesse processo, com o estímulo à produção regional e à produção independente.

Para tal fim, os indicadores selecionados são os princípios relacionados ao conteúdo nacional apresentados no capítulo II “Dos princípios fundamentais da comunicação audiovisual de acesso condicionado” da Lei 12.485/11, são eles: promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação; promoção de língua portuguesa e da cultura brasileira, estímulo à produção independente e regional (Brasil, Lei 12.485/11). Estes princípios deram origem aos três indicadores utilizados: promoção da diversidade cultural, promoção da produção regional e promoção da produção independente.

A validação dos indicadores se dará por meio de embasamento teórico das concepções de cada um com base nos autores latino-americanos Néstor García Canclini, Jesús Martín-Barbero, Renato Ortiz e do linguista indiano Home Bhabha. As discussões teóricas ao redor dos indicadores permitem a compreensão de seus conceitos e como delimitar seus índices, que são representados por dados oficiais relacionados ao setor de

TV paga no Brasil no período entre 2011 e 2014. Cada indicador terá seu quadro de índices construído, explicado e interpretado, com o objetivo de responder a pergunta da presente pesquisa.

4 LEI 12.485/11: LEI DO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO

Esta seção apresenta os processos de elaboração e o texto final da Lei 12.485/11, a Lei do Serviço de Acesso Condicionado que também ficou conhecida como a Lei da TV paga.

Para a compreensão mais detalhada dos pontos polêmicos discutidos durante o andamento do processo que deu origem à letra da lei, com destaque para as normas voltadas ao conteúdo, é analisada a avaliação jurídica que constitui a Ação de Inconstitucionalidade nº4679, apresentada pelo partido político Democratas (DEM).

A seção consiste em quatro partes.

Primeiramente, é apresentado o contexto em que as discussões se desenvolveram, tanto no âmbito político quanto tecnológico, para o encaminhamento de uma nova regulação para o setor baseada nas necessidades do sistema na convergência midiática.

A análise do processo de implementação da lei, realizada por meio de um detalhado exame de suas etapas, compõe a segunda parte desta seção. É descrita a maneira como se compõe o processo legislativo ordinário no Brasil, com a intenção de introduzir o modelo sob o qual a lei foi elaborada. A análise do processo inclui: (a) a descrição e análise de documento do projeto de lei nº 29 de 2007; (b) descrição e análise do processo legislativo do projeto de lei dentro do Congresso Federal, a partir da metodologia do Ciclo de Políticas Públicas, com ênfase aos atores, as instituições e as ideias envolvidas no procedimento.

A terceira parte desta seção destina-se a apresentação da Lei 12.485/11, que é resultado da etapa de implementação. São expostos seus artigos e analisadas quais foram as preocupações com conteúdo – principalmente no que se referente à cultura nacional, diversidade cultural, produção regional e independente – discutidas durante o processo legislativo se materializam na letra da lei.

A seção é finalizada com a análise da Ação de Inconstitucionalidade nº4679 apresentada pelo DEM. A lei se tornou alvo de críticas principalmente por quatro questões: (1) as cotas de veiculação de conteúdo brasileiro e/ou independente na programação das emissoras de espaço qualificado, (2) a atribuição das funções de regulação, fiscalização e sanção na área do conteúdo no serviço de acesso condicionado à Ancine, (3) a liberação para as empresas de telecomunicações prestarem o serviço e (4) a permissão de que empresas constituídas 100% por capital estrangeiro prestem o serviço de acesso condicionado. O partido político Democratas (DEM) apresentou a

ADI questionando à constitucionalidade da lei e pedindo a revogação dos artigos que, segundo seus argumentos, ferem a Constituição Federal de 1988. A análise da ADI permite que sejam observados os questionamentos que se opõe primordialmente as medidas relacionadas ao espaço reservado para as produções nacionais e nacionais independentes.

Esta seção representa a base regulatória sob a qual esta pesquisa se apoia e permite a compreensão de como os temas direcionados a promoção da cultura nacional, da diversidade de cultural, da produção regional e independente surgem no cenário normativo do setor de TV paga e como são materializadas na lei.

4.1 Transição Regulatória

O período entre 1995 – ano em que foi sancionada a Lei do Cabo – e 2007 foi repleto de mudanças aceleradas no Brasil no quesito tecnológico. Com o advento da popularização da internet e o acesso ao serviço de banda larga, o perfil de consumo midiático da população sofreu transformações.

Ao considerar este cenário, depois de doze anos da Lei do Cabo, em 2007, o deputado por Santa Catarina, Paulo Bornhausen, filiado ao Partido Da Frente Liberal (PFL), apresentou um projeto de lei para atualizar a normatização através da “organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica”. Propões a revogação da Lei do Cabo e a criação de um novo texto que considerasse o novo panorama tecnológico mundial.

Entre as intenções do projeto estava a aglutinação de todas as tecnologias de “comunicação social eletrônica” regulada por um mesmo texto normativo. Tal propósito não se concretizou. As diferenças entre os serviços de radiodifusão, TV paga e internet, foram o principal argumento contra junção normativa dos meios.

Durante a tramitação do projeto de lei – que durou de 2007 até 2011, quando foi sancionada pela presidente da república Dilma Rousseff –, o projeto foi remodelado e deu ao texto da Lei da TV paga (2011). Ela rege especificamente o setor de televisão paga e traz em seu texto uma preocupação pública mais específica e objetiva com o conteúdo e a promoção da produção nacional e/ou independente.

O projeto de lei foi apresentado em um período propício. A produção audiovisual como forma de acesso e comunicação da cultura nacional e da diversidade cultural estava inserida na agenda do Estado. Apesar da Lei Federal de Incentivo

Cultural (Lei Rouanet) ter sido sancionada em 1991 e a Lei do Audiovisual ser datada de 1993, foi quase dez anos depois que a atenção do Estado se voltou mais concentrada ao setor audiovisual. A criação da Ancine (Agência Nacional do Cinema), em 2001, por meio da Medida Provisória nº2228-1, foi um grande indício dessa preocupação pública e normativa com esse setor em crescimento no país. No mesmo decreto foi criada a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine, cujos recursos são destinados, a partir de 2006, ao Fundo Setorial do Audiovisual¹⁵.

O FSA [Fundo Setorial do Audiovisual] é um marco na política pública de fomento à indústria cinematográfica e audiovisual no país, ao inovar quanto às formas de estímulo estatal e à abrangência de sua atuação. Isto porque o FSA contempla atividades associadas aos diversos segmentos da cadeia produtiva do setor – produção, distribuição/comercialização, exibição, e infraestrutura de serviços – mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros, tais como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros. (BRASIL, MINISTÉRIO DA CULTURA)

A TV paga foi um importante setor dentro das negociações para a formulação da medida provisória que deu origem à Ancine. Apesar do foco mais direcionado ao cinema da Condecine, sua existência influenciou a cadeia produtiva audiovisual e ecoou também no setor de TV paga.

Do ponto de vista dos programadores internacionais, o personagem central daquele momento foi Abel Puig, ex-diretor geral dos canais Fox no Brasil, que conduziu diretamente as negociações com o governo. Houve uma série de ajustes até a instalação definitiva da Ancine, em 2002, e algumas contrapartidas importantes foram acertadas entre governo e o setor da TV paga. A mais importante foi a regra para a atenuação da Condecine no caso de produção nacional. Em lugar de pagar 11% sobre o valor de suas remessas ao exterior para a contribuição ao cinema, os programadores estrangeiros poderiam optar por aplicar 3% desse faturamento em coproduções locais, e com isso ficariam isentos da Condecine. (POSSEBON, 2009, p.198)

A ação colaborativa do Estado com os agentes do setor de TV paga gerou uma abertura e ampliação do conteúdo nacional no país, com um crescimento nas produções nacionais exibidas no serviço. Neste cenário, a HBO foi um dos canais que acolheu a proposta e no período realizou no Brasil produções como Filhos do Carnaval (2006) e o drama intitulado Alice (2008). A HBO também criou, neste momento, projetos que

¹⁵ O Fundo Setorial do Audiovisual foi regulamento pelo Decreto 6.299 de 2006.

viriam a ser utilizados nos anos posteriores a lei de 2011, para o cumprimento das cotas estabelecidas em lei.

A movimentação em relação às políticas culturais direcionadas ao audiovisual teve destaque no governo do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011). O ministro da Cultura do primeiro mandato de Lula foi o músico Gilberto Gil (2003-2008). Este foi um período marcado por uma busca pela abrangência e a articulação da amplitude das atividades culturais que foram abarcadas. Buscou-se dar, o que Rubim (2008, p.197-198), considerou como, uma contemporaneidade ao Ministério, com a preocupação em colocar o Estado em uma posição de protagonismo com a promoção e financiamento da cultura nacional e nesse cenário também explorou o incentivo aos modelos de culturas digitais e audiovisuais. O objetivo era consolidar institucionalmente o Ministério e fomentar as políticas públicas culturais, dentre as quais se incluem os produtos audiovisuais.

Em 2007, foi apresentado o projeto de lei que versava sobre a comunicação social eletrônica e em 2011 a lei foi sancionada com as obrigatoriedades de cotas de conteúdo nacional nos canais do serviço de TV paga, ação com finalidade de aquecer e desenvolver o mercado de produção brasileira e promover a cultura nacional. A proposta da lei incentivava um maior acesso dos produtores de conteúdo e da cultura nacional aos meios de distribuição, principalmente no que tange os quesitos relacionados à quantidade de conteúdo veiculado que deve ser produzido por produtora nacional e/ou independente.

4.2 Análise da implementação: O processo legislativo

4.2.1 Processo Legislativo Ordinário no Brasil

O processo de elaboração de regulações no Brasil pode ser realizado de diversas maneiras, conforme a natureza da mesma. O Brasil é uma federação constituída de três esferas político-administrativas: a União, o Estado e o Município, cada esfera tem certo grau de autonomia para criar normas legais segundo as atribuições direcionadas a cada uma pela Constituição Federal de 1988. Os poderes são divididos em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Todos os poderes podem apresentar projetos de lei, contudo, o poder Judiciário pode apresentar apenas os projetos sobre matérias específicas referentes à suas próprias funções.

O Poder Legislativo no Brasil é representado por duas Casas Legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, “[...] possuem órgãos internos destinados a ordenar seus trabalhos” (SILVA, 2005, p. 508 - 511). Os principais órgãos internos são: Mesa, Comissões, Polícia e Serviços administrativos. A esta investigação os órgãos de maior relevância são as Comissões, pois é dentro delas que as leis ordinárias são discutidas e votadas, no sistema de Comissões e Plenário. Como apresenta José Afonso da Silva,

Comissões Parlamentares. São organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres.

As comissões do Congresso e de suas Casas serão permanentes ou temporárias e constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar sua criação, assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos partidários que participem da respectiva Câmara (art.58, inciso parágrafo 1). (SILVA, 2005, p. 513-514)

Dentro da concepção de comissões representativas, “As comissões são órgãos compostos por pequeno número de parlamentares – no mínimo 3,5% e no máximo 12% do total de deputados, no caso da Câmara” (PACHECO, 2013, p.19). Elas são temáticas e cada comissão é acionada cada vez que a matéria discutida tem alguma relação com sua temática. As comissões analisam detalhadamente os projetos de lei, podem requerer audiências públicas para ouvir autoridades e especialistas no assunto, além de atores importantes no setor a ser regulado. Tem a função de propor alterações e melhoramentos nas redações dos projetos por meio de parecer e voto, e elaboração de um substitutivo com as propostas discutidas e votadas. A estrutura interna das comissões se organiza de forma hierárquica, com o estabelecimento de presidentes, vice-presidentes, etc. Para cada caso, a comissão designa um relator responsável. As decisões da comissão são publicadas por meio do parecer do relator, que reflete a decisão interna da comissão, contudo, quando o voto de algum membro da diverge do voto do relator, o parlamentar pode pedir para dar o seu voto em separado. É preciso compreender que a formulação das comissões é de caráter representativo. O líder do partido indica um membro para participar, este se torna representante do partido na comissão. A porcentagem de participação nas comissões corresponde à representatividade do partido no congresso (PACHECO, 2013 & SILVA, 2005, p.514).

As decisões quanto aos projetos podem se restringir ao âmbito interno das comissões, por meio do mecanismo batizado de poder conclusivo de deliberação das

comissões, ou seja, as decisões são tomadas dentro das comissões e não são encaminhadas para a votação do Plenário. Os parlamentares, entretanto, podem requerer o voto em Plenário.

No caso do projeto de lei que dispõe sobre o conteúdo audiovisual eletrônico aqui analisado, na tramitação na Câmara dos Deputados, as decisões se restringiram às comissões, no Senado houve o voto em Plenário.

Os projetos de leis propõem a mudança ou a elaboração de uma lei. “Podem ser apresentados, em geral, tanto por parlamentares, individual ou coletivamente, quanto pelas comissões da Câmara, do Senado ou das duas Casas em conjunto, ou ainda pelo presidente da República” (PACHECO, 2013, p. 29).

As comissões podem ser permanentes ou temporárias. As permanentes são “as que subsistem através das legislaturas, são organizadas em função da matéria, geralmente coincidem com o campo funcional dos Ministérios.” (SILVA, 2005, p. 514). Hoje, a Câmara dos deputados conta com vinte e cinco comissões permanentes. As comissões temporárias, ou especiais, são criadas em um determinado momento para a discussão de matéria específica e deixam de existir depois de realizada a sua função específica e pontual.

As comissões que participaram do processo legislativo do Projeto de Lei 29 de 2007, que deu origem a Lei 12.485/11, são permanentes.

Além do Poder Legislativo, o Poder Judiciário também tem um papel importante dentro do processo de elaboração de leis.

A função do Poder Judiciário é de constituir um “sistema de composição de conflitos de interesses” (SILVA, 2005, p.553). Quando há conflito de interesses entre textos legais, o poder Judiciário, pautado no repertório legal do país, independente de critérios pessoais, aplica as regras desenvolvidas pelos legisladores.

Para a presente pesquisa, o órgão de destaque a se analisado é o Supremo Tribunal Federal, pois é o responsável pela jurisdição constitucional. Ou seja, responsável por defender a Constituição (p.557). Desta forma, o Supremo Tribunal Federal é um ator importante dentro do processo legislativo, trabalhando para que as leis sejam produzidas dentro dos conceitos constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal é constituído por onze ministros, todos nomeados pelo Presidente da República, mas apenas após serem votados pelo Senado Federal. Os critérios para a nomeação são: naturalidade brasileira, com idade entre 35 e 60 anos e saber jurídico notável, além de reputação ilibada (p.559).

Cabe ao Supremo Tribunal Federal “processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade da lei” (p.560).

O Processo Legislativo ordinário pode, portanto, envolver os três âmbitos de poder no país.

O Poder Judiciário participa do processo como o defensor da Constituição e quando convocado tem papel fundamental para a manutenção ou extinção de artigo ou até mesmo de toda de uma lei com base legal no decreto de sua inconstitucionalidade.

Este trabalho apresenta mais adiante a Ação de Inconstitucionalidade desenvolvida e apresentada pelo Partido Democratas contra a Lei 12.485/11.

4.2.3 Análise de implementação

A Lei da TV paga foi elaborada a partir de um projeto de lei encaminhado em 05 de fevereiro 2007 à Câmara dos Deputados pelo deputado estadual por Santa Catarina Paulo Roberto Barreto Bornhausen, no período em questão filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁶.

O principal objetivo era de atualizar a lei quanto às novas tecnologias, em um panorama de convergência das mídias (JENKINS, 2008), além da ampliação das fontes de informação para os cidadãos brasileiros, ao visar uma democratização do acesso à informação.

A consciência de uma determinada comunidade é em grande parte derivada das noções contidas na variedade da cadeia de valores culturais e sociais dessa sociedade, manifestando-se pelas produções culturais, artísticas, literárias, econômicas, e outras, que fomentam as relações e integrações entre as pessoas. Com isso, este Projeto de Lei tem o escopo de buscar, dentro do aparato constitucional, legal e regulatório já existente, a construção de um modelo social, inclusivo e eficiente que possibilite a democratização do acesso à informação pelos meios de comunicação social eletrônica, facultando a multiplicidade de fontes, e de meios de distribuição, de informação, lazer e entretenimento para a população brasileira. (PROJETO DE LEI 29/2007)

O Projeto de Lei numerado na Câmara 29/2007, propunha, inicialmente, a convergência de uma lei para toda a variedade de processos de veiculação de, o que ele chama, “comunicação social eletrônica”.

Art. 5º A distribuição de conteúdo eletrônico é inerente aos seguintes serviços de telecomunicações:

I - Serviço de radiodifusão sonora;

16 Atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PFL)

- II - Serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- III - Serviço de TV a Cabo;
- IV - Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH);
- V - Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS);
- VI - Outros serviços, conforme disposição da Anatel.
(PROJETO DE LEI 29/2007)

Ao acoplar em uma mesma legislação os serviços de radiodifusão, TV paga e internet, o projeto propunha uma legislação de comunicação pautada na natureza do conteúdo e não mais na tecnologia de transmissão de informações e dispositivos de recepção, apesar de não criar normas voltadas à regulação do conteúdo em si.

O conteúdo migra de uma mídia para a outra e isso mudaria a legislação sobre o mesmo? Assistir a um programa de TV na internet é assistir TV? Como pensar tecnologicamente em um período de convergência, em que os conteúdos podem ser acessados por dispositivos diferentes? O projeto de lei propôs um modelo que poderia suprir as necessidades da tecnologia em comunicação social no momento. Não havia, no período, projetos que se voltassem à regulamentação da internet, mas o meio se tornava cada vez mais representativo no cotidiano dos cidadãos, na formação de opiniões e na transmissão de informações. Ainda não estava em pauta o marco regulatório da internet, que foi votado e sancionado em 2014, sete anos após o projeto de lei em questão.

A radiodifusão é regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), original de 1962, data que expressa claramente a necessidade de uma revisão. A radiodifusão é o meio de comunicação social mais acessível no país e merece uma legislação atualizada e não apenas remodelada por medidas provisórias que transformaram o CBT em uma colcha de retalhos. Contudo, a concentração de todas as tecnologias de transmissão de “conteúdo eletrônico” em um único texto exigiria uma elaboração muito detalhada, focada em estudos sobre a natureza de cada meio. A radiodifusão trata-se de um serviço privado mas que utiliza concessões públicas para o uso do espectro de onda, que pertence à União, o que não acontece com os outros meios citados. As especificidades de cada meio dificultam a elaboração de uma legislação que incorpore todos eles.

O projeto de Lei sofreu muitas emendas em seu texto, antes de, em 2011, se transformar na Lei 12.485, Lei do SeAc ou Lei da TV paga.

Dentro da Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado às comissões que representavam as temáticas dos setores que poderiam estar direta ou indiretamente

ligados ao projeto. Foram acionadas a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Em março de 2007, durante o início da tramitação do projeto de lei na Câmara, foram apensados a este mais dois projetos de lei, o nº 70/2007, que dispunha sobre a produção e a programação e provimento do conteúdo nacional; e o projeto de lei nº 332/2007, que dispunha sobre a produção, a programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica. Os dois foram apresentados ao plenário em data posterior ao projeto de lei (PL) 29/2007. A mesa diretora da câmara dos deputados observou uma proximidade dos projetos, portanto os dois foram apensados à PL 29/2007 para facilitar a tramitação.

A PL 70/2007 foi proposta pelo deputado federal, por São Paulo, Nelson Marquezzelli, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em 07 de fevereiro de 2007. O PL objetivava:

[...] garantir que a produção, a programação e o provimento de conteúdo nacional de comunicação social estejam efetivamente sob o controle de brasileiros, independentemente da plataforma tecnológica por meio da qual dito conteúdo seja transmitido; o disciplinar a atuação das empresas de telecomunicações no setor de comunicação social, consolidando normas preexistentes que já hoje visam impedir a concentração econômica nessas empresas, pela verticalização, de toda a cadeia de exploração do conteúdo audiovisual que vai da sua produção até a sua distribuição. (PROJETO DE LEI 70/2007)

Ao anexar o PL 70/2007 ao PL 29/2007 vê-se o surgimento da pauta do conteúdo nas discussões normativas de distribuição e prestação de serviços de comunicação com transmissão de imagens e sons. A PL 29/2007 não fazia referência ao conteúdo em seu texto. Já a 70/2007 trata de preocupações voltadas à identidade, cultura e soberania nacional, principalmente vislumbrando um futuro panorama comunicacional brasileiro com a entrada das empresas internacionais de telecomunicações na prestação de serviço em comunicação social, por exemplo, na TV por assinatura. Introduce também a ideia de ampliação das fontes de produção, que dá origem no texto final da lei, às concepções de produção independente e regional e a promoção da diversidade cultural.

Intenta-se, pois, disciplinar a oferta de conteúdo nacional à população brasileira. O objetivo é que o conteúdo associado pela população à sua própria imagem, contribuindo para a formação da identidade nacional, esteja sob o controle e a responsabilidade de brasileiros, sem impedir a veiculação de visões de mundo estrangeiras, contanto que a origem desse conteúdo forâneo seja claramente mostrada pelos meios de comunicação social. (PROJETO DE LEI 70/2007)

O PL 332/2007 foi apresentado em 07 de março pelo deputado federal, por São Paulo, Paulo Teixeira, no período filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Enquanto o PL29/2007 pretendia abarcar a radiodifusão dentro de seu texto normativo, o PL 332/2007, contudo, eximia-se de regular o setor, deixando claro que o serviço se submete as disposições contidas na Constituição Federal de 1988. O PL 332/2007 propunha normas voltadas ao conteúdo nacional.

Art. 14. Os serviços de que trata o art. 6º destinarão percentual, não inferior a 15%, da capacidade operacional alocada à comunicação social eletrônica de acesso condicionado, para veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras, na forma do regulamento. (PROJETO DE LEI 332/2007)

Apesar de ainda ser um texto vago, sem indicações de sanções para os não-cumpridores da lei, o PL 332/2007 propunha uma preocupação com o conteúdo nacional e sua inserção nos serviços de comunicação social eletrônica. Ambos buscaram contemplar a internet em suas regulamentações.

Em agosto de 2007, o deputado, pelo Rio Grande do Norte, João Maia, filiado ao Partido da República (PR), apresentou um novo projeto de lei que também versava sobre a comunicação eletrônica e, portanto, foi apensada ao PL29/2007 por tratarem de matéria correlata. O PL 1908/2007 propunha além da participação das empresas de telecomunicações na prestação de serviço para a TV por assinatura, a liberação para que as empresas participassem de todos os segmentos do setor, ação restringidas na lei e nas normas anteriores como forma de proteção contra o monopólio econômico e ideológico.

Art. 3º É assegurado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações o direito de, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico no todo ou em parte, observada a regulamentação que vier a ser estabelecida. (PROJETO DE LEI 1908/2007)

O texto do PL 1908/2007 trazia novamente a questão do conteúdo nacional.

Art. 7º A programação distribuída através do serviço de comunicação eletrônica de massa deverá conter em sua grade pelo menos 50% de conteúdo brasileiro, sendo que deste percentual 10% deverá ser produzido por produtores independentes brasileiros. (PROJETO DE LEI 1908/2007)

Devidamente anexados os PL 70/2007, 332/2007 e 1908/2007, foi iniciada a fase de análise, pareceres e votos dentro das comissões temáticas da Câmara dos Deputados sobre o PL 29/2007.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), que não havia sido convocada para a participação no processo, por meio de seu

presidente, Albano Franco – deputado por Sergipe filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – encaminhou um requerimento em que pedia a participação da citada comissão no processo de desenvolvimento do texto regulatório. Argumentou que a lei influenciaria no setor que lhe é de competência, tangendo elementos como setor terciário, atividade econômica em regime empresarial, regime jurídico das empresas, fiscalização e incentivo pelo Estado às atividades econômicas e matérias relativas a direito comercial. Ao considerar o requerimento de participação da CDEIC, tem-se o indício da preocupação do desenvolvimento de monopólios dentro do sistema de TV por assinatura e o incentivo ao desenvolvimento do mercado audiovisual como indústria no Brasil.

O deputado Luiz Couto, do PT da Paraíba, entrou com um requerimento em maio de 2007 para que a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)¹⁷ fosse incluída no despacho do PL 29/07. A justificativa ficou pautada no fato de o PL discutir matéria referente à comunicação social, e o direito à comunicação ser uma das preocupações da Comissão, já que é parte do conceito geral de respeito aos direitos fundamentais.

A comissão organizou diversas ações direcionadas a discutir matérias correlatas. Em conjunto com a sociedade civil organizou a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, “além de ter promovido inúmeras audiências públicas, seminários e outras atividades para debater a questão da comunicação, das rádios comunitárias, da liberdade de acesso à Internet entre outros temas correlatos.” (Pedido para a introdução do CDHM na análise do projeto pelo Deputado Luiz Couto, 2007). O requerimento foi deferido, e a CDHM deveria se manifestar antes da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Contudo, em 05 de junho de 2007, o deputado Luiz Couto, presidente da Comissão, pediu a desconsideração do requerimento da participação da CDHM na discussão da PL, esclarecendo que esta comissão estaria trabalhando ao lado da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática em suas discussões para a referida matéria.

A julgar pelos objetivos da Comissão de Direitos Humanos e das Minorias como sua luta pelo direito à comunicação e pela promoção e preservação das culturas nacionais do país, a retirada da participação direta desta do processo de tramitação do PL 29 pode ter sido uma escolha burocrática. Isto porque ao considerar que a adição de

¹⁷ Comissão dos Direitos Humanos e das Minorias conta com dezoito deputados membros e dezoito suplentes.

mais comissões dentro do processo legislativo pressupõe-se que o processo terá seu período de tramitação também aumentado. Entretanto, a ausência dos pareceres oficiais de um órgão direcionado à proteção da cultura gera uma lacuna dentro do procedimento e enfraquece as vias oficiais para as justificativas da importância da regulação de conteúdo como fermenta de acesso, democratização e direito à comunicação, por exemplo.

Por ser a comissão que tem sua temática voltada à matéria discutida, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)¹⁸ participou ativamente do processo de tramitação – com a colaboração da Comissão de Direitos Humanos e das Minorias em suas discussões internas –, e o PL29/2007 recorrentemente voltava para análise interna desta e foi a primeira comissão a receber o projeto.

Na primeira passagem do PL na CCTCI, foi designado o deputado pelo Rio de Janeiro, Jorge Bittar (PT) como relator. Foram apresentadas 12 emendas ao texto. As emendas e o substitutivo elaborado pela CCTCI nesse primeiro momento não estão disponíveis no resumo da tramitação da PL29/2007 no portal da Câmara dos Deputados, não tendo sido possível acessar tais documentos para análise. Desta forma, esta pesquisa inicia a análise de documentos das tramitações dentro das comissões temáticas da Câmara dos Deputados com as emendas e os substitutivos elaborados pela segunda comissão consultada.

O projeto foi encaminhado, com as mudanças propostas pela CCTCI, para Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), que designou como relator, deputado pelo Mato Grosso, Wallington Fagundes (PR).

O substitutivo final apresentado por esta comissão excluía a radiodifusão e a internet da alçada normativa do projeto de lei, restringia apenas à TV paga, e defendia a escolha como uma forma de distinguir os mercados e poder exercer uma legislação específica às necessidades da TV por assinatura, sem que ela se misturasse e confundisse com a radiodifusão.

As matérias referentes à abertura ao capital estrangeiro, à participação das empresas de telecomunicações na prestação do serviço de TV paga e as cotas de conteúdo nacional causaram questionamentos. Para sanar as falhas do texto foi elaborada uma redação mais detalhada e específica dos pontos que anteriormente ficaram confusos ou indefinidos. Quanto ao conteúdo nacional, o objetivo foi utilizar a

¹⁸ Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática é constituída por quarenta e dois deputados.

Medida provisória 2.228-1 – responsável pela criação da Ancine e das medidas relacionadas ao fomento à produção audiovisual – para unificar uma política pública de incentivo ao setor audiovisual de forma mais ampla e sólida, atribuindo à agência a função de regulação relacionada ao conteúdo no serviço de TV paga. Também foram importados da MP os conceitos necessários para a compreensão e melhor execução da lei como os conceitos de conteúdo brasileiro, produtora brasileira e produtora brasileira independente. O incentivo à indústria audiovisual foi a base para tais escolhas, assim como o estabelecimento de cotas para o conteúdo. “Agora, conteúdo brasileiro será utilizado também para efeito de política de cotas, o que expande sensivelmente seu impacto sobre a dinâmica do setor, requerendo uma definição diferenciada.” (SUBSTITUTIVO CDEIC 21/11/2007). O documento estabelece a existência de uma possível cota para conteúdo nacional, mas que será estabelecida pela União, e, portanto, o texto em questão não a delimitou.

Art. 19. A critério da União, poderão ser estabelecidas, de acordo com o art. 222, § 3º, da Constituição Federal, e com o objetivo de atender a legislação em vigor, cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos específicos para serem cumpridas pelos empacotadores de conteúdo eletrônico.

Parágrafo único. O órgão regulador das cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos definidas pela União será a Agência Nacional de Cinema – Ancine. (SUBSTITUTIVO COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO 04/10/2007)

Propunha-se também uma ampliação na lista de canais de programação básicos de utilização gratuita, aos quais se incluíram os que já eram obrigatórios na Lei do Cabo, como os canais de utilidade pública e estatal, um canal de programação destinado à distribuição de programação nacional, produzidos exclusivamente por produtoras independentes.

A CDEIC, que a priori não estava na lista de comissões a serem consultadas, desenvolveu um grande papel no desenvolvimento da Lei da TV paga.

Após a passagem pela comissão citada, o PL foi reencaminhado, com as remodelações propostas, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI).

A CCTCI propôs algumas mudanças no substitutivo que, segundo o relator, deputado Jorge Bittar (PT), serviriam para aperfeiçoar o documento. Foi proposta a troca do termo “comunicação audiovisual por assinatura” por “comunicação social de

acesso condicionado”, um detalhe que segundo a comissão evita uma confusão com o Serviço Especial de TV por assinatura (TVA¹⁹) que já possui um regulamento próprio.

Dentre as emendas propostas ao PL29/2007 pela comissão, havia: (a) a ampliação de alcance da lei para os conteúdos audiovisuais disponibilizados pela internet; (b) ampliação da porcentagem obrigatória de conteúdo brasileiro, decretando uma faixa de horário para essa veiculação; (c) um veto às repetições excessivas de uma mesma programação nacional, o que, segundo o documento, seria uma forma de burlar o objetivo de estímulo à produção nacional, e a proibição qualquer outra atividade formulada artificialmente para dissimular o cumprimento das cotas; (d) a supressão das funções atribuídas à Ancine; (e) a exclusão dos conteúdos jornalísticos, esportivos, telenovelas, canais de televidas e que exibissem majoritariamente filmes do conceito de espaço qualificado.

O texto defendia uma regulação à programação e não ao conteúdo, delimitando o que não estaria dentro do alcance do conceito “[...] o Substitutivo não define de maneira rígida os programas considerados qualificados, e o legislador não se torna julgador do mérito dos conteúdos veiculados” (CCTCI 07/12/2007).

A CCTCI, após deliberação interna, elaborou um novo substitutivo no qual propunha a ampliação do percentual da permissão de participação financeira de empresas do setor de TV por assinatura na radiodifusão e vice-versa de trinta para cinquenta por cento, manutenção das funções atribuídas à Ancine, a retirada dos conteúdos pedidos do conceito de conteúdo qualificado, a autorização à veiculação de publicidade. A emenda que propunha a proibição às repetições foi vetada e os conteúdos disponibilizados pela internet se mantiveram excluídos da alçada da lei. Foi mantida a utilização do conceito definido pela MP 2.228-1 para conteúdo nacional e as cotas, incluindo uma preocupação com o conteúdo independente. Estabeleceu a utilização do Fundo Setorial do Audiovisual para a produção de conteúdos para o serviço de acesso condicionado, com destinação específica de porcentagem das aplicações às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a intenção de desenvolver a indústria audiovisual nestas regiões e promover a cultura e a produção regional.

19 **TVA** - (*Serviço Especial de TV por Assinatura*) - TVA é o serviço de telecomunicações no qual a programadora transmite o sinal até o "headend" da operadora, que envia a programação ao assinante por meio de sinais UHF codificados, sendo permitida, a critério do poder concedente, a utilização parcial sem codificação. Fonte: Anatel

A exemplo de outras nações, avaliamos que a política de cotas a ser implantada deve prever não somente cotas sobre os pacotes veiculados, mas também sobre as programações exibidas. Nesse sentido, com base nas experiências internacionais e na atual conjuntura do mercado brasileiro de televisão por assinatura, propomos a instituição de cotas progressivas para empacotadores e programadores, a ser implementada ao longo dos quatro anos posteriores à aprovação da norma em discussão. Além disso, recomendamos o estabelecimento de cotas específicas para programas independentes. Ressalte-se ainda que a instituição de política de cotas, por si só, não é capaz de assegurar o pleno desenvolvimento da indústria local de produção. Por esse motivo, em adição às medidas mencionadas, propomos o incremento do montante de recursos destinados ao Fundo Setorial de Audiovisual, 30% dos quais a serem aplicados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (PARECER COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA 07/12/2007)

Houve a simplificação do sistema de cotas de conteúdo nacional, com a delimitação de exibição de três horas e meia de programação nacional semanal, metade produzida por produtora independente. Quanto aos canais de conteúdo brasileiro, 25% dos canais oferecidos deveriam ser de conteúdo brasileiro e 1/3 deles gerados por produtores independentes, até um limite de dez canais nacionais dentre os quais três independentes.

Segundo a comissão, os artigos relacionados ao conteúdo brasileiro tinham como objetivo o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira e para alcançar esse objetivo propunham a adição do conteúdo independente na cota de veiculação. Ao direcionar uma parcela da cota aos conteúdos produzidos por produtoras independentes, a lei evitaria uma propulsão apenas ao crescimento das grandes emissoras que já possuem poder e estrutura de produção, e incentivaria o aumento de ofertas no mercado, o que proporcionaria, idealmente, também uma pluralidade de fontes de informação e cultura.

No caso do conteúdo nacional, delimitou-se a cota obrigatória apenas aos canais de espaço qualificado. A escolha foi realizada com base na complexidade de produção de tais produtos audiovisuais e como estes trariam mais desenvolvimento ao mercado, tanto em questão narrativa e estética quanto em criação de empregos.

É importante ressaltar que as limitações impostas não impedem, de forma alguma, a atividade estrangeira no País. A proposta apresentada dispõe apenas que o conteúdo gerado por estrangeiros não será considerado produção nacional, a não ser que atenda os critérios estabelecidos de coprodução. O mesmo se aplica para as programadoras brasileiras, com as ressalvas de que a sua direção e gestão é reservada a brasileiros e, por força das razões já apontadas, a participação estrangeira no seu capital votante não pode alcançar 50% do total. (PARECER COMISSÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA 07/12/2007)

Por meio do capítulo intitulado Do estímulo à produção audiovisual brasileira, o substitutivo propôs a utilização da lei que discorre sobre a Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), lei 11.437/2006, para regulamentar a forma de incentivo do Estado à indústria audiovisual. O capital também seria direcionado a localidades estratégicas, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A intenção era o crescimento equilibrado do mercado, para estimular a desconcentração dos investimentos na região Sudeste, região considerada polo de produção audiovisual, por ser sede de grandes produtoras e emissoras de TV aberta.

A segunda participação da CCTCI foi finalizada, e durou, ao todo, de novembro de 2007 a julho de 2008.

Durante a tramitação do projeto dentro da CCTCI, o deputado por Minas Gerais Júlio Delgado, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), requereu o encaminhamento do projeto à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), visto que o projeto versa sobre uma prestação de serviço voltada diretamente a assinantes e, portanto, seria de competência da CDC examinar o projeto e aperfeiçoá-lo sob o ponto de vista do consumidor e com a intenção de priorizar seus direitos.

O PL 29/2007 foi encaminhado à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Sua participação foi de agosto de 2008 a agosto de 2009.

O relator do projeto no CDC foi o deputado Vital do Rego Filho, deputado pela Paraíba, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Uma das primeiras ações da CDC foi o requerimento de audiências públicas sobre o PL. Segundo o Vital do Rego Filho, o Deputado Jorge Bittar, relator da CCTCI, promoveu inúmeros diálogos com grupos empresariais da área e os substitutivos realizados por essa comissão tiveram influência desses diálogos. Por isso, a CDC propôs a promoção de quatro audiências públicas com representantes das atividades relacionadas ao setor: distribuição, empacotamento, produção e programação. Na audiência destinada à distribuição envolveria representantes da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix), Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil), Associação Nacional de Operadoras de Celulares (Acel), Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), representando as empresas NET, SKY e TVA; e do Órgão de Defesa do Consumidor. Quanto à audiência relacionada ao empacotamento, seriam convidados o presidente da Anatel, o diretor geral da NET Brasil Fernando Ramos, a

diretora executiva da Associação Neo TV, Neusa Risetete e um representante do Órgão de Defesa do Consumidor. A participação da área da produção ficaria por conta da Agência Nacional do Cinema (Ancine); do presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV, Fernando Dias; do presidente do Congresso Nacional de Cinema (CBC), Paulo Rufino; do presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), Amilcare Dallevo; e do representante do Órgão e defesa do Consumidor. Para representar a área de programação, a Ancine, o diretor Geral da Globosat, Alberto Pecegueiro, o Grupo Bandeirantes de Comunicação, os canais Abril de Televisão, o diretor geral da Associação Brasileira das Programadoras de TV por assinatura (ABPTA), Carlos Alckmin; o presidente da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), Daniel Slaviero; e um representante do Órgão de Defesa do Consumidor.

O requerimento foi aceito e as audiências públicas foram realizadas no período de 06 de novembro a 16 de dezembro de 2008.

Entre as emendas propostas, as mais representativas foram as relacionadas: (a) ao conteúdo nacional, (b) à pluralidade de informação, (c) à publicidade, (d) à obrigatoriedade de exibição de publicidade eleitoral obrigatória, (e) à inserção de classificação indicativa, (f) ao direito do assinante, (g) à passagem das funções anteriormente atribuídas à Ancine ao Ministério das Cultura, (h) à permissão ao consumidor de adquirir a compra de canais de forma avulsa, (i) ao englobamento a internet no marco regulatório estabelecido pelo PL 29/2007, e (j) ao estabelecimento de penalidades e sanções, que não estava previsto nos textos dos substitutivos anteriores.

O substitutivo final da comissão propôs a inserção de um capítulo sobre sanções e penalidades, tema que surge pela primeira vez em um substitutivo no processo de tramitação do PL 29/2007. “A implementação de um comando normativo exige, em regra, a correspondente concepção de um instrumental punitivo que lhe confira eficácia.” (PARECER SUBSTITUTIVO COMISSÃO DEFESA DO CONSUMIDOR 15/05/2009).

Visando uma melhoria no serviço prestado, foi introduzido também um capítulo que versa sobre os direitos do assinante, além de uma obrigatoriedade de cadastramento das empresas que pretendem prestar o serviço junto à Anatel, para que elas cumpram requisitos mínimos de qualidade técnica e o serviço não tenha queda na qualidade pautada pela abertura do mercado. Foi incorporada a emenda que permitiria a aquisição de canais de forma avulsa. A prática de vendas dos pacotes se solidificou no setor de TV

paga principalmente pela ausência de tecnologias que permitissem a venda avulsa, no atual momento tecnológico, tal procedimento pode ser facilmente executado e controlado, “Com a definição dessa possibilidade, temos a convicção que o mercado gradualmente se conformará e estabelecerá novas bases de comercialização, harmonizadas com a proibição de venda casada.” (CDC 08/06/2009). O artigo que proibia a cobrança de custo pelos pontos-extras foi mantida no substitutivo com o objetivo de evitar abusos por parte das distribuidoras.

A CDC se mostrou favorável às cotas destinadas a veiculação do conteúdo nacional, “A medida harmoniza-se com normas similares às implantadas em diversos outros países, criadas para assegurar a preservação das culturas locais e promover o desenvolvimento das indústrias nacionais de produção de conteúdo.” (PARECER CDC 15/05/2009), e propôs uma maior porcentagem de conteúdos produzidos por produtoras independentes. Com o propósito de promover a produção dos conteúdos e o desenvolvimento do mercado, o substitutivo propôs que metade das cotas deveriam ser cumpridas por conteúdos audiovisuais eletrônicos produzidos a menos de sete anos de sua veiculação. As duas foram aprovadas e inseridas no substitutivo final da comissão.

A defesa à introdução do conteúdo nacional é pautada na importância da medida na promoção da cultura nacional, na pluralidade de informações e nas possibilidades de barateamento do serviço, sendo o consumidor beneficiado nas três instâncias.

Não se duvida que a instituição das cotas mostra-se benéfica também para o consumidor, pois o fortalecimento do mercado nacional de audiovisual introduz uma nova variável para a formação dos preços praticados para os pacotes e programações. Caso seja mantida a política de veicular majoritariamente conteúdos estrangeiros, os preços das programações continuarão a ser estabelecidos nos países de origem, dificultando às produtoras brasileiras o escoamento de sua produção. Não obstante, as cotas não podem servir apenas para a substituição da dominância de grupos econômicos estrangeiros por nacionais. A instituição de cotas sem a garantia de espaço para produtores independentes significa igualmente favorecer a concentração do mercado de produção nacional, já altamente concentrado na mão de poucos grupos ligados a radiodifusores. (PARECER COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR 15/05/2009)

As cotas foram mantidas segundo as possibilidades de cumprimento do mercado sem prejuízos às programadoras, o que poderia ocasionar um repasse financeiro aos assinantes. Ficou estabelecido que todas as emissoras deveriam exibir três horas e meia semanais de conteúdo nacional e a metade desta produção deveria ser independente. Foram especificadas mais detalhadamente as características necessárias para os canais

considerados canais de conteúdo brasileiro, como a veiculação de 12 horas de conteúdo nacional independente.

Propôs-se um limite para a publicidade nos canais de TV paga, baseado nos limites legais de tempo de veiculação de publicidade na radiodifusão. A publicidade é um importante fator no faturamento no serviço de radiodifusão, já a TV por assinatura é sustentada financeiramente pelo valor cobrado dos assinantes, por isso não haveria motivos lógicos para a liberação desregrada de veiculação de publicidade neste serviço.

O substitutivo final propôs, portanto, um limite de 12,5% de publicidade na programação, metade do permitido na radiodifusão. A CDC defendeu que a interrupção de programas causaria prejuízos na fruição dos conteúdos pelos assinantes, portanto apresentou emenda que restringia a exibição de comerciais ao início e término das obras. Quanto aos canais infante-juvenis, a CDC deixou à critério da Ancine legislar mais especificamente quanto as limitações de publicidade destinada a esse público.

O substitutivo apresentou um artigo que decretava a obrigatoriedade de classificação indicativa nos programas destinados a TV paga para impedir que este público seja exposto a conteúdos inadequados, tratou-se de uma ação protecionista aos espectadores da faixa infante-juvenil. Não houve a aceitação da proposta relacionada à introdução do Ministério da Cultura como órgão regulador do sistema.

Algumas indicações foram baseadas nas leis de mercado e na ampliação da livre concorrência, desta forma foram delimitadas restrições à participação cruzada entre os setores de radiodifusão e telecomunicações, o que impediria a criação de monopólio, e permitiria ampliação das fontes de informação.

A internet foi incorporada ao projeto novamente, mas apenas os serviços que são de acesso condicionado à contratação remunerada. Os conteúdos livres foram excluídos da regulamentação. Ou seja, serviços de VOD²⁰ (*video on demand*) pela internet deveriam seguir as normas estabelecidas pelo PL 29/2007.

Celso Russomanno, deputado por São Paulo, filiado ao Partido Progressista (PP)²¹, ativista na causa da defesa do consumidor, deu seu voto em separada pedindo emendas ao substitutivo, nenhuma das duas emendas propostas tinha relação com as cotas de veiculação de conteúdo nacional.

20 *Video on demand*: vídeos disponibilizados para serem assistidos segundo a demanda de interesse do usuário.

21 Atualmente filiado ao Partido Republicano Brasileiro (PRB).

A CDC mostrou-se favorável as cotas de conteúdo nacional e aos canais nacionais obrigatórios, o que pode ser um indício de uma abordagem mais cultural do que mecanicista do código de defesa do consumidor para o serviço de TV paga. Foi apresentada uma flexibilidade importante da Comissão, que considerou as especificidades do serviço e compreendeu a importância do mercado e da ampliação anual do seu alcance no Brasil.

Em setembro de 2009, o PL 29/2007 voltou à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Nesse momento foi designado um novo relator dentro da comissão, o deputado, pelo Ceará, Paulo Henrique Lustosa²², filiado ao PMDB. Foram apresentadas 103 emendas ao texto normativo, muitas corriqueiras e apresentadas em grande parte do processo nas Comissões anteriores. A CCTCI manteve a mesma linha de coerência das fases anteriores do processo. As grandes mudanças no substitutivo apresentado pela CDC foram relacionadas à publicidade, que estava restrita a 12,5% da programação. A CCTCI salientou a importância da publicidade para o serviço de TV paga, defendendo que o mesmo é custeado pela soma do custo das assinaturas e o ganho com a venda de espaços publicitários, a restrição seria um ganho para o direito do consumidor, mas a ação poderia ocasionar um aumento no custo do serviço para o assinante. Buscando um equilíbrio coerente, a CCTCI decidiu por, em seu substitutivo, manter uma restrição à publicidade, mas em um percentual igual ao permitido na TV aberta, de 25%. Houve pedidos para que fossem suprimidas as funções atribuídas à Ancine, contudo, a CCTCI decidiu por mantê-las.

a) a instituição de uma política de cotas de conteúdo nacional demanda a atribuição de poderes a algum ente governamental para fiscalizá-la e regulamentá-la. No âmbito do Poder Executivo, a instituição que se encontra em melhores condições para assumir essa responsabilidade é a Ancine, pois nenhum outro órgão público está capacitado para lidar com o principal objeto da política de cotas: o conteúdo nacional, sobretudo aquele de maior valor agregado – o conteúdo de espaço qualificado; (PARECER COMISSÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA 16/11/2009)

Outra mudança foi em relação à venda de pacotes de canais, considerada venda casada pela CDC. A CCTCI suprimiu em seu substitutivo a proibição e seu documento validava a permissão para comercialização em bloco dos canais de TV por assinatura. O conceito de espaço qualificado também foi ampliado para que houvesse a exclusão de

22 Atualmente filiado ao Partido Progressista(PP).

programas de variedade, inclusive os ancorados por apresentador. Este formato foi visto como facilitador simplório do cumprimento das cotas de espaço qualificado brasileiro.

A redação de alguns artigos foi modificada, mas apenas para deixá-los mais objetivos e não permitir interpretações errôneas, sem grandes mudanças estruturais no documento.

A comissão manteve a obrigatoriedade de classificação indicativa, direcionando tal responsabilidade à programadora.

A última comissão consultada no processo de elaboração da lei dentro da Câmara dos Deputados foi a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O projeto foi enviado a CCJC em dezembro de 2009 e o relator designado foi o deputado, pelo Rio de Janeiro, Eduardo Cunha, filiado ao PMDB. Na CCJC foram apresentadas apenas 22 emendas, das quais apenas 4 foram incorporadas, que consistiram no suprimento dos §11, §12, §16 e §20 do artigo 37 do substitutivo aprovado pela CCTCI. Os incisos tratam de concessões para as tecnologias de Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), Serviço de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal (MMDS), Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH). A maioria das emendas foi reprovada, segundo o relator, por não mostrem correspondência entre os dispositivos questionados e as referências expostas, com justificativas que versavam sobre assuntos distintos dos dispositivos. Após o voto do relator, parlamentares pediram a realização de voto separado para que pudessem expor os motivos pelos quais questionavam a constitucionalidade do projeto na forma como o texto estava produzido. Os deputados Paes Landim (PTB- Piauí), Roberto Magalhães (DEM – Pernambuco) e Regis de Oliveira (Partido Social Cristão – PSC – São Paulo), em seus votos separados, destacaram a ampliação do poder e das funções atribuídas à Ancine no substitutivo atual, uma inconstitucionalidade nas cotas de conteúdo nacional, que geram diferenciação entre estrangeiros e brasileiros no mercado de trabalho, além da distinção entre as empresas de capital estrangeiro e capital nacional. O deputado José Genuíno (PT – São Paulo) também pediu para realizar o voto em separado, no qual declarou seu apoio as deliberações pontuadas pelo relator do projeto na CCJC. Após muitas reuniões deliberativas foram mantidas apenas as modificações nos incisos citados, e o parecer do relator foi aprovado por unanimidade.

Foi apresentado recurso contra apreciação conclusiva de comissão, com base principalmente nas questões considerados polêmicas e pontuadas nos votos em separado

dos deputados Paes Landim, Roberto Magalhães e Regis de Oliveira. O recurso foi negado. O deputado Eduardo Cunha (PMDB – Rio de Janeiro) foi designado como relator da Redação Final, que foi votada e aprovada por unanimidade e deu fim a participação da Câmara dos Deputados no processo.

Em junho de 2010, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal.

No Senado Federal, o PL 29/2007 ganhou a numeração 116 de 2011. A primeira comissão a dar um parecer sobre o projeto é Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, que designou como relator o senador Demóstenes Torres²³ (DEM - Goiás).

Em 23 de novembro foi aprovado um requerimento para a realização de Audiência Pública, com a participação conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Defesa do Consumidor e Fiscalização de Controle e Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal.

Em dezembro iniciaram as audiências públicas, para as quais foram convidados representantes do empresariado do setor²⁴ audiovisual e representantes de órgãos estatais, que incluía representantes das agências Anatel e Ancine e das comissões envolvidas. A realização das Audiências Públicas em conjunto com todas as comissões envolvidas agilizou o processo.

No total, durante toda a tramitação no Senado Federal, foram apresentadas 19 emendas à redação encaminhada pela CCTCI da Câmara dos Deputados. As votações acirradas para a aprovação ou veto de cada uma das emendas também podem ser usada como exemplo que demonstra a divisão de opiniões. Depois das votações das emendas, foi redigida uma nova versão e encaminhada a Secretaria de Expediente.

A redação final foi transformada em norma jurídica com veto parcial e sancionada no dia 12 de setembro de 2011, pela presidente da república Dilma Rousseff. O veto foi sobre o § 4º do artigo 11, que decretava que os critérios e formas de classificação seriam definidos pelas programadoras, a razão do veto foi o fato de a classificação indicativa ser regulamentada pelo Poder Público, “cabendo ao Ministério da Justiça sua coordenação e aplicação. Ao conferir essa mesma atribuição às programadoras, a proposta poderia resultar em várias classificações distintas, com prejuízos à efetividade da política.” (BRASIL, Mensagem de Veto, Lei 12.485/2011,

²³ Atualmente não possui filiação partidária

²⁴ Adiante serão apresentados os grupos e representantes convidados para as audiências, assim como seus discursos durante o processo, no tópico Instituições e Grupos de Interesse.

2011). O outro inciso vetado foi o terceiro do artigo 33, que versava sobre o atendimento telefônico das distribuidoras para contato dos assinantes, decretando que o serviço deveria ser gratuito ou com tarifação local. Entretanto, as normas gerais que regem o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), previstas no Decreto nº6.523 de 2008 estabelece a obrigatoriedade da gratuidade das ligações, ou seja, o inciso em questão seria menos benéfico ao consumidor e estaria fora das normas já criadas para o serviço.

ATOES GOVERNAMENTAIS

Para a compreensão mais detalhada do processo de implementação de uma lei é preciso analisar os posicionamentos dos agentes que dele participaram. No caso da lei investigada, os agentes mais influentes são: os Atores Governamentais, que são os deputados e senadores (principalmente os que participaram como membro das comissões nas quais a matéria foi discutida); as Instituições; e os Grupos de Interesse, que são os conglomerados, associações e/ou empresas que por motivos distintos tem seu setor de atuação direta ou indiretamente influenciado pelas decisões referentes à matéria discutida.

Os agentes já foram citados no tópico anterior destinado a descrição e análise da tramitação da lei dentro das duas casas legislativas. Para sintetizar e facilitar a compressão das ações destes agentes e posicionamentos, foram produzidos quadros (Apêndice 1) que sintetizam o cenário ao descrever o nome do agente, descrição, sua função ou posição dentro do Estado, qual a forma de participação (podendo ser dentro de comissões ou de audiências públicas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal) e o discurso que defendeu durante o procedimento de elaboração da lei.

O Apêndice 1 consiste no quadro que apresenta o posicionamento dos Atores Governamentais. Estão delimitados os nomes e funções dos atores, o partido político ao qual são filiados e seus estados, e o discurso que defenderam dentro da específica casa e comissão da qual foram membros.

As informações foram coletadas nos documentos oficiais de emendas propostas pelos atores ao projeto durante sua tramitação e/ou de seus depoimentos dentro das casas legislativas.

A escolha dos atores governamentais a serem aqui representados foi estabelecida com base na participação do ator dentro do processo de implementação. Os critérios

fôram: a apresentação de projeto de lei destinado à matéria discutida ou correlata, –, função dentro das comissões – como no caso dos relatores e presidentes –, número de emendas propostas aos substitutivos, emendas relacionadas à regulação de conteúdo – consideram-se as cotas de conteúdo brasileiro, conceito de conteúdo brasileiro de espaço qualificado, canais brasileiros de espaço qualificado –, emendas relacionadas a inclusão ou exclusão da internet do escopo da lei – ponto que permite a analisar a concepção de regulação pautada no meio ou no conteúdo –, votos em separado e em destaques.

Dos atores que se posicionaram contra a política de cotas de conteúdo nacional, a maioria acreditava ser importante e interessante o fomento à produção e distribuição de obras audiovisuais brasileiras, mas não viam as cotas como forma correta de fazê-lo. Para eles, tal política seria um procedimento de protecionismo econômico, reserva de mercado, além de obstáculo à livre iniciativa e à liberdade de trabalho dos estrangeiros e por isso consistiria em norma inconstitucional.

Ao analisar os discursos e relacioná-los com os critérios de partido político e unidade federativa de cada ator, é possível observar que não há um discurso homogêneo que interligue os atores do mesmo partido ou da mesma região quanto à posição contrária as cotas. Dos 47 atores aqui considerados, 14 demonstram-se contrários as cotas e a regulação de conteúdo, incluindo as questões da produção independente. Este grupo é consideravelmente heterogêneo. Estão presentes no neste grupo políticos filiados aos partidos: DEM, PPS, PR, PV, PTB, PSC. O PPS e o DEM encabeçavam a oposição ao governo no período em questão.

O projeto foi proposto pelo Dep. Paulo Roberto Barreto Bornhausen, quando ainda filiado ao PFL. O deputado mudou de partido ainda durante o procedimento de implementação da lei para o DEM. A oposição deste às cotas, que não estavam contidas no seu Projeto de Lei inicial é convergente com a oposição de uma parte do DEM, que acabou por culminar na apresentação de uma Ação de Inconstitucionalidade da lei pelo partido. Contudo, como pode ser observado no quadro, esta posição não foi unanime dentro o partido durante o processo legislativo.

Entre os atores contrários à regulação de conteúdo, destacam-se a posição de dois deputados: Dep. Sandes Junior, do PP de Goiás, e Dep. Paes Landim, do PTB do Piauí. O destaque se dá pela forma como o discurso de ambos se direciona com a intenção de especificar a TV paga como um setor qualquer dentro do sistema econômico do país, sem especificidades que flexibilizassem determinadas ações

normativas que equacionassem os interesses do Estado, do empresariado e da Sociedade Civil. Ambos exaltam que este serviço não é radiodifusão e não deveria ser confundido com tal. Tratar-se-ia, portanto, de um serviço privado, e não deveria ter o dever de proteger e promover a língua portuguesa, a cultura nacional, a produção independente e regional. Postando-se, conseqüentemente, contra o estabelecimento destes aspectos como princípios do Serviço de Acesso Condicionado.

Os deputados em questão reduziram o serviço e sua importância quanto meio de comunicação social. Discurso observado durante o início da implantação da TV por assinatura no Brasil – entre a década de 1980 e 1990 –, contudo, superado depois de muitos anos de desenvolvimento econômico e tecnológico do setor que ocasionou crescimentos consideráveis no número de assinantes nos últimos dez anos. Torna-se mais interessante a análise de seus posicionamentos quando se observa os estados dos referidos deputados: Goiás e Piauí. Estados estes que não estão no eixo central e protagonista das produções audiovisuais brasileiras – formado por Rio de Janeiro e São Paulo – e, conseqüentemente, contam com número reduzido – ou até mesmo nulo – de produções audiovisuais provenientes destes exibidas no sistema de radiodifusão e menos ainda no serviço de acesso condicionado.

As cotas direcionadas às produções independentes, a presença promoção das produções regionais nos princípios da lei e as preocupações de distribuição regionalizada de fomentos para equilibrar este cenário são ferramentas que podem estimular a mudança deste cenário de concentração da produção audiovisual brasileira, favorecer o desenvolvimento menos centralizado da indústria audiovisual e promover a cultura regional.

O Dep. Jorge Bittar, relator do projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informático, dentro da Câmara dos Deputados, foi um defensor e protetor da inserção da política de cotas no serviço de acesso condicionado. Advogou pela causa e buscou dialogar e equilibrar os interesses do empresariado do setor, até mesmo dos contrários à ação normativa, para que as cotas pudessem ser incluídas na lei.

Dentre os defensores das cotas e da regulação do conteúdo, a maioria dos atores teve como argumento o desenvolvimento da indústria audiovisual. Foram consideradas as possibilidades de descentralização como forma de fortalecimento da indústria e criação de vagas de emprego especializadas. Entretanto, poucos foram os que justificaram seus pareceres e emendas como o deputados Albano Franco – PSDB/SE – e

Wladimir Costa²⁵ – PMDB/PA, que levantaram a questão da importância da cultura como componente estratégico do desenvolvimento do país.

A questão da indústria é um elemento que deve ser considerado, no entanto, seu destaque excessivo pode ter tirado do protagonismo a discussão da cultura como aspecto de identificação e de apropriação cultural, relacionado à formação da sociedade e auto reconhecimento. A regulação de conteúdo é uma forma de equilibrar a balança entre o interesse e força do mercado e a demanda social. Evidenciar apenas sua função mercadológica enfraquece sua finalidade social. A escassa presença do fator de desenvolvimento social, identificação e apropriação dentro do processo legislativo referente à regulação de conteúdo refletem em normas que fortalecem o elemento comercial da cota. A avaliação realizada nesta investigação e apresentada a diante aponta as consequências deste posicionamento.

A inclusão e exclusão da internet do escopo da lei foi uma pauta muito discutida. Dentre os defensores da exclusão da internet, os argumentos baseavam-se na ideia de a internet ser um ambiente livre por definição e assim deveria ser para sempre, com o risco de, ao ser regulado, ter reduzido seu papel democratizador. No entanto, durante o processo legislativo, ficou delimitado que seriam regulados os serviços audiovisuais de acesso condicionado, ou seja, não seria uma regulação à internet nem uma restrição a sua liberdade. A norma se destinaria a regular os serviços audiovisuais contratados por meio de pagamento, como no caso, por exemplo, dos serviços de Vídeo Sob Demanda NETFLIX e HBO GO, que tem função correlata a da TV e não são regulados.

Nesta discussão, o Dep. Walter Ihoshio – DEM/SP – propôs uma emenda que incluísse os serviços citados no escopo da lei inclusive no que tange às cotas de conteúdo nacional. Em sua proposição, 10% das obras disponibilizadas por estes serviços deveria ser nacional. O Dep. Eduardo Sciarra – DEM/PR – adicionou a questão da IPTV (*Internet Protocol Television*) à pauta, assunto de extrema importância no contexto de convergência das mídias. O tema, contudo, pouco foi desenvolvido, e a decisão de exclusão da internet do escopo da lei deu fim a ele dentro do PL 29. Ainda estão sendo estudadas formas de regulação de conteúdo para este tipo de tecnologia e serviço.

As emendas apresentadas pelo senador Adelmir Santana (DEM – Distrito Federal) apresentaram preocupações com uma melhor execução das cotas de conteúdo

²⁵ Wladimir Costa atualmente é filiado ao Partido Solidariedade.

nacional, com a inclusão de jornalísticos e esporte no conceito de conteúdo nacional, e dos canais brasileiros na programação. As emendas apresentadas pelo senador Álvaro Dias (PSDB - Paraná) propunham a exclusão da regulamentação da internet, a retirada dos artigos que atribuíam funções à Ancine – por se tratarem de inconstitucionalidade formal – e o suprimento dos artigos relacionados ao conteúdo nacional e ao estabelecimento de cotas de conteúdo desta natureza. A dicotomia da natureza dessas emendas é um reflexo do posicionamento do Senado quanto aos temas ditos polêmicos do projeto.

A não inclusão da internet na lei que se propõe a reger e orientar o serviço de acesso condicionado é um indício de como ainda se desenvolvem as lógicas de regulação da comunicação e conteúdo no Brasil. Apesar do contexto de globalização, de convergência midiática e ágil avanço tecnológico, as políticas ainda estão enraizadas na ideia de regular a tecnologia. Porém, esta dinâmica faz com que a normas já nasçam ultrapassadas, considerando a velocidade com que surgem novas tecnologias. Neste movimento, as políticas sempre estarão “correndo atrás” das tecnologias para reger-las. Para uma mudança deste cenário, seria necessário estabelecer uma relação mais próxima entre os órgãos destinados à regular a tecnologia e os referentes ao conteúdo, como foi feito no caso da lei aqui investigada, com a relação entre o Ministério das Comunicações e a Anatel, agência a ele vinculada e o Ministério da Cultura, por meio da Ancine.

A regulação de conteúdo é recorrentemente confundida com a censura e portanto colocada como oposta a concepção de liberdade. Seja pelas cotas como sendo uma imposição que tira o poder de escolha do espectador, seja pelas especificadas de produção nacional e independente como impedimento à liberdade de expressão, ao direito à comunicação, liberdade artística, de trabalho, etc; seja como forma de regular a internet e retirar seu caráter democrático. Esta ainda é uma posição a ser superada.

Segundo Pieranti (2008), a censura é uma forma de regulação de conteúdo, mas regulação de conteúdo não é necessariamente censura. Com a censura, a regulação se baseia na ação proibitiva, mas ela pode ser realizada de outras maneiras, como o estabelecimento de diretrizes que permitam o alcance de metas reais a fim de permitir uma real liberdade de expressão e de imprensa (PIERANTI, 2008, p.139), além de favorecer os processos de democratização da comunicação por meio de ações que, mesmo que formalmente, direcionem a um amplo acesso aos meios de produção e veiculação.

GRUPOS DE INTERESSE

As instituições e grupos de interesse puderam se posicionar pública e oficialmente durante as audiências públicas realizadas em ambas as casas legislativas.

O Apêndice 2 é o quadro que sintetiza os grupos que participaram das audiências e seus discursos. Por causa de problemas com os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que permitem acesso aos documentos das audiências em formato incompatível com softwares de texto, vídeo, som e imagem, os documentos não puderam ser acessados assim como as informações neles contidos. Desta forma, este quadro foi elaborado com o auxílio dos portais oficiais dos grupos e seus posicionamentos declarados em outros meios, como em entrevistas e campanhas contra ou a favor da lei²⁶. Também não foi possível obter o nome dos representantes de alguns dos grupos no quadro apresentados.

O quadro fornece os dados dos grupos, sua descrição, seu representante, qual foi a audiência que participou e/ou em qual casa (Câmara dos Deputados ou Senado Federal). Cabe lembrar que a Câmara realizou audiências separadas por tema: empacotamento, produção, programação e distribuição. Portanto, no caso da audiência ter sido realizada pela Câmara tem-se a definição de para qual destas quatro temáticas o grupo foi convidado a discutir.

Como esperado, a tabela permite observar a forma como os discursos dos grupos de interesse estão sempre voltados à defesa de ações normativas que os beneficie. Os grupos favoráveis às cotas seriam diretamente beneficiados pela ação, assim como os grupos que se posicionaram de forma contrária a esta política seriam prejudicados.

Foram contrários à regulação de conteúdo os grupos Acel, Associação Brasileira das Programadoras de TV por assinatura - ABPTA, Associação Brasileira de TV por Assinatura – ABTA, Sky, NET, NeoTV, Globosat, Rede Globo de Televisão, Grupo Bandeirantes, HBO.

A ABPTA desenvolveu uma campanha contra as cotas – assim como a ABTA. No portal www.liberdadenatv.com.br é possível são apresentadas as queixas do grupo. A Ação teve o apoio de diversos canais e grupos de mídia internacionais que tem participação no setor.

²⁶ As fontes podem ser conferidas no Apêndice 2.

Este posicionamento está relacionado ao fato de estas associações representarem as empresas que teriam que cumprir as cotas. O estabelecimento desta política custaria à estas empresas investimento de tempo, dinheiro e estrutura.

A Sky também encabeçou uma campanha contra as cotas. A empresa apresentou um filme publicitário²⁷ estrelado por vários atletas importantes brasileiros com o slogan: “Você é a favor da liberdade na TV por assinatura?”. A peça atacava o estabelecimento das cotas e questionava a concepção dada de conteúdo brasileiro de espaço qualificado, principalmente por não abarcar os programas esportivos. A operadora lançava a pergunta “O esporte não é conteúdo nacional?”. Ao analisar o processo legislativo anteriormente detalhado é possível compreender que este não é o discurso implícito na norma. O conteúdo brasileiro de espaço qualificado excluiu os formatos que já estão sedimentados com qualidade no serviço e não precisariam, portanto, de estímulos à sua produção e programação.

Assim como a Sky, o Grupo Bandeirantes de Comunicações, utilizou-se de meios de comunicação para trazer novos adeptos à sua causa. Em uma reportagem de sua emissora de radiodifusão fez críticas a regulação e defendeu que as cotas eram uma imposição de consumo ao assinante do serviço. Apesar das críticas ao modelo de cotas e ao que chamaram de “reserva de mercado”, no ano de 2012, o Grupo Bandeirantes estreou o canal Arte1, que é ofertado nos pacotes de TV paga como canal brasileiro de espaço qualificado, e é utilizado para o cumprimento da cota de canais brasileiros nos pacotes ofertados pelas empacotadoras.

O Grupo Globo, representado pela emissora Rede Globo, pela programadora Globosat e também pelas operadoras NET e Sky, em todos os âmbitos se mostrou contra a regulação de conteúdo. Ao estabelecer a obrigatoriedade de exibição de conteúdos nacionais e independentes, a norma estimularia a produção destas obras e também ao direcionamento dos fomentos a este setor. A Globo tem, entre seus trunfos mercadológicos, sua experiência, estrutura e qualidade na produção de obras audiovisuais, o que a consolidou em uma posição de destaque e de considerável controle do mercado. O estímulo às produções independentes permitiria o desenvolvimento de outras empresas do setor e poderia culminar em uma perda financeira e de espaço para as produções do grupo.

²⁷ Apesar de ter sido tirado de circulação por mandato judicial, a peça pode ser assistida com baixa qualidade no link:>>> <https://www.youtube.com/watch?v=bdCLsaVoxqo><<<.

As preocupações do Grupo Globo perpassaram também a questão da propriedade cruzada, na qual empresas de radiodifusão não poderiam ser proprietárias de empresas de telecomunicações e vice versa. A divisão das funções também não agradou a empresa, que tinha representações em grande parte do sistema e da cadeia produtiva. A delimitação de produtora independente era uma pauta que interessava ao Grupo. Como será apresentada na avaliação, a Globo Filmes se redirecionou a função de coprodução, para a qual não há empecilhos da participação de empresas relacionadas a redes de radiodifusão.

Da mesma forma que houve os grupos contrários as cotas, os que se mostraram a favor da política também expuseram tal posição como forma de fortalecer seus interesses. Destacou-se na defesa desta política a Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV – ABPITV.

Ao considerar as discussões voltadas à regulação do conteúdo, que começaram a ser introduzidas com os projetos de lei apensados ao original, as porcentagens das cotas movimentam-se em ascensão dentro do processo. Chegou a ser proposto que houvesse a obrigatoriedade de 50% das programações dos canais de espaço qualificado fossem preenchidas de produções nacionais e que 10% destas fossem independentes. As discussões também rondaram em relação à porcentagens mais discretas no patamar de 25, 15 e 10%. No final, a lei estabeleceu que devem ser exibidas três horas e trinta minutos de conteúdo nacional semanalmente em horário nobre e metade desta produção deve ser independente. Ou seja, o percentual estabelecido não alcança 3% do total da programação e equivale a menos de 10% do período classificado como horário nobre²⁸.

A permissão das empresas de telecomunicações no serviço foi outra pauta muito debatida. No final, foi aprovada, assim como 100% da participação do capital estrangeiro.

Ao analisar a implementação, é possível notar a influência dos grupos de interesse nas decisões finais. Em busca de uma equalização dos interesses, as cotas foram reduzidas, mas mantidas como forma de contrapartida à demanda social de democratização e as teles receberam sua permissão.

Assim como no processo que deu origem à Lei do Cabo (1995), o PL 29 e o PLC 116 convocaram as audiências públicas, mas diferentemente do procedimento passado, que contou com a participação do Fórum Nacional pela Democratização da

²⁸ O horário nobre equivale ao período de 18h às 0h, nos canais não direcionados ao público infanto-juvenis.

Comunicação como sociedade civil organizada, na elaboração da Lei da TV paga não houve a presença de uma das bases da tríade Estado, empresariado e Sociedade Civil. Não foram convidadas para as audiências representantes da sociedade que estivessem desligados do interesse mercadológico do setor.

A participação dos grupos também não foi regionalizada. Grande parte deles tinham suas sedes nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, o que fragiliza a força das discussões relacionadas ao incentivo à produção independente e regional e a distribuição mais equilibrada dos fomentos às regiões que não estão no eixo central e já consolidado de produção audiovisual no Brasil.

4.3 Lei 12.485/11: Apresentação

A Lei 12.485 é constituída de dez capítulos e quarenta e três artigos, que dispõem sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Seus capítulos são:

- Capítulo I Do objeto e das Definições;
- Capítulo II Dos Princípios Fundamentais Da Comunicação Audiovisual De Acesso Condicionado;
- Capítulo III Das Atividades Da Comunicação Audiovisual De Acesso Condicionado;
- Capítulo IV Da Produção, Programação E Empacotamento De Conteúdo;
- Capítulo V Do Conteúdo Brasileiro;
- Capítulo VI Do Estímulo à Produção Audiovisual;
- Capítulo VII Da Distribuição de Conteúdo pelas Prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado;
- Capítulo VIII Dos Assinantes do Serviço de Acesso Condicionado;
- Capítulo IX Das Sanções e Penalidades;
- Capítulo X Disposições Finais e Transitórias;

A lei é introduzida com o capítulo intitulado Do Objeto, que estabelece quais os serviços são regidos pela lei e descreve definições importantes para a compreensão das normas. Entre elas estão a forma como a lei entende: assinante, canal de espaço qualificado, canal brasileiro de espaço qualificado, comunicação social de acesso

condicionado, conteúdo brasileiro, conteúdo jornalístico, produtora brasileira, produtora brasileira independente e etc. Apesar de se tratar de um procedimento incomum nas normas jurídicas, a descrição das definições dos elementos utilizados na lei impedem confusões principalmente no artigo que versa sobre a obrigatoriedade de veiculação de conteúdo brasileiro.

Os princípios sob os quais o setor deve dirigir suas ações estão descritos no Capítulo II – Dos Princípios Fundamentais Da Comunicação Audiovisual De Acesso Condicionado. Prioriza-se à liberdade de expressão e acesso à informação; promoção da diversidade cultural, da língua portuguesa e da cultura brasileira; estímulo à produção independente e regional e ao desenvolvimento social e econômico do País; além de incentivar a liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência.

O capítulo III – Das Atividades Da Comunicação Audiovisual De Acesso Condicionado estabelece sob quais normas as atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição, devem ser realizadas. Tem como base as questões econômicas e de controle de titularidade, para que os princípios de livre iniciativa e concorrência sejam respeitados, além do impedimento da geração de monopólios, que venham a impossibilitar a multiplicidade de fontes de informação. A lei declara, no artigo 5º, que o controle das empresas prestadoras de serviço de telecomunicações não podem ter porcentagem superior a 50% detido pelas empresas sob controle comum, por concessionárias de radiodifusão, por produtoras e programadoras com sede no Brasil, gera uma proibição à propriedade cruzada dentro do setor e impede as empresas de telecomunicações de explorar os serviços acima citados. Assim como as empresas de telecomunicações não podem ter uma participação superior a 30% nas empresas de naturezas citadas. O capítulo veda também os preços discriminatórios.

As atividades de produção, programação e empacotamento são estabelecidas como livres a todas as empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no país. O capítulo direcionado ao detalhamento deste tema é O capítulo IV – Da Produção, Programação E Empacotamento De Conteúdo. São, portanto, livre as atividades de produção, programação e empacotamento, mas a gestão e a responsabilidade editorial das empresas serão pertencentes a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos. Tais empresas deverão estar credenciadas junto à Ancine e terão suas atividades regulamentadas e fiscalizadas pela mesma, a qual deverão ser entregues as documentações que comprovam a natureza dos conteúdos

caracterizados como nacionais. Todos os produtos exibidos no acesso condicionado deverão exibir, antes de seu início, qual a natureza dos conteúdos e a classificação indicativa recomendada. A distribuidora deverá ofertar aos assinantes um dispositivo que possibilite o bloqueio de conteúdos indesejados com base na classificação indicativa. O capítulo também apresenta a nova redação que passa a vigorar da Medida Provisória 2.228-1 de 2001 e inclui entre as atribuições à Ancine, a regulação, fiscalização e sanção no setor de TV paga.

O conteúdo nacional e suas especificações estão concentrados no capítulo V, intitulado Do Conteúdo Brasileiro. Este capítulo versa sobre as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro nos canais de TV paga. Para a lei, os canais de espaço qualificado, ou seja, os que exibirem prioritariamente programas que

[...] não são conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador (BRASIL, LEI 12.485, 2011).

Deverão ter 3h30 (três horas e trinta minutos) de programação nacional semanal exibida durante o horário nobre, metade dessa cota deverá ser produzida por produtora brasileira independente. A cada três canais de espaço qualificado ofertado no pacote do serviço de acesso condicionado, um deverá ser brasileiro de espaço qualificado. A operadora é obrigada a cumprir a porcentagem até um limite de 12 canais brasileiros. São considerados canais brasileiros de espaço qualificados os que veicularem 12 horas de conteúdo brasileiro independente, 03 delas no horário nobre. No caso de o pacote ofertado possuir um canal gerado por programadora brasileira com predomínio de produções jornalísticas, “deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação” (BRASIL, Lei 12.485/2011, 2011). Canais de operação do Poder público, exibidos em radiodifusão, canais que não tem seu conteúdo adaptado para o Brasil, como legendas e dublagens, canais de modalidade avulsa e canais de cunho erótico estão liberados das obrigatoriedades de cota de veiculação de conteúdo nacional. Metade dos conteúdos exibidos para o cumprimento das cotas deverão ter sido produzidos sete anos antes de sua veiculação. O horário nobre será delimitado pela Ancine, não podendo extrapolar sete horas para os canais infanto-juvenis e seis horas

para os demais. Impõem-se o limite de exibição de publicidade igual ao do serviço de radiodifusão, que equivale a 25% da programação.

O capítulo VI – Do Estímulo à Produção Audiovisual estabelece acréscimo e uma mudança na redação da Medida Provisória 2.228-1 de 2001, nos artigos que versam sobre a Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional). São decretados os detalhes sobre o recolhimento da CONDECINE, e incluem entre as obras cinematográficas e video fonográficas as obras disponibilizadas no serviço de acesso condicionado. Há também anexos à Lei 11.437 de 2006, que discorre especificamente sobre a contribuição, estabelecendo uma divisão percentual dos recursos, para que haja um investimento nas áreas menos desenvolvidas no setor audiovisual, como a Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as quais se destinarão 30% dos recursos.

A liberação para a entrada do capital estrangeiro integralmente no serviço de TV paga é garantida pelo Capítulo VII – Da Distribuição de Conteúdo pelas Prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado. Decreta a permissão de que qualquer empresa regida por leis brasileiras e com sede e administração no país preste o serviço de TV paga, permitindo a prestação do serviço por empresas que possuam capital estrangeiro. Delimita-se também os canais de distribuição obrigatórios, como os canais gerados pelas concessionárias de radiodifusão de imagens e sons, canal da Câmara dos Deputados, canal do Senado Federal, canal do Supremo Tribunal Federal, canal oficial do Poder Executivo, canal educativo e cultural organizado pelo Governo Federal, canal comunitário, canal universitário e legislativo municipal. As questões relacionadas à prestação de serviço serão reguladas pela Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel).

Os artigos referentes aos direitos do consumidor, tão debatidos pela Comissão de Direito Ao consumidor, estão presentes no capítulo VIII – Dos Assinantes do Serviço de Acesso Condicionado. O capítulo versa sobre os direitos dos assinantes com base no Código de Defesa do Consumidor, como o direito de conhecer previamente o tipo de programação a ser exibida e receber cópia do contrato.

Depois de adicionadas à discussão pela Comissão de Direito do Consumidor, as penalidade foram concentradas no Capítulo IX – Das Sanções e Penalidades. No capítulo estão descritas as penalidades no caso de descumprimento das normas da lei, dentre as quais estão: advertências, suspensão temporária, cancelamento do

credenciamento e multas diárias que não serão inferiores a dois mil nem superiores a cinco milhões de reais, todas sanções aplicáveis pela Ancine.

O capítulo X – Disposições Finais e Transitórias, conclui a lei e estabelece como devem proceder as prestadoras de Serviços de TV a Cabo (TVC), Serviço de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal (MMDS), Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) e Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), tanto quanto as normas ditadas na lei, quanto às renovações de suas autorizações. Os serviços citados serão fiscalizados pela Anatel. O capítulo também decreta que as cotas de veiculação obrigatória de conteúdo brasileiro deixarão de vigor após doze anos da promulgação da lei, ou seja, em 2023.

4.4 Análise da avaliação Judicial do partido Democratas: Ação de Inconstitucionalidade N°4679

A Lei 12.485 trouxe inovações regulatórias ao sistema de TV por assinatura. Capital estrangeiro, fim das restrições de prestação de serviço pelas empresas de telecomunicações, cotas de veiculação de conteúdos nacionais em canais de espaço qualificado e a atribuição da Ancine como reguladora, fiscalizador a e sancionador nas questões relacionadas ao conteúdo no serviço de acesso condicionado foram as mudanças que causaram impactos na legislação da área e por isso também foram os principais alvos de críticas e questionamentos. Apesar de a lei estabelecer como princípios do serviço de acesso condicionado: a liberdade de expressão e acesso à informação; promoção da diversidade cultural e fontes de informação, produção e programação; promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira; estímulo à produção independente e regional; estímulo econômico e social do país; a constitucionalidade de suas medidas foram questionadas.

Em nome do partido Democratas (DEM), uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) foi enviada ao Supremo Tribunal Federal em 2011 pedindo a anulação da lei e/ou de seus artigos que o grupo não considera constitucionais. Outras ADIs foram protocoladas questionando a constitucionalidade de artigos da Lei, as instituições responsáveis foram: 4747 Neo TV – participação das teles e restrição da TV por assinatura UFH, 4756 Abra, 4923 ABTVU. Os processos foram apensados à ADI do DEM.

4.4.1 ADI N°4679 : Apresentação e Análise

A ação do DEM não contesta todos os pontos polêmicos ou questionáveis. A argumentação do documento voltou-se contra as obrigações de veiculação de conteúdo nacional e as atribuições dadas à Ancine. Tais delimitações normativas fêrem, segundo o documento de petição do DEM, diversos elementos da constituição, o que consistiria na inconstitucionalidade formal da lei.

No documento não há citações ou comentários relacionados à abertura do mercado às empresas de telecomunicação e ao capital estrangeiro.

A ADI argumenta que a obrigatoriedade de veiculação de conteúdo nacional fere a liberdade da atividade econômica, a livre iniciativa, o direito do consumidor, o direito de comunicação, a propriedade intelectual e a liberdade de expressão por inúmeros motivos que serão analisados um a um a seguir.

Um ponto crucial para o documento é a distinção clara entre a radiodifusão e o serviço de TV paga. A radiodifusão tem seu conteúdo regulado pelo capítulo Da comunicação Social da Constituição Federal de 1988. Por radiodifusão entende-se o serviço de telecomunicação que utiliza o espectro de onda para transportar informações em forma de imagens e/ou sons por meio de ondas eletromagnéticas. São serviços de radiodifusão: o rádio e a televisão aberta. As emissoras funcionam mediante uma concessão estatal que permite o uso do espaço no espectro de onda, que é de propriedade da União e tem tamanho limitado. Ou seja, é um serviço que utiliza um meio público de veiculação de informações.

O serviço de radiodifusão é regido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (1962). No Código constam as regulamentações ao conteúdo da radiodifusão, como a obrigatoriedade de veiculação da Hora do Brasil pelas rádios e um percentual de 5% de programas informativos nas emissoras de televisão por radiodifusão (BRASIL, CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES, 1962). Trata-se de regulação ao conteúdo, já que se estabelece qual o programa e/ou a natureza dos mesmos. A regulação dos conteúdos na televisão aberta é constitucional pois está previsto na Constituição de 1988 e trata-se de um serviço com utilização de estrutura pública, em que o concessionário tem deveres junto ao Estado e à Sociedade. O mesmo não ocorre com a TV paga, que é um serviço privado. O DEM utiliza este argumento para a defesa da ausência de intervenção estatal na programação do serviço.

Na lei 12.485 está descrita a natureza do serviço ao qual a norma se destina:

Art. 1º—Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ressalvados os dispositivos previstos nesta Lei que expressamente façam menção a esses serviços ou a suas prestadoras.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

VI - Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado: complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes;

(BRASIL, LEI 12.485/2011, 2011)

A TV por assinatura, portanto, é um serviço privado, que diferentemente da TV aberta, não utiliza o espectro de onda, não seguindo as regulações voltadas a mesma. Com base na descrição dos serviços pelo Código Brasileiro de Telecomunicações e a Lei 12.485/2011, Lei da TV paga, o DEM fortalece sua argumentação ponderando sobre a diferença entre os dois serviços e a forma como devem e podem ser reguladas por políticas públicas:

Nem se cogite argumentar que o artigo 221 da Constituição, destinado pelo Constituinte para a radiodifusão, ou seja, emissoras de rádio e televisão abertas, também se aplica à comunicação social condicionada. Frise-se que este setor é direcionado exclusivamente ao interesse do consumidor, que pretende adquirir determinado tipo de programa e somente aquele. (ADI DEM, 2011)

Feita a distinção, a petição estrutura a argumentação contrária à obrigatoriedade do conteúdo nacional pautada no fato de a Constituição estabelecer princípios voltados ao conteúdo para a Radiodifusão, não podendo se estender ao serviço privado.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Segundo o DEM, o serviço de comunicação eletrônica de acesso condicionado é um serviço contratado pelo assinante, e deve, portanto, seguir princípios que favoreçam o que o assinante deseja e não impor um conteúdo que ele não buscou adquirir.

O capítulo da lei questionado é o Capítulo V – Do Conteúdo Nacional. A lei define, no artigo 16, que nos canais de espaço qualificado, três horas e trinta minutos semanais veiculadas no horário nobre deverão ser nacionais de espaço qualificado e metade deste produzido por produtora independente. Sendo:

XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador. (BRASIL, LEI 12.485/2011, 2011)

Para uma maior compreensão das normas, a lei também delimita os conceitos usados no texto normativo. Conteúdo nacional é o conteúdo produzido por produtora brasileira registrada junto à Ancine, dirigida por brasileiro nato ou residente no Brasil há mais de três anos, produzido por uma equipe formada por 2/3 de brasileiros natos ou residentes no Brasil há mais de cinco anos, além de produtos realizados em coprodução com países que possuem o acordo oficial de coprodução e no caso contrário, a empresa brasileira precisa ser proprietária de 40% dos direitos patrimoniais.

São produtoras brasileiras as regidas sob leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, que possuem 70% do capital de titularidade de brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos e que possuam o gerenciamento editorial controlado por brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos. A produtora nacional independente deve cumprir os mesmos requisitos de produtora nacional além de só poder ter relações com empresas de radiodifusão e empacotadoras, se estas forem sócios minoritários sem voto de veto. Exclui-se da obrigatoriedade relacionada à veiculação de conteúdo nacional os serviços de modalidade avulsa de programação e os canais de conteúdo de cunho erótico. No pacote de serviços, 1/3 das emissoras ofertadas no pacote devem ser canais nacionais de espaço qualificado.

O DEM considera a obrigatoriedade uma forma de favorecimento às empresas brasileiras em detrimento das estrangeiras, o que indica um protecionismo interno, tratando-se de uma reserva de mercado, conduta apenas permitida quando descrita na Constituição. Atualmente, o único serviço que restringe a participação estrangeira na atividade é a Radiodifusão. Na Constituição, no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica fica claro que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, na livre concorrência e no direito do consumidor. Calcado na Constituição, pode-se

declarar válida a argumentação da inconstitucionalidade, pois ao estabelecer uma cota de conteúdos nacionais na TV por assinatura impede-se de que este horário possa ser preenchido por conteúdo de outra nacionalidade, o que obriga os canais a adquirirem programa das empresas nacionais, exercendo uma distinção entre a nacionalidade das empresas.

A restrição gera, segundo o DEM, uma retração nos investimentos estrangeiros no país, além de uma diminuição de arrecadação de taxas e imposto e afeta a criação de novos empregos. Quanto ao fato de a norma afastar investimentos estrangeiros, apenas se concretiza em casos como: a entrada de novas empresas prestadoras de serviço estrangeiras – que buscavam apenas distribuir seu pacote de programação internacional –, e os canais estrangeiros que para serem exibidos no país precisaram contar com conteúdo brasileiro, estes veriam a ação normativa como uma barreira para seu serviço no país e possivelmente gerariam a desistência de sua implantação no Brasil. Até o momento não foram confirmados casos que validem tal argumento.

O recolhimento dos impostos e taxas aparentemente não serão atingidos, com potencial real de ampliação. Com a lei, a recolhimento se expande, desde a produção até a exibição, o que fortalece o mercado audiovisual na busca de transformá-lo em uma verdadeira indústria, que contribui para o crescimento tecnológico, cultural e econômico do país, fortalecê-lo dentro do panorama político e econômico mundial. A lei foi desenvolvida para contribuir para a criação de novos empregos por meio do fomento e favorecimento à produção nacional e regional e empregos qualificados em diversas áreas, desde técnicos até a equipe responsável pelo setor de criação.

Na petição consta também uma alegação de que o conceito de conteúdo nacional gera o impedimento ao livre exercício do trabalho pelos estrangeiros, ao descrever que 2/3 da equipe envolvida na produção deve ser brasileiro nato ou residente no país há mais de três anos. A Constituição, no capítulo sobre os direitos e deveres coletivos e individuais assegura:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Portanto, ao considerar que as produções, para serem classificadas como conteúdo nacional, só podem ter 1/3 de trabalhadores estrangeiros, a lei coloca empecilhos legais ao livre exercício do trabalho. Segundo a Constituição “são todos iguais perante a lei” não podendo criar distinções entre eles com base na nacionalidade. Se o profissional atende aos requisitos, nada poderia impedi-lo de exercer sua função.

A Lei atribui à Ancine o poder de regular, fiscalizar e sancionar as ações relacionadas ao setor de comunicação social de acesso condicionado. A petição em questão elenca o que considera ilegalidades nessas atribuições.

Atribuir a Ancine a regulação voltada aos conteúdos da TV paga, segundo a ADI, transforma a autarquia em uma Agência com poderes irrestritos no setor audiovisual, concentradora do poder do setor. É também questionada a escolha dessa agência, que foi criada para regulamentar o cinema brasileiro, como órgão regulador da TV paga, e o fato de não constar no seu texto normativo de sua criação o objetivo regular o serviço. As atribuições também não foram distribuídas à Ancine pelo poder executivo, o que torna a lei inconstitucional, não sendo proposta pela presidência e sim pelo congresso, órgão que não tem autoridade para designar funções às agências reguladoras.

Para uma compreensão profunda e coerente das alegações apresentadas pela ADI, é necessário compreender o papel das agências reguladoras e a forma como são criadas e administradas.

As agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras para o setor. [...] mas nem todas realizam atividades de fiscalização. (site portal Brasil do gov link: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>)

As agências são autarquias, órgãos autônomos dentro da estrutura administrativa.

Observa-se que o objetivo das agências reguladoras é de regular o setor a qual são destinadas. Especialistas e pesquisadores em Direito divergem em opiniões sobre o papel e o poder atribuído às elas. As agências concentram funções e muitas vezes tem suas atribuições questionadas com base na divisão dos três Poderes. Grotti (2006) problematiza a questão,

Diante dos poderes de largo alcance conferidos às agências reguladoras, costuma-se afirmar que essas entidades gozam de certa margem de

independência em relação aos três Poderes de Estado: poderes quase-judiciais, quase-legislativos, e quase-regulamentares. (GROTTI, 2006, p.8)

Os dirigentes das agências são escolhidos pelo Presidente da República e passam por aprovação do Senado. Tem mandato fixo e não podem ser exonerados pelo Poder Executivo, que também não pode mudar as decisões tomadas pelas agências.

Da leitura dos diplomas legais de regência da matéria, depreende-se que as agências reguladoras gozam das leis que regem o campo de atividade a elas atribuídos e, por outro lado, a edição de normas independentes, sobre matérias não disciplinadas pela lei. Isto implica indagar se a lei delegou-lhe função legislativa, assim como o que e até onde podem regular algo, sem estar, com isto, violando o princípio da separação dos poderes e invadindo competência legislativa. (GROTTI, 2006, p.13)

Não cabe um questionamento à constitucionalidade da lei 12.485/2011, que regula a TV paga, quanto à atribuição de amplos poderes sobre o setor audiovisual à Ancine e sim um questionamento à criação e formulação das agências reguladoras no país. Tópico discutido, mas sem mudanças no panorama decretado desde a implantação das mesmas. Durante os anos de vigor da Lei do Cabo (1995-2011), a Anatel foi responsável por regular o setor e não houve questionamentos quanto aos poderes a ela atribuídos. Na Lei da TV paga (2011), a Ancine regula os conteúdos e a programação, enquanto a Anatel mantém-se na regulação técnica do setor.

Os poderes aqui citados foram atribuídos à Ancine pelo Presidente da República por meio da Medida Provisória 2.228-1 de 6 de setembro de 2001, que criou a agência. A Medida não estabelecia especificamente o papel de reguladora do serviço de TV por assinatura à Ancine, mas previa situações similares e abria possibilidade para que esta função fosse adicionada.

Art.5º Fica criada a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira. [...]

Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências:[...]

II – fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento;

VI – coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações;

(BRASIL, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, 2001)

A medida decreta que a Ancine é um “órgão de fomento, regulamentação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica”, a TV paga se encaixa como sendo parte da indústria videofonográfica, o que permite, portanto, que ela seja regulada pela Ancine. A lei da TV paga de 2011 cria uma emenda à Medida Provisória 2.228-1 acrescentando à Ancine a função de “regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado” (BRASIL, Lei 12.485/2011).

Todos os conteúdos veiculados pelo serviço de acesso condicionado estão sob a fiscalização da Ancine e as empresas produtoras, programadoras e empacotadoras de conteúdo precisam estar registradas junto à agência. O registro da empresa precisa ser aceito pela Ancine, assim como o requerimento de emissão do Certificado de Produto Brasileiro (CPB) referente à determinada obra. O DEM observa tal obrigatoriedade de registro como uma infração à liberdade de expressão, e aproxima esta atividade a uma censura prévia, conduta proibida pela Constituição. Essa ação faz com que um dos princípios do serviço de TV por assinatura, no caso o incentivo à multiplicidade de informação, não seja respeitada.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...]

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

(BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

No caso, a Ancine teria poderes de restringir tal liberdade ao negar o pedido de registro, o que impediria assim o direito a livre manifestação. Os quesitos necessários para o registro a e negação do mesmo não estão estabelecidos de forma clara no regulamento da Ancine, o que dá a ela ampla liberdade. O DEM acusa a agência de possuir princípios vagos, abstratos e indeterminados, que permitem que ela haja de forma deliberada.

Note-se que se trata de um órgão estatal com poder de, a seu livre arbítrio, conceder licença prévia para que determinada programação de conteúdos audiovisuais seja exibida. Ocorre que são, em verdade, canais pagos, de livre escolha do assinante, cuja vontade que deveria prevalecer é a do consumidor. A conclusão é óbvia: trata-se de censura prévia. (ADI DEM, 2011)

Estas questões levantadas pelo DEM não são preocupações diretas com a Lei 12.485/2011 e sua inconstitucionalidade. Tratam-se mais uma vez de problemas externos à lei.

Os quesitos que a ADI propõe como inconstitucionais estão na verdade presentes no texto normativo da Ancine, agência criada em 2001 por meio de medida provisória e que rege as políticas voltadas ao Cinema e audiovisual desde então. Contudo, não houve questionamentos quanto às suas ações no mercado cinematográfico. O regulamento da agência somado à Lei do Audiovisual 8.635/1993 permitiu um desenvolvimento do mercado no país, e a Ancine teve papel de destaque nesse processo. O uso dos incentivos fiscais, a taxação aos produtos audiovisuais, publicitários e estrangeiros por meio do CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica) e as leis de incentivo permitiram que o Brasil quebrassem recordes de produção. Em 2013 foram lançados nos cinemas do país mais de 120 filmes nacionais inéditos, maior número visto em trinta anos²⁹.

Cabe destacar que a Ancine exige que todas as empresas sejam registradas junto a ela principalmente como forma de controlar a cobrança da taxa CONDECINE, impedir o uso ilegal e/ou fraudulento da isenção de impostos por meio de incentivo cultural e de poder acompanhar o desenvolvimento e crescimento da indústria audiovisual no país, visando direcionar de forma otimizada seus recursos para as áreas que necessitam.

A dinâmica da Ancine não difere da de outras agências reguladoras do Brasil. Anac (Agência Nacional de Aviação Civil), Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), Anatel (Agência Nacional das Telecomunicações), todas exigem o registro das empresas da área em que atuam e são responsáveis por estabelecer parâmetros de qualidade, protegendo o setor, as empresas, o Estado e os consumidores. A TV paga é descrita pelo DEM como um serviço como qualquer outro, portanto deve ser regulada como os outros. As agências voltadas aos setores privados regulam, fiscalizam e sancionam a área para quais são destinadas em busca de um controle e desenvolvimento econômico do país. A Anvisa, por exemplo, é uma proteção ao consumidor, estabelecendo os parâmetros de qualidade, e certificando-se sobre os produtos que entram no mercado.

Anteriormente neste texto foi descrita a distinção entre radiodifusão e televisão paga. O DEM defende a TV paga como um serviço privado contratado, no qual as necessidades do consumidor devem estar em primeiro plano.

29 Fonte: Ancine.

[...] audiovisual de acesso condicionado é forma especializada de comunicação em que prevalece, exclusivamente, o interesse do consumidor, ou seja, do indivíduo que deseja adquirir um determinado tipo de programa e paga por ele. Consequentemente, as empresas do setor objetivam aquele consumidor específico interessado em tais programas e assim direcionam suas produções, programações e ofertas. (ADI DEM, 2011)

A Lei da TV paga neste panorama fere o código de direito do consumidor, previsto na Constituição Federal de 1988, direito resguardado pela mesma e que deve ser promovido pelo Estado. Duas situações podem ser postas aqui, uma com os consumidores que já eram assinantes do serviço e outra em que um indivíduo se torna assinante após a sanção da lei em questão.

Segundo o Código de Defesa do Consumidor o contrato não pode sofrer alterações sem a consulta ao consumidor, assim como não pode “enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço” (CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR). Ao adicionar os canais de conteúdo nacional ao pacote adquirido pelo consumidor, o contrato de prestação de serviço é modificado e a empacotadora, por conseguinte, estaria burlando a lei. Para os assinantes que adquiriam o serviço posteriormente, este argumento é inválido. A petição alega que “fica o consumidor, portanto, sem qualquer meio de defesa contra programações que ele não deseja adquirir.” (ADI DEM, 2011).

Ao seguir a linha de reflexão dos questionamentos baseadas no direito ao consumidor apresentados pela ADI, outros elementos podem ser analisados quanto às ilegalidades dos serviços de TV paga, mas não apenas com base no texto normativo atual, é possível apontar recorrências ilegais na regulação do serviço na Lei do Cabo (1995) e na Lei da TV paga (2011).

Os canais sempre foram ofertados na modalidade de pacotes, dinâmica econômica que se assemelha à venda casada, pois o consumidor, para adquirir o produto que lhe interessa é levado a adquirir outros produtos, procedimento proibido, expresso no capítulo sobre as práticas abusivas do Código de Defesa do Consumidor.

Ainda quanto às preocupações com o consumidor, o DEM não contesta a autorização da lei para que a programação de acesso condicionado possua publicidade. A radiodifusão trata-se de um serviço de acesso gratuito e por esse motivo tem como base de captação de recursos os anúncios publicitários. A TV paga, diferente da radiodifusão, é um serviço privado pago pelos assinantes. Qual seria, portanto, a lógica da autorização aos espaços publicitários durante a programação? O assinante adquire um conteúdo e para isso se torna exposto a um conteúdo publicitário. As empresas

lucram duplamente neste sistema e o espectador paga para se tornar alvo de publicidade. Seria algo como o consumidor adquirir um software de edição de vídeos e ter que se deparar com publicidade que interrompam seu fluxo de fruição a todo o momento. Alguns canais de acesso condicionados extrapolam nos anúncios, atividade que faz com que filmes que tem duração de uma hora e meia ocupem mais de duas horas de programação, nesta situação quem sai lesado, mais uma vez, é o consumidor. Entretanto, a publicidade pode ser uma ferramenta de barateamento do serviço de acesso condicionado e conseqüentemente de aumento da acessibilidade ao sistema.

Vale lembrar que a lei não regula o conteúdo das emissoras e sim a programação. Os canais de espaço qualificado concentram sua grade de programação em entretenimento. A lei não pretende modificar a natureza e o perfil de cada canal, mas adicionar conteúdos nacionais de qualquer natureza que permaneçam no conceito de espaço qualificado. Cabe a cada canal introduzir na sua programação conteúdos nacionais que mantenham o caráter da emissora. Desta forma, o espectador não é lesado, continua exposto ao conteúdo que contratou. O que muda apenas é que estes conteúdos foram produzidos no Brasil.

Alguns canais tem tido dificuldades em adaptar a sua programação nacional, mas outros foram bem-sucedidos neste quesito. O TLC, canal de viagens, gastronomia e *realities shows*, foi um deles, com a exibição da série “Albergue Carioca”, que tem formato de *reality show* e acompanha o cotidiano de um *hostel* na cidade do Rio de Janeiro.

A petição do DEM não questiona as participações das empresas de telecomunicação e do capital estrangeiro no serviço de TV por assinatura, mas o tema foi alvo de questionamentos públicos, como, por exemplo, do Grupo Bandeirantes de Comunicação, descontentamento expresso em nota editorial durante o telejornal Jornal da Band, apresentado por Ricardo Boechat.

A Lei da TV paga amplia a participação do capital estrangeiro no setor para 100%. Ação prevista desde o estabelecimento da Lei do Cabo (BOLAÑO, 2007). A radiodifusão restringe a participação do capital estrangeiro a 30% no setor, decretado na Constituição. A TV por assinatura inicia a primeira lei com uma permissão de participação de 49%, o que ainda mantinha a manutenção da capital majoritariamente nacional. O capital estrangeiro foi fundamental para o desenvolvimento tecnológico do serviço, para criar a infraestrutura necessária.

Em 1997, foi sancionada a Lei Geral das Telecomunicações, que objetivava concentrar as normas para os serviços de telecomunicações. A LGT estabelece a autorização para a participação de 100% do capital estrangeiro em empresas de telecomunicações, mas exclui as empresas de serviços de TV paga, o que se estabelece como uma contradição. A TV por assinatura não era um serviço de transmissão apenas por meios físicos, apesar de a regulamentação se concentrar apenas nesse setor do cabo. Os serviços que utilizavam de outras tecnologias tinham, portanto, autorização para a participação total de capital estrangeiro.

O senador Ney Suassuna (PFL-PB) propôs um projeto para o fim da restrição ao capital externo na TV a cabo, alegando que os serviços que não se encaixavam na lei do cabo estavam sendo privilegiados com os investimentos externos. A TV paga deveria, portanto, seguir as normas da Lei Geral das Telecomunicações, que foi sancionada após a Lei do Cabo. A lei posterior revoga a anterior. Mas no caso citado, a exceção é descrita na Lei Geral das Telecomunicações, permitindo legalmente que a situação se mantivesse (BOLAÑO, 2007).

A liberação para a participação integral do capital externo no serviço também está relacionada com a autorização para as empresas de telecomunicações prestarem o serviço de acesso condicionado, visto que já atua no Brasil um grande volume de empresas de telecomunicações estrangeiras. Questão proposta desde o projeto de Lei 29/2007, tem como objetivo a multiplicidade de opções de operadoras de TV por assinatura, ampliando o acesso e aumentando a livre concorrência no setor.

O julgamento da ADI foi iniciado em 26 de junho de 2015 e tem como relator o ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux.³⁰

4.5 Lei da TV paga e a regulação voltada ao conteúdo

As preocupações com o conteúdo veiculado pelo sistema de TV paga foram recorrentes desde seu surgimento no Brasil, contudo, ações afirmativas quanto a essas preocupações tardaram a surgir dentro das regulações do setor. As discussões acabam se mantendo, muitas vezes, no âmbito dos pesquisadores da área. Pierante (2011) descreve

³⁰ Até o momento, junho de 2016, foram apresentados cinco dos onze votos no processo de Inconstitucionalidade da lei. Os cinco votos foram contra a inconstitucionalidade dos artigos relativos às cotas e a regulação de conteúdo. O ministro Luiz Fux é relator do processo e defende a manutenção das cotas e elementos referentes ao conteúdo nacional com base nas diretrizes estabelecidas na Constituição Federal pelo artigo 221 e na Convenção Internacional Sobre a proteção e Promoção da Diversidade das expressões Culturais da UNESCO - 2005. Cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal é composto por onze ministros, ou seja, ainda há a possibilidade de a lei ser considerada inconstitucional, caso os seis ministros faltantes direcionem seu voto para este viés.

que um dos motivos de não haver regulações direcionadas ao conteúdo no sistema de TV paga no início da implantação do serviço foi o foco tecnicista do sistema. Durante o desenvolvimento do serviço, os profissionais envolvidos no processo eram profissionais prioritariamente ligados à técnica de transmissão, muitos deles engenheiros. Não havia a participação ativa e próxima de jornalistas, radialistas, produtores de conteúdo, diretores de programação, pesquisadores de cultura ou outros profissionais conhecedores do sistema quanto à produção de conteúdo e cultura nacional.

A Lei 12.485/2011 traz em sua redação artigos que obrigam a veiculação de uma cota de conteúdos nacionais nos canais do sistema de acesso condicionado. A regulação à programação demonstra que a TV paga deve ser compreendida não como mero serviço tecnológico privado, mas como meio de comunicação social que tem seu alcance ampliado a cada dia e possui uma potencialidade comunicacional e de promoção e veiculação das expressões culturais.

A TV paga no Brasil sempre foi preenchida por conteúdos estrangeiros. A cultura dos seriados americanos invadiu o país e transformou o espectador de audiovisual em um leitor de legendas, criou uma expectativa estética e narrativa baseada nos filmes e programas importados. Tais ações dificultaram a evolução do setor audiovisual no Brasil, considerando que os espectadores buscavam no conteúdo nacional as características que viam nos produtos americanos, por exemplo (BERNARDET, 1979). A criação de um cinema e um audiovisual brasileiro no sentido de marcas e linguagem próprias foi inibido. As cotas decretadas pela lei são temporárias, pontuadas como uma ação para a adaptação do olhar brasileiro aos conteúdos de qualidade que o mercado nacional pode oferecer e dissolver os resquícios de preconceito que possam ainda existir.

Os argumentos da ADI do DEM são plausíveis e indicam as inconstitucionalidades nas cotas e nas distinções entre as nacionalidades das empresas e dos funcionários. Cabe refletir se há uma possibilidade de regular a programação e/ou o conteúdo sem ferir a Constituição. No momento, com a Constituição atual, essa possibilidade parece não existir. Como lidar com esse fato? Como produzir uma TV paga mais coerente, que permita a existência de um meio que reflita as identidades brasileiras, inclusive as identidades emergentes (BHABHA, 1998) e no qual as culturas do país possam ser veiculadas e acessadas? Como fomentar a produção audiovisual brasileira?

A lei de 12.485, apesar das acusações do DEM, teve seus artigos sobre conteúdo brasileiro aprovados por todas as comissões que foram consultadas durante o processo legislativo, inclusive pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal. Pode ser um início de que o processo de estímulo à cultura brasileira, a promoção da diversidade cultural, da produção regional e independente sejam parte de uma tendência de políticas públicas para o setor. Tendência esta que contaria também com outros documentos normativos como a Medida Provisória 2.228-1 de 2001, medida que criou a Ancine, e a lei 8.685 de 1993, a Lei do Audiovisual. As duas normas citadas obtiveram resultados positivos no desenvolvimento do setor e na quantidade e qualidade das produções brasileiras por meio de decretos voltados ao fomento à produção audiovisual nacional e sua distribuição, contudo não tiveram seus textos contestados da mesma forma que a lei da TV paga. O fato de versarem principalmente sobre o setor cinematográfico pode ser a razão pela qual continuam em vigor sem objeção.

O mercado de TV paga no Brasil já está mais desenvolvido e conta com a participação de grandes empresas e conglomerados de comunicação o que dificulta a adaptação desse mercado às mudanças estabelecidas pela lei de 2011. Durante entrevista para o grupo Folha, Fernando Meirelles, diretor de cinema e sócio da produtora O2 filmes, que convive com os dois setores, tanto o cinema quanto à TV, onde começou sua carreira, comparou o impacto que a Lei do Audiovisual teve sobre a indústria do cinema brasileiro com um possível impacto da Lei do Acesso condicionado no mercado audiovisual.

As TVs são obrigadas a usar parte de seu faturamento em produção local. Essa lei vai ter o mesmo impacto que a Lei do Audiovisual [criada em 1993] teve no cinema. O Brasil fazia seis filmes por ano, veio a nova regra e, só em 2011, fizemos 105 longas. Foi a década de montagem da indústria. Não tenho dúvida de que, com a nova Lei da TV paga, em dez anos vamos ter uma geração de programas muito mais forte. (MEIRELLES, 2013)

Os artigos que versam sobre o conteúdo nacional expiram no ano de 2023, pois sua duração é limitada há doze anos a partir da data de ratificação da lei. A natureza temporária das obrigatoriedades é uma prova de que a lei tem como intenção reestabelecer o contato dos espectadores brasileiros com os conteúdos produzidos por sua nação, por meio da criação de uma demanda artificial, mas que tende a se tornar natural e vinda de um desejo do próprio espectador de buscar esses conteúdos, com os quais estará mais familiarizado, estimulando à construção de uma linguagem e de uma

indústria audiovisual brasileira, pautada no conceito também de democratização de acesso ao meio, incentivado pelos princípios de produção independente e regional.

A análise da implementação da lei até seu texto final permitiu que fossem observados quais eram os elementos centrais das preocupações regulatórias do Estado referente a este setor. A promoção da cultura nacional e da produção brasileira se mostra no texto normativo como um tópico de destaque, entretanto, é necessária a elaboração de uma avaliação da lei após a sua ratificação para poder observar se ocorreram as mudanças intencionadas durante o processo de elaboração da lei quanto à estes elementos e como se deram. A seção a seguir consiste na elaboração desta avaliação para averiguar qual o novo desenho do mercado audiovisual para TV paga quando se fala de promoção da cultura nacional, da diversidade cultural, da produção regional e independente.

As políticas públicas são uma ferramenta interessante para garantir e fortalecer o processo de legitimação destas identidades emergentes, principalmente na forma de permitir que suas narrativas sejam contadas, que suas histórias sejam veiculadas e distribuídas.

5 CULTURA NACIONAL

O escopo desta pesquisa são as preocupações da lei com promoção da cultura nacional na regulação do serviço de TV paga, logo a avaliação será centralizada nos princípios referentes a esse elemento.

Para tal fim, é preciso realizar uma reflexão sobre a conceituação de cultura nacional e a forma dinâmica como tal concepção se transforma e se recria a partir de novos arranjos.

A discussão dá-se a partir da relação de cultura nacional e identidade. A trajetória de conexão dos conceitos é analisada desde a modernidade até o contexto da pós-modernidade pós-colonial do mundo globalizado.

O vínculo entre os dois, que durante a modernidade parecia sólido e estável, com o advento da crise da “identidade” da pós-modernidade se remodelou. Desenvolveram-se novos modelos de identidade que se deslocam do âmbito territorial para o âmbito econômico e/ou político (HALL, 1999, p. 12).

A cultura nacional, antes idealizada como unificadora e homogeneizada, dará espaço para o desenvolvimento de uma nova visão de cultura nacional, a partir da ideia de desconstrução da singularidade do termo em uma multiplicidade de culturas dentro do mesmo limite territorial (CANCLINI, 1999, p.39).

No contexto da Globalização, os novos arranjos permitem construção das chamadas culturas híbridas (CANCLINI, 2008), que põe em cheque a ideia de cultura nacional. É preciso buscar compreender como as culturas se compõem neste cenário de relação contínua com outros repertórios, identidades e influências – tanto regionais quanto globais, tanto independentes quanto massivas. É a partir subjetividade dos limites culturais que Homi Bhabha (1998) defende que as culturas se desenvolvem não em um perímetro delimitado, e sim nas fronteiras, nos locais de troca, no que chama de “entre-lugares”.

A seção apresenta a importância do reconhecimento destas culturas nacionais para a ascensão e legitimação de identidades emergentes (BHABHA, 1998).

Ao trilhar este caminho, a seção desenha o quadro teórico que embasa a avaliação – realizada na seção seguinte – e valida seus indicadores. Apresenta, desta forma, a partir de quais concepções de cultura nacional e identidade a investigação é realizada.

5.1 A relação entre cultura nacional e identidade

O processo de transformação da sociedade – leia-se aqui a evolução política, social, econômica, cultural e etc – é contínuo. Raymond Williams investigou a mudança do conceito de cultura dentro desses processos. Um dos períodos considerado marco na mudança do conceito de cultura foi a Revolução Industrial (entre os séculos XVIII e XIX) período em que surgem as “massas”.

[...] não acredito que pessoas comuns se pareçam de fato com a descrição corriqueira de massas, com hábitos e gostos vulgares e triviais. Dizendo de outro modo: as massas não existem de fato, o que existem são modos de ver as pessoas como massas. Com o advento da industrialização, grande parte da antiga organização social desapareceu, e o fato de ver o tempo todo gente que não conhecemos se tornou uma experiência social complicada, daí um passo para classificar essas pessoas em massa como “os outros”. [...] O progresso das comunicações, em especial o desenvolvimento de novas formas de transmissão múltipla de notícias e de diversão, criou divisões incomensuráveis entre o transmissor e a audiência, o que por sua vez levou à interpretação da audiência como massa desconhecida. Massa tornou-se a nova palavra para substituir turba: os outros, o desconhecido, os sujos, a multidão, o que não me inclui. (WILLIAMS, 1958, p.7)

Ser massa significava ser visto como grupo unificado e homogeneizado. Mas, mesmo nesta perspectiva, havia a busca por identidade própria.

A massa é sempre o outro, é o grupo ao qual o “eu” não pertence, contudo sempre há a necessidade de compreender que a massa são os “outros” e portanto o “eu” faz parte do que é a concepção de massa para o “outro”. “Encontramos aqui, a figura do indivíduo isolado, exilado ou alienado, colocado contra o pano-de-fundo da multidão ou da metrópole anônima e impessoal.” (Hall, 1999, p.32).

A formulação das massas produz um fenômeno de homogeneização dos produtos culturais, voltados a um “público unitário” e “homogêneo”, com as suas diferenças desprezadas. Contudo, as culturas populares se mantiveram principalmente com a intenção de reconhecer e legitimar os processos de identificação dos grupos diversos, podendo ou não se caracterizarem como culturas de resistência. Entretanto, a nem sempre este intuito se concretiza e as culturas populares acabam se tornando mais uma expressão homogeneizante e que compactua com as ordens de poder hegemônico, sendo incorporado pelo sistema simbólico estabelecido por grandes grupos.

Quando se fala em níveis de poder e dominação, alguns autores tendem ao olhar do imperialismo cultural, da teoria da dependência cultural, pressupondo uma

imposição cultural do grupo seletivo sobre os subalternos - “colonizador” sobre o “colonizado” - em um processo de alienação (Ortiz, 1994, p.58). Gramsci, com sua conceituação de hegemonia interpretou o processo de forma diferente. Ao invés de um fenômeno de alienação imposto e que substituiu a cultural local, o poder hegemônico lida com a questão das relações de poder e com acordos. Para o autor, o poder hegemônico negocia, faz concessões e só assim ele tem a possibilidade de ser legitimado. Esse posicionamento permite um olhar mais complexo para a dinâmica cultural e permite compreender que a cultura produzida pelas indústrias midiáticas também é um fórum de apropriação das aspirações populares. (Brittos, 2003, p.5).

As teorias do imperialismo cultural foram muito importantes para a evolução do pensamento em comunicação e nas ciências sociais, principalmente na América Latina. Entretanto, este recorte não considera as variáveis da construção do quadro cultural em regiões conflituosas como essa. A própria incorporação incompleta dos preceitos católicos nas religiões africanas pelos escravos trazidos para a América é um indício da ausência dessa alienação e esvaziamento completo das marcas *identitárias*. Há uma mudança, mas não uma assimilação “cega”. Mesmo quando há imposição de uma cultura, há a resistência e é este jogo de equilíbrio que constrói as novas formulações das culturas híbridas e miscigenadas (Ortiz, 1994, p.20).

O fato da cultura hegemônica se constituir de uma relação também com a cultura nacional³¹ e popular, para Martín-Barbero

não impede que a ação do massivo, seja por sua vez sentida como uma operação de despossessão cultural [...] Assim se encontra de forma esplêndida o funcionamento da hegemonia na indústria cultural: o encaminhamento de um dispositivo de reconhecimento e da operação dessa expropriação. (MARTÍN-BARBERO ,2009, p.115-116)

A cultura se constitui como um processo dinâmico e a entrada da forte influência externa à cultura local a transforma. O aumento do convívio com outros hábitos culturais influenciam as vivências de cada região. Pode-se comprovar tal afirmação por meio de diversos marcos históricos como: (a) as invasões de territórios na Europa e (b) a “descoberta” da África e da América. Dentro desse panorama, estabeleciam-se culturas miscigenadas, como o próprio povo brasileiro, o que transformou o Brasil em espaço de miscigenação (Ortiz, 1994, p.19), da soma do índio com o negro e o branco.

³¹ Neste caso, principalmente a relação da cultura hegemônica de uma grande potência internacional dentro da dinâmica de colonização e posteriormente nos conceitos de globalização sobre os países de terceiro mundo.

A questão das distintas raças no Brasil foi um entrave ao estabelecimento de uma cultura e identidade nacional. Baseada neste quadro foi construída a imagem do mestiço.

A temática da mestiçagem é, neste sentido, real e simbólica, concretamente se refere às condições sociais e históricas da amálgama étnica que transcorre no Brasil, simbolicamente conota as aspirações nacionalistas que se ligam à construção de uma nação brasileira. (ORTIZ, 1994, p.21)

A conexão dos conceitos de cultura nacional e identidade se dava, principalmente, por estarem ambas calcadas na ideia de compartilhamento de elementos como a linguagem, a religião, a crença, e o território. O espaço-tempo era base de seus conceitos.

5.2 Globalização: reconstrução das identidades e das concepções de cultura nacional

Os avanços tecnológicos, principalmente na área de produção de bens e nos meios de comunicação, permitiu a “encurtamento” do mundo, a aproximação virtual entre pontos distantes do globo. O acesso e a possibilidade de transmissão de informação instantânea reformularam as conhecidas noções de tempo e espaço.

Nesse cenário de mundo globalizado, as potências hegemônicas utilizam da cultura como forma de “integrar” o globo. Mas nessa integração há o perigo para o qual Martín-Barbero direciona sua atenção: a despossessão cultural e a construção de uma cultura transnacional no lugar das culturas regionais.

[...] Pouco a pouco as diferenças culturais se convertem em, ou melhor, são vistas como ameaças ao poder central que, através da unificação do idioma e da condenação das superstições, buscam a constituição de uma cultura nacional que legitime a unificação do mercado e a centralização das instâncias de poder. Desde meados do século XVII, se começa a produzir uma ruptura do equilíbrio político que tornava possível a coexistência de dinâmicas culturais diferentes, e põe-se em marcha ‘um movimento de enculturação das massas’ para um modelo geral de sociabilidade. É nesse ponto que a investigação de Muchembled representa um avanço mais significativo ao descobrir nos dispositivos de repressão das culturas populares desde finais do século XVII alguns dos traços preparatórios da massificação cultural que visivelmente se desenvolverá desde o século XIX, e cuja dinâmica de homogeneização somente mostrará seu verdadeiro alcance na atualidade. Como se o processo de destruição das diferenças culturais regionais, via criação das culturas nacionais, levasse já em si a semente de sua própria negação: a construção de uma cultura supra ou transnacional. (MARTÍN-BARBERO, 2009,p.106)

Esse processo de “desposseção” cultural, que Martín-Barbero pressupõe, instiga o surgimento da “crise” cultural.

São os hábitos, os grupos, os conhecimentos específicos, a arte que permitem a identificação de cada um como indivíduo pertencente a certo grupo. O esvaziamento da relação da cultura nacional com a identidade gera a crise dos produtos culturais com os quais os indivíduos e cidadãos não se relacionam mais.

Os elementos de identificação são simbólicos e compartilhados, a linguagem, a vestimenta, os hábitos, os locais, a região, os modos de vida, os hábitos de consumo e relação. “O próprio processo de identificação, através do qual nos projetamos em nossas identidades culturais, tornou-se mais provisório, viável e problemático.” (HALL, 1999, p. 12).

A identidade estava relacionada à concepção moderna de espaço-tempo, e a desconstrução desse conceito pela globalização leva a identidade a uma crise, principalmente a identidade nacional, que é o que une as pessoas em um elo pautado na origem e na sua cultura.

As culturas nacionais são compostas não apenas por instituições culturais, mas também de símbolos e representações. Uma cultura nacional é um discurso - um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos. As culturas nacionais, ao produzir sentido sobre “a nação”, sentidos com os quais podemos nos identificar, constroem identidades. Esses sentidos estão contidos nas estórias que são contadas sobre a nação, memórias que conectam seu presente com o passado e imagens dela são construídas. Como argumentou Benedict Anderson (1983), a identidade nacional é uma “comunidade imaginada”. (HALL, 1999, p.51)

O processo de globalização claramente modifica a maneira como se formatam e como são observadas as identidades. Aprofundando a relação entre identidade e cultura nacional no contexto da globalização é preciso estabelecer de que identidade se fala nesse novo momento. Canclini (1999) se debruça sobre o assunto e analisa a diferença entre a antiga concepção de identidade estabelecida pelas ciências sociais e os pontos de partida o desenho da atual ideia de identidade no mundo em que se estabelecem relações de extrema proximidade política, econômica e cultural no âmbito global.

As lutas de gerações a respeito do necessário e do desejável mostram outro modo de estabelecer as identidades e construir a nossa diferença. Vamos nos afastando da época em que as identidades se definiam por essências históricas: atualmente configuram-se no consumo, dependem daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir. As transformações constantes nas tecnologias de produção, no desenho de objetos, na comunicação mais extensiva ou intensiva entre sociedades – e do que isto

gera na ampliação de desejos e expectativas – tornam instáveis as identidades fixadas em repertórios de bens exclusivos de uma comunidade étnica ou nacional. Essa versão política de estar contente com o que se tem, que foi o nacionalismo dos anos sessenta e setenta, é vista hoje como o último esforço das elites desenvolvimentistas, das classes médias e de alguns movimentos populares para conter dentro das vacilantes fronteiras nacionais a explosão globalizada das identidades e dos bens de consumo que as diferenciavam. (CANCLINI. 1999, p.39)

As identidades não são mais as mesmas no mundo globalizado, na pós-modernidade. Antes territorial e monolinguística, o atual desenho das identidades são “[...] transterritoriais e multilinguísticas. Estruturam-se menos pela lógica dos Estados do que pela dos mercados” e são agora entendidas como “construção imaginária que se narra” (idem, p.59 – 148). As identidades não se concentram apenas nos elementos como os símbolos históricos e nacionais, tendem mais a uma identificação política, como descrita anteriormente e também pelo consumo e sua estética globalizante do novo modelo de consumidor.

A reconstrução e remodelação das identidades e da ideia de nacionalidade e cultura nacional faz com que o vínculo entre estes se transfigure.

A cultura nacional, neste cenário, mantém sua raiz no território e sua importância como ferramenta de expressão da nação, de autoafirmação e de autoconhecimento. No entanto, seu conceito amplia-se, se torna mais complexo. A cultura nacional homogênea dá lugar à pluralização de expressões culturais, tanto internas à nação, quanto externas a ela.

Não existe cultura sem processo de identificação, neste cenário, pós-moderno e pós-colonial, os conceitos de cultura nacional e identidade são atualizados e responsáveis pela remodelação do quadro cultural como um todo.

5.3 Culturas Nacionais, Culturas Híbridas e Identidades Emergentes

TRADIÇÃO

Como estabelece Stuart Hall (1999), a cultura nacional é um discurso. Ela narra as memórias e histórias que conectam os homens que convivem na mesma nação por meio de símbolos que lhes são comuns. A cultura nacional é pautada na representação. Ao se considerar as pontuações feitas por Hall e as interpretações e leituras da ideia de cultura nacional alguns equívocos podem ser cometidos como a manutenção da uma

idealização de cultura nacional apenas como tradições e memórias, muitas vezes direcionando o conceito a algo mais próximo da ideia de folclore.

Homi Bhabha (1998) também se debruça sobre o assunto. Dialoga com o posicionamento de Hall e questiona a ideia do tradicional dentro da cultura nacional em países historicamente colonizados como o Brasil e a Índia, seu país de origem e local de onde pontua suas interpretações sobre este recorte temático. Cabe destacar, que ao ver do autor, a tradição está pautada na ideia de tempo e não de conteúdo e se relaciona com a questão de repetição até o ponto de não se poder delimitar seu primeiro enunciador (BHABHA, 1998, p.93).

Neste cenário, a identidade entre em conflito quando se observa a história da representação cultural e da colonização sob o prisma do pós-colonialismo. Há uma tentativa de hegemonização das narrativas e identidades, ao ponto do colonizador impor ao negro a utilização da “máscara de branco”. A história contada da tradição, criada, inventada, imaginada, pressupõe inúmeras culturas e identidades invisíveis, sempre sob a sombra de seu poder. Entretanto, a cada vez que a tradição é colocada ela é traduzida com novas nuances, e ressalta novas possibilidades (BHABHA, 1998). Desta forma, é preciso compreender que são importantes as políticas voltadas à manutenção da ideia de cultura nacional pautada na tradição, principalmente com as possibilidades de novas interpretações e traduções desta modalidade.

Entretanto, cultura nacional não é apenas aquela enraizada e exaltada pela tradição. O ideal inalcançável da cultura nacional seria a exaltação “pela continuidade de um ‘passado’ autêntico e um ‘presente’ vivo” (BHABHA, 1998, p.240) como nos ideias do romantismo e do classicismo. Porém, a cultura não se comporta tão organizadamente e de forma linear e controlada para que os dois aspectos possam coexistir de forma igual. O próprio conceito de “autenticidade” é outro aspecto a ser problematizado.

Canclini (2008, p.161) argumenta que os esforços para a manutenção de bem arcaicos relacionados à tradição cultural teria como finalidade a ideia de “guardar modelos estéticos e simbólicos”. A tradição seria, portanto, a forma com a qual o passado – nesta perspectiva melhor do que o presente – mantivesse-se intacto e utilizado como ferramenta de “manutenção da ordem”. O patrimônio e a identidade nacional seriam, neste sentido, um “reflexo fiel da essência nacional” (p.163). Assim, as expressões culturais do nacional estão mais próximas de um espetáculo do que da vida real de determinada sociedade (p.190).

Entende-se a tradição e sua manutenção como elementos essenciais dentro dos projetos de legitimação políticas dos grupos no poder. Torna-se compreensivo, politicamente, o direcionamento de políticas públicas à manutenção das culturas tradicionais como proteção e promoção da cultura nacional.

Canclini (1999) questionou essa concentração de investimentos na ideia restrita de cultura nacional em sua obra “Consumidores e Cidadãos”: “Que eficácia podem alcançar as políticas culturais de integração se continuam limitadas à preservação de monumentos e do patrimônio folclórico, às artes cultas que estão perdendo espectadores?” (p.63-64). Naquele momento sua preocupação era com a supervalorização desses elementos em detrimento de produtos culturais como os veiculados pelos meios de comunicação, que se tornavam cada vez mais suporte para a disponibilização das culturas transnacionais e de produtos importados.

A cultura se renova, se recria e se ressignifica em um processo contínuo. Nesta perspectiva é preciso compreender a potencial importância do papel dos meios de comunicação neste processo. As culturas eletrônicas que fazem parte do convívio urbano nas grandes cidades globalizadas, portanto, não se pode simplesmente negar sua existência ou englobar sem parcimônia a reflexão crítica a cultura transnacional que disseminam.

É nesta encruzilhada que Martín-Barbero (2008) coloca sua preocupação com a desposseção cultural. Talvez a “solução” não esteja em negar o transnacional nem absorvê-lo em forma de imposição. A coexistência, claramente, não é pacífica. Há um eterno conflito. Contudo, não se pode negar que o local e sua cultura nacional dialogam com as referências do multiculturalismo e do fluxo do transnacional. “A cultura nacional não se extingue, mas se converte em uma fórmula para designar a continuidade de uma memória histórica instável, que se reconstrói em interação com referentes culturais transnacionais.” (CANCLINI, 1999, p.60). Entretanto, esta é a forma ideal dessa relação, com as trocas entre o nacional e o transnacional.

Os caminhos apontam para uma remodelação baseada no multiculturalismo, para o que Canclini (2008) conceitua como culturas híbridas.

CULTURAS HÍBRIDAS

A hibridação cultural (Canclini, 2008) é o processo em que práticas culturais distintas, que existiam de forma independente, entram em contato entre si, influenciam-se em diferentes níveis e resultam em novas estruturas culturais, sendo que nenhuma delas é “pura” ou “homogênea”.

Desmantelam-se as concepções de pureza, autenticidade e homogeneidade cultural em detrimento de uma interpretação atualizada para os contextos contemporâneos de sociedade.

Bhabha (1998, p.97) na busca do “Local da cultura” instiga seus leitores quando se questiona “Onde se traça a linha divisória entre as línguas? Entre as culturas? Entre as disciplinas? Entre os povos?”. Propõe que são nas fronteiras, nos “entre-lugares”, que as culturas se desenvolvem, onde se relacionam e se hibridam. É o local de encontro entre elas que as desvirginiza e as transforma em algo diferente que é a além da simples somatória das duas como eram antes de seu encontro. Não é possível, portanto, simplificar os elementos culturais e de identificação em ideais binários de classificação: o Eu e o Outro – distintos e separados –, o dentro e o fora, a inclusão e a exclusão. O entrecruzamento é o local onde as trocas acontecem e ali não há uma linha clara de separação, que possa garantir a manutenção dessas dualidades binárias elementares e claras.

Apesar de um procedimento que tem potencial democratizador, é preciso compreender que este processo não é controlado, muito menos isolado, portanto está sujeito a vetores de influência de diferentes sentidos e força. O processo de hibridação cultural não é ilimitado e a realidade é mais “perversa”. O modelo transnacional tem mais poder (poder advindo, em grande parte, do poder econômico das grandes potências, principalmente os Estados Unidos da América) sobre o local e a relação entre os dois âmbitos é desequilibrada. O processo de hibridação não é pacífico. É uma contínua luta contra as forças da homogeneização hegemônica das narrativas, sejam elas advindas do exterior ou dos centros de poder de dentro de seu próprio território.

Diante da reconfiguração das relações e a manutenção dos poderes hegemônicos, um elemento importante é a compreensão da hibridação como uma luta.

Quero dizer que reivindicar a heterogeneidade e a possibilidade de múltiplas hibridações é um primeiro movimento político para que o mundo não fique preso sob a lógica homogeneizadora com que o capital financeiro tende a

emparelhar os mercados, a fim de facilitar os lucros. Exigir que as finanças sejam vistas como parte da economia, ou seja, da produção de bens e mensagens, e que a economia seja redefinida como cenário de disputas políticas e diferenças culturais é o passo seguinte para que a globalização, entendida como processo de abertura dos mercados e dos repertórios simbólicos nacionais, como intensificação de intercâmbios e hibridações, não se empobreça como globalismo, ditadura homogeneizadora do mercado mundial. (CANCLINI, 2008, p.XXXVIII)

O autor dialoga com as preocupações de Martín-Barbero, mas propõe a hibridação como um possível caminho, mas para isso é preciso que haja a reivindicação da heterogeneidade pelos grupos.

PODER E CULTURA HEGEMÔNICA

A cultura é um importante elemento de dominação. A manutenção de uma cultura nacional e identidade nacional fortalecem o controle pelos grupos hegemônicos. A redução de toda uma heterogeneidade de estruturas culturais na concepção de uma cultura nacional é um processo de neutralização das instabilidades sociais (CANCLINI, 1999, p.168), com a intenção de controlar o repertório simbólico, que permite o controle em outras esferas da vida social.

Em países historicamente colonizados, o cenário de homogeneização cultural e de influência de poderes mundialmente hegemônicos em seus repertórios e expressões culturais se mostra mais latente. A teoria pós-colonial busca compreender o papel da imposição cultural e identitária do colonizador sobre o colonizado e a forma como tal procedimento ainda ecoa nas expressões do segundo (BHABHA, 1998).

O controle não se dá apenas no âmbito do colonizador sobre o colonizado, a forma como se estruturaram as sociedades, em uma divisão que exalta o poder da burguesia e dos grupos de poder, são elementos internos que interferem na construção de uma cultura hegemônica.

A construção dos Estados, na realidade foram formas de organizar áreas de forma a permitir que o local tivesse um desenvolvimento subordinado. As culturas nacionais foram construídas de forma a excluir uma infinidade de culturas e expressões culturais nativas do território em que os Estados foram fundados. Os grupos “minoritários”, apagado da construção de “cultura nacional”, tornaram-se um problema, no momento em que organizaram movimentos nos esforços de legitimar suas expressões culturais e identidades. O resultado foram migrações, revoltas e conflitos (CANCLINI, 2008, p. 25).

Neste processo, a partir do controle do poder simbólico (BOURDIEU, 1989, p.9) com a imposição da cultura hegemônica, as diversidades culturais são desmerecidas, deixadas de lado, em detrimento do movimento hegemônico que centraliza o poder.

O que fica evidente é a importância do papel do povo na construção do cenário cultural: “o povo interessa como legitimador da hegemonia burguesa, mas incomoda como lugar ocultado por tudo aquilo que lhe falta.”(CANCLINI, 2008, p.208).

O que este quadro possibilitou foi o desenvolvimento desigual de regiões e culturas. O pós-colonialismo esforça-se para desconstrução deste mito. As críticas pós-coloniais “formulam suas revisões críticas em torno de questões de diferença cultural, autoridade social e discriminação política a fim de revelar os momentos antagônicos e ambivalentes no interior das ‘racionalizações’ da modernidade.” (BHABHA,1998, p.239).

As narrativas não-hegemônicas não tinham espaços de veiculação, considerando que os meios de veiculação, acesso e distribuição, assim como o meios de produção, são de propriedade ou de mais fácil acesso aos grupos de poder. As culturas de resistência tiveram sempre que elaborar estratégias que tornassem possível suas existências.

Com a globalização, a pós-modernidade e o pós-colonialismo, estão sendo traçadas estratégias que permitem a viabilização das expressões culturais destes grupos, assim como a legitimação de sua existência como grupo e identidades. Este cenário dá origem á ascensão do que Bhabha caracteriza como identidades emergentes.

IDENTIDADES EMERGENTES

A questão das identidades também se torna problemática dentro dos processos de hibridação cultural. Elas não podem mais ser entendidas como apenas traços fixos nem características de uma nação ou etnia específica. As identidades são relativizadas. Sem a cultura “pura”, a identidade pura e autêntica também é posta em cheque. A identidade pautada no território e na cultura pura e imposta, tende a criar identidades homogêneas que não condizem com a realidade cultural dos territórios. Estas identidades foram, muitas vezes, utilizadas – assim como a concepção do “tradicional” anteriormente problematizada – como ferramenta do poder hegemônico para manter sua posição.

Nesta visão mais simplista das identidades, são desprezadas as maneiras distintas de relacionar-se com as estruturas culturais. São desconsideradas também as trocas culturais realizadas em ambientes como as fronteiras, físicas e imateriais, os entre-

lugares. As transformações recorrentes destes encontros também não são reconhecidas (CANCLINI, 2008, P. XXIII).

Nesse entre-lugar, atua o tempo de um paradoxo colonial naquelas afirmações contraditórias do poder subordinado, pois a repetição do ‘mesmo’ pode na verdade ser seu próprio deslocamento, pode transformar a autoridade da cultura em seu próprio não-senso precisamente no seu momento de enunciação. Isto porque, no sentido psicanalítico, ‘imitar’ é agarra-se à negação dos limites do ego; ‘identificar-se’ é assimilar conflituosamente. É do intervalo entre eles, onde a letra da lei não é assinalada como signo, que o duplo da cultura retorna de modo estranho – nem um nem outro, mas o impostor – para zombar e arremedar, para perder a noção do eu poderoso e sua soberania social. (BHABHA, 1998, p.195)

O entre-lugar é o paradoxal. O que não se deixa rotular. O que existe de forma dinâmica e volátil. O entre-lugar é o local da resistência.

As culturas híbridas e as culturas desenvolvidas nos entre-lugares são uma possibilidade para o que Bhabha vai conceituar como ascensão das identidades emergentes. São estas as identidades que foram ocultadas durante os recorrentes processos de imposição cultural e identitárias no colonialismo e nas estruturas posteriores, mas que mantiveram as mesmas estruturas de dominação.

A identidade está diretamente relacionada à imagem, à representação. Em um ambiente em que o homem não tem sua imagem vista, ele é invisível. Neste caso, sua identidade é ainda menos visível, está à sombra do Outro imposto ao homem como seu Eu. O que lhe resta é o rastro de identidade que consegue deixar por onde passa, como marca de sua resistência (BHABHA, 1998, p.79-84).

O contexto pós-colonial apresenta a movimentação de ascensão dessas identidades emergentes que não eram vistas e que lutam para saírem de sob o véu da invisibilidade em busca de legitimar-se (BHABHA, 1998, p.98).

Ver uma pessoa desaparecida ou olhar para a Invisibilidade é enfatizar a demanda transitiva do sujeito por objeto direto de auto-reflexão, um ponto de presença que manteria sua posição enunciatória privilegiada enquanto sujeito. Ver uma pessoa desaparecida é transgredir essa demanda; o “eu” na posição de domínio é, naquele momento, o lugar de sua ausência, sua re-apresentação. (BHABHA, 1998, p.80)

A luta do marginalizado por seu direito de diferença. Não só o ser diferente, mas poder ser e se expressar como tal. Identificar-se com seu grupo por meio de seus processos de apropriação cultural (BHABHA, 1998, p.192).

No contexto da globalização e das possibilidades de culturas híbridas se encontram também os espaços para a ascensão das identidades emergentes e suas

narrativas não-hegemônicas. Tais identidades se formam e se transformam nos entrelugares, nos pontos de intersecção das realidades, nos encontros previstos e nos menos esperados e ou desejados em movimentos como os de invasão, domínio, guerra e migrações. São possibilidades de comunicação e expressão de grupos antes encurralados pelo poder da cultura hegemônica.

A existência, permissão e legitimação das culturas híbridas, não mais escondidas por traz das concepções de uma cultura nacional homogênea, e a ascensão das identidades emergentes, que possibilita a inserção de outras expressões e visões, são elementos de resistência ao simples ideal de cultura nacional pautado em um conceito ultrapassado de território e nação. Dá lugar a uma atualização dos sentidos e dos signos e símbolos referentes à representação, identificação e imagem cultural na sociedade atual.

CULTURAS NACIONAIS

A singularidade da expressão “cultura nacional”, como já apresentada no presente trabalho, surge com a pressuposição e imposição de uma homogeneização cultural em determinado território. O que o termo pressupõe, contudo, é uma virtualização de um modelo irreal de representação. A cultura nacional se baseia na ideia de compartilhamentos, não necessariamente compartilhamento de conteúdos e modelos culturais unificados, mas de formas de incorporação das distintas influências. Em pensar as diferenças como o elo entre as diferentes culturas dentro da própria cultura nacional. O Brasil, por sua mestiçagem e vasto espaço geográfico, tem caminhado nesse sentido, de unir uma nação por meio de suas diferenças.

Não há uma cultura brasileira. Existe uma rede de culturas distintas dentro de cada nação que constituem a cultura nacional daquele local.

Os próprios conceitos de culturas nacionais homogêneas, a transmissão consensual ou contígua de tradições históricas, ou comunidades étnicas ‘orgânicas’ – enquanto base do comparativismo cultural –, estão em profundo processo de redefinição. [...] Gosto de pensar que, do lado de cá da psicose do fervor patriótico, há uma evidência de uma nação mais transnacional e transnacional do hibridismo das comunidades imaginadas. (BHABHA, 1998, p.24)

Existem grupos dentro do território brasileiro com expressões artísticas específicas e distintas e este cenário cultural não pode ser desconsiderado quando a questão é a importância da cultura no desenvolvimento de uma nação e até mesmo em

seu protecionismo simbólico por meio do fortalecimento de sua soberania nacional no cenário da globalização e da transnacionalização.

O Estado tem o papel de garantir direitos iguais a todos, o que lhe impõe o papel também de buscar alternativas que permitam que os cidadãos tenham reconhecidas suas identidades e suas expressões culturais.

POLÍTICAS CULTURAIS E POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PARA A CULTURA

As políticas públicas culturais são um instrumento em potencial para a promoção destas culturas híbridas e identidades emergentes. Como forma de exaltar as diferenças, antes “estranguladas” pela cultura hegemônica.

As políticas, que se direcionaram, durante grande parte da história latino-americana, às artes tradicionais e/ou cultas, no atual contexto tecnológico de convergência das mídias e de ampliação dos acessos aos meios de comunicação, precisam refletir estes novos cenário e demandas sociais e culturais (CANCLINI, 1999, p.64 - p.134).

Martín-Barbero e Rey (2004) destacam a importância dos produtos audiovisuais na tradição cultural dos jovens dos países latino-americanos. Estes produtos seriam uma das ferramentas de apropriação da modernidade, por meio da qual mantém seu ideal de cultura oral “a partir dos gêneros e das narrativas, das linguagens, dos saberes, da indústria e da experiência audiovisual” (2004,p.47). Os autores afirmam que a cultura cotidiana das pessoas é constantemente atravessada pelas narrativas midiáticas. Os produtos audiovisuais, portanto, são suportes que: (a) influenciam processos de identificação e pertença; (b) desenham linguagens; (c) transformam as memórias coletivas e nelas se incluem (MARTÍN-BARBERO & REY, 2004, p.47).

A arte, a cultura, a comunicação e suas expressões e experiências sofrem transformações. O estreitamento comunicacional e cultural do mundo permite novas formatações de modelo de cultura e de maneiras de apropriação e identificação. A arte, na América Latina, ao cinema hollywoodiano e às produções seriadas estadunidenses – reflexo dos modelos de negócio do mercado de distribuição de cinema e da TV paga – colaborou para o estabelecimento de novos pressupostos estéticos e culturais – principalmente para os produtos midiáticos – para as nações latino-americanas. O resultado deste procedimento é o frequente distanciamento destas sociedades de seus

repertórios, identificação com seus elementos de pertença e da apropriação da sua cultura local. Esta conjuntura torna essencial e “urgente que as políticas culturais reformulem suas concepções interrogando-se sobre o que significa o interesse do público dentro das novas interações entre culturas locais e globalização” (CANCLINI, p. 185, 1999).

Ressalta-se que o modelo neoliberal dos mercados ocidentais, com base na lucratividades das produções simbólicas, é um entrave à experimentação criativa e à entrada de novos atores na cadeia produtiva de valor. Detentores do poder sobre os meios, as elites selecionadas desenvolvem produções hegemônicas e excluem os grupos não-hegemônicos do processo de produção, inibe a disseminação das expressões culturais diversas. (CANCLINI, p.89, 1999).

Nesta concepção, a aproximação e transversalidade entre as políticas públicas de cultura e de comunicação podem ser muito favoráveis aos dois setores.

As culturas eletrônicas, definidas como os produtos culturais veiculados pelas mídias eletrônicas, são um modelo de expressão da relação dos setores cultura e comunicação. Sua popularidade e potencialidade de acesso e expansão são fatores que tornam um elemento importante a ser pensado pelas políticas públicas.

É preciso possibilitar a democratização dos meios de produção, comunicação, distribuição e acesso culturais nos meios eletrônicos. Permitir também que as narrativas sejam resultado de repertórios diversos e multiculturais, em ações que promovem e exaltem cada diversidade.

Um ponto crucial da discussão cultural na arena da comunicação é a natureza privada de grande parte dos grupos e conglomerados de comunicação. Dentro da dinâmica capitalista de mercado, as políticas de comunicação mescladas com políticas culturais por meio de regulação de conteúdo geram resistência dos empresários do setor, como pode ser observado no estudo da implementação da Lei da TV paga. Os meios de comunicação acabam caracterizados como mercado cultural de massa.

Dentro deste panorama, os meios de comunicação podem ser entendidos como atividade econômica, e por isso tem o direito à livre iniciativa³². O desenho deste quadro inibe a regulação de conteúdo nos meios por lei e o mercado acaba responsável por se “autorregular”. No autorregulação as empresas privadas proprietárias dos meios priorizam seus interesses e, muitas vezes, minimizam as demandas sociais.

³² Este foi um dos argumentos apresentados pelo partido Dem na Ação de Inconstitucionalidade da lei 12.485/11.

Por isso, não basta “restringir ao dilema Estado versus mercado, é preciso conceber políticas que coordenem os diversos atores participantes da geração e intermediação cultural” (CANCLINI, 1999, p.242). Políticas que fortaleçam a heterogeneidade cultural e não que sejam mais um mecanismo de reforço à ideia de “cultura” massivamente veiculada e ocasionem a reprodução das narrativas hegemônicas, mesmo que por diferentes atores. Entre as vantagens da relação das políticas de comunicação com as de cultura está a “interação mais fluida entre o culto e o popular, o tradicional e o moderno” (CANCLINI, 2008, p.196-197) entre o hegemônico e o heterogêneo, o produto massivo e o marginalizado.

6. PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA DA LEI 12.485/11

As seções anteriores apresentaram o panorama das regulações voltadas ao conteúdo no setor de TV paga desde a implantação do serviço até a lei que atualmente rege o serviço. As análises se mantiveram no nível abstrato das concepções e formulações, esta seção é destinada à avaliação da eficiência da lei.

A lei 12.485/11, Lei da TV paga, estipula:

Art. 3º A comunicação audiovisual de acesso condicionado, em todas as suas atividades, será guiada pelos seguintes princípios:

I - liberdade de expressão e de acesso à informação;

II - promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação;

III - promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira;

IV - estímulo à produção independente e regional;

V - estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País;

VI - liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado. (BRASIL, Lei 12.485/11, 2011)

A lei estabelece que deve ser promovida a cultura brasileira. Na seção anterior destinada à cultura nacional, foi realizada uma reflexão sobre o termo e as novas possibilidades no contexto da globalização. Desconstruiu-se a singularidade e pureza enraizadas no imaginário relativo à expressão e discutiu-se os conceitos de culturas híbridas cunhado por Canclini, culturas nacionais e as novas estruturações das identidades nesse cenário, incluindo a ideia de identidades emergentes, com base nas concepções de Stuart Hall e Homi Bhabha.

Os tópicos desenvolvidos sobre cultura nacional comprovam a impossibilidade, portanto, de delimitar objetivamente – sem um estudo quantitativo minucioso de cada produção e de cada expressão cultural classificada como brasileira – índices válidos para a avaliação de eficiência da lei quanto ao cumprimento da promoção cultural brasileira.

Entretanto, incentivar a promoção da diversidade cultural, a produção regional e independente é, potencialmente, uma alternativa de incentivo à promoção da cultura brasileira. Estes elementos podem ser validados por índices como: (a) o número de produções regionais e independentes exibido no serviço de TV paga; (b) destino regional dos fomentos do Fundo Setorial do Audiovisual; (c) perfil dos protagonistas das obras mais exibidas; etc. Cada indicador possui um conjunto de índices que

permitem a avaliação de sua eficiência. As informações que instituem os índices foram obtidas: (a) no Informe sobre o mercado de TV paga realizado pela Ancine no ano de 2014; (b) no Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual, realizado também pela Ancine no ano de 2013; (c) por meio de requerimento de informação segundo as normas da Lei de Acesso à Informação; (d) nos portais das produtoras e das produções veiculadas; e (e) sites especializados.

A primeira parte desta seção apresenta o panorama da produção nacional na TV paga de 2012 a 2014 quanto à produção brasileira veiculada pelo serviço.

No segundo fragmento são delimitados os indicadores que conduzem a avaliação e apresentados seus índices.

A última parte desta seção se designa a elaborar a avaliação e a análise da avaliação da Lei 12.485/11.

A amostra de canais que é base da pesquisa aqui utilizada é constituída de 20 canais, são eles: GNT, Multishow, AXN, Sony, Warner Channel, Universal Channel, Canal Brasil, HBO Family, HBO, HBO Plus, Cinemax, TNT, Max Prime, Telecine Fun, Telecine Premium, Telecine Pipoca, Telecine Touch, Telecine Action, Telecine Cult e Megapix. Todos estes estão inclusos no grupo de canais de espaço qualificado, grupo que é obrigado a cumprir as cotas impostas pela lei quanto horas de exibição de conteúdo brasileiro, sendo o Canal Brasil e o GNT o que a lei descreve como canal brasileiro de espaço qualificado e, portanto, devem veicular doze horas de conteúdo nacional independente, três destas no horário nobre e ter a predominância de conteúdos nacionais em suas programações.

6.1 Panorama de produção nacional na TV paga no Brasil de 2012 a 2014

A Lei 12.485 foi sancionada em 2011 e as cotas de conteúdo foram sendo inseridas como obrigatoriedade em um processo progressivo, com o intuito de facilitar a adaptação do mercado. Desta forma, no primeiro ano de vigência da lei, os canais de espaço qualificado³³ foram obrigados a exibir 1/3 das horas exigidas no texto da lei. Tal

³³ Canal de espaço qualificado: canal que exibe conteúdo qualificado. Consiste em conteúdo qualificado os conteúdos que [...] não são conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador (BRASIL, LEI 12.485, 2011).

porcentagem equivale a menos de uma hora e meia de exibição semanal. No segundo ano, a obrigatoriedade foi estendida à 2/3 das cotas descritas em lei, o equivalente a menos de duas horas e meia de exibição.

Em 2013, a lei começou a exigir o cumprimento da totalidade de horas de exibição de produções nacionais. Os canais de espaço qualificado devem exibir, no horário nobre, 3 horas e 30 minutos de conteúdo brasileiro por semana. Destas horas, metade deve ser preenchida por produção brasileira independente.

Apesar de: (a) o processo legislativo da lei ter durado 5 anos, e desde o início do haver a indicação da existência da política de cotas de conteúdo nacional; (b) do início parcial da política de cotas com crescimento progressivo para a adaptação do mercado, fazendo o que as cotas fossem equivalente à menos de 1% do tempo da programação dos canais; (c) incentivos e fomentos às produções nacionais; muitos foram os canais que entraram com pedidos junto à Ancine para autorização de não cumprimento das normas. O principal argumento foi a de ausência de produções de qualidade para preencher a demanda.

Contudo, a Agência negou todos os pedidos, e os 95³⁴ canais classificados como de espaço qualificado foram obrigados à veicular as horas semanais delimitadas em lei de conteúdo brasileiro.

A Ancine não possui informações catalogadas sobre o setor de TV por assinatura antes de 2012, por isso não pode ser analisado impacto inicial da lei, pois não há dados a serem comparados.

A figura 1 apresenta os dados referentes à quantidade de horas de programação brasileira exibida na TV paga nos anos de 2012, 2013 e 2014 para os 17 canais da amostra em que o conteúdo estrangeiro é predominante.

Detalhando os dados e apresentando-o por canais, é possível observar o crescimento da participação do conteúdo nacional nos canais analisados.

O canal Universal Chanel em 2012 foi o canal que possuiu o menor índice de horas de conteúdo nacional, seguidos pelo HBO Plus e Max Prime.

O Telecine Premium foi o destaque em 2012. Neste ano, os canais Telecine Pipoca e Megapix estiveram em segundo e terceiro lugar no pódio de canais que possuíam maior número de horas de produções brasileiras exibidas.

³⁴ Desconsiderados os canais similares em alta definição.

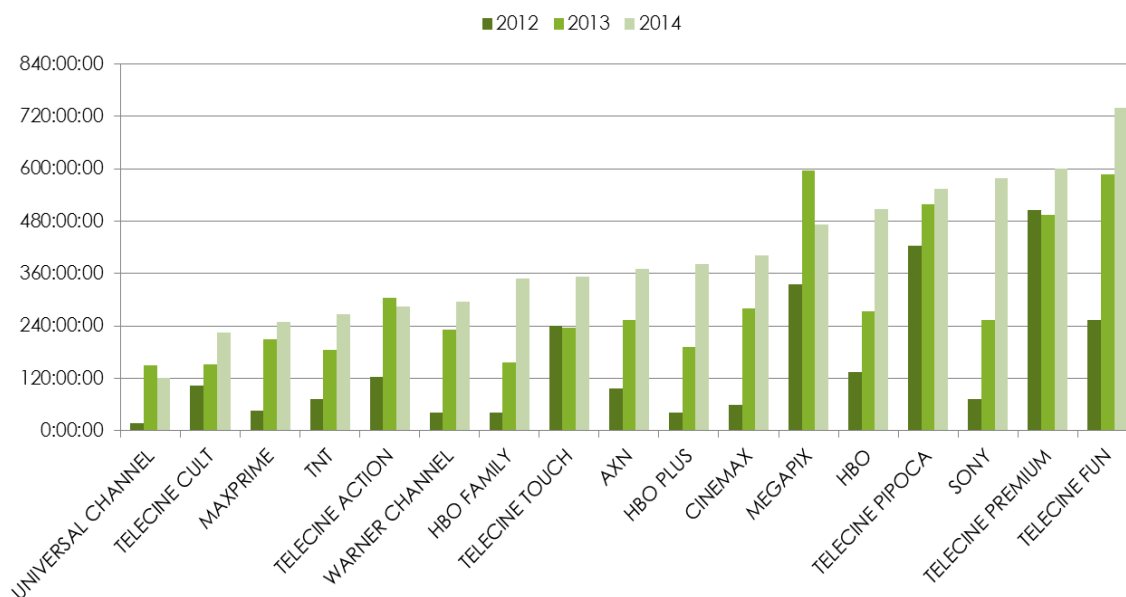


Figura 1 - Evolução na quantidade de horas de conteúdo Brasileiro de 2012 a 2014 (Fonte:Ancine)

Nos canais com menores índices, considerando todo o período, o ano de 2013 apresentou um crescimento considerado das exibições. Neste ano, apenas os Telecine Premium, que já contava em 2012 com o maior índice de produção nacional, e o Telecine Touch não apresentaram crescimento. A média de crescimento dos demais canais ultrapassou o dobro das horas de exibição do ano anterior (2012). O canal Universal Channel, sai do número mais baixo registrado da tabela em 2012, e tem um crescimento acentuado, entretanto, mantém-se ainda como o canal com menos horas de produção brasileira. O Telecine Fun, Megapix, Axn, Maxprime, Telecine Action, HBO Family, Cinemax, HBO Plus e Sony tiveram seus índices aumentados em duas ou mais vezes.

Os índices de exibições em 2014 continuaram, na maioria dos canais, a crescer. Nos Telecine Cult, MaxPrime, TNT, Warner, Telecine Pipoca e Telecine Premium houve, contudo, um crescimento menos acentuado que os apresentados entre nos anos anteriores. Os canais Universal Channel, Telecine Action e MegaPix apresentaram retração quanto as horas de obras audiovisuais brasileiras de 2013 a 2014.

O maior número de horas foi a canal Telecine Fun no 2014.

A figura permite observar um impulso na exibição dos conteúdos nacionais, com destaque para o Universal Channel, que em 2012 apresentou uma quantidade insignificante de tempo voltado a esse tipo de programação e em 2013 teve um aumento acentuado.

De 2012 a 2013, o crescimento se mostra mais intenso como um todo, incluindo em canais que o conteúdo nacional já tinha considerável participação.

O ano de 2014 não apresenta crescimentos tão grandes, dando indícios de enfraquecimento no processo de ascensão e até mesmo de possível futura retração. Os canais que já tinham conteúdo nacional e já possuíam números suficientes para cumprir a cota tiveram seus números acrescidos até o ano de 2013.

Os conjunto de canais Telecine e o canal Megapix são pertencentes à Globosat, programadora do Grupo Globo, que possui 14 dos 95 canais de espaço qualificados ofertados pelo serviço de acesso condicionado no Brasil. Grupo é brasileiro e conta com a Globo Filmes, coprodutora de mais de 175 filmes brasileiros desde sua fundação, em 1998. Como avaliação da lei apresentará mais adiante nesta seção, a Globo Filmes tem participação na realização de um número considerável de filmes pertencentes à lista de mais exibidos nestes canais durante o período analisado. A quantidade elevada, em comparação com os outros canais, de horas exibidas está relacionada ao vínculo dos canais com um grande grupo de comunicação também responsável por uma empresa de coprodução fílmica de destaque.

Os gráficos podem dar uma ideia de crescimento da participação do conteúdo brasileiro na programação da TV paga, entretanto, ao comparar, em porcentagem, as horas de programação brasileira com a estrangeira é possível interpretar qual a real representatividade das obras dessa natureza no serviço de acesso condicionado.

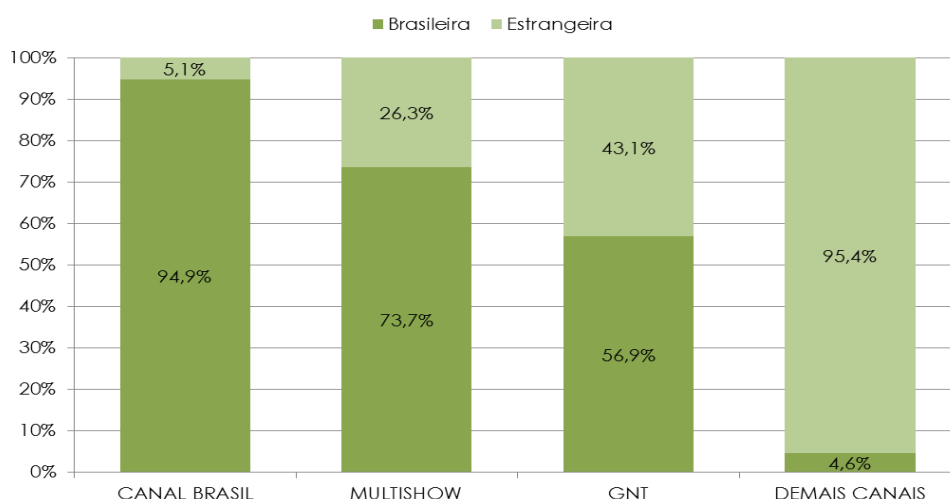


Figura 2 - Quantidade de horas de conteúdo Brasileiro/Estrangeiro comparado – 2014

A figura 2 apresenta os dados de horas de programação brasileira estrangeira comparadas em porcentagem.

Excluindo-se os canais Canal Brasil, GNT – classificados como canais brasileiros de espaço qualificado³⁵ – e Multishow, o conteúdo nacional nos canais analisados representa menos de 5% de suas programações, enquanto o resto de suas grades é preenchido por obras estrangeiras.

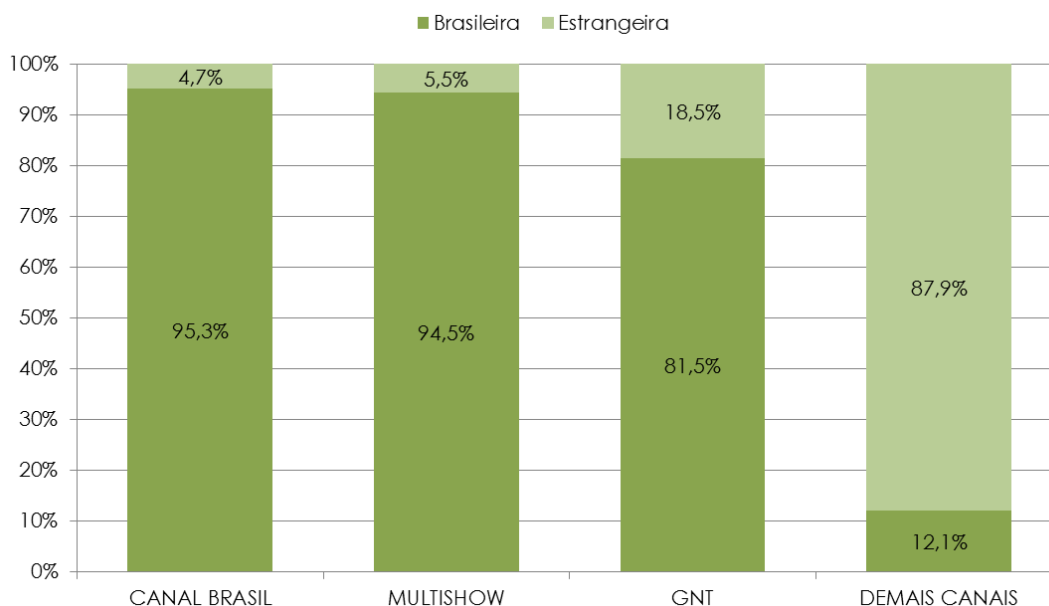


Figura 3 - Gráfico da Quantidade de horas de conteúdo Brasileiro/Estrangeiro no horário nobre comparado -2014

No horário nobre, a porcentagem é maior, principalmente porque as cotas se direcionam apenas a exibições que são realizadas neste período, das 18 às 24h³⁶.

Os dados relacionados aos canais com programação predominantemente estrangeira indicam um crescimento considerável das exibições de conteúdo brasileiro na TV paga. Os números relativos às quantidades de horas no total e as quantidades de horas no horário nobre indicam, no âmbito da totalidade generalizante, um cumprimento das normas das cotas de conteúdo nacional. Contudo, quando a análise é detalhada e separada por canais, o cumprimento das cotas podem ser questionados em determinados canais, como pode ser observado nos quadro 1 e 2.

³⁵ Canal Brasileiro de Espaço qualificado: canal que exhibe doze horas de conteúdo nacional e três delas no horário nobre.

³⁶ Esta é a concepção de horário nobre para os canais de conteúdo não direcionado ao público infantil e/ou adolescente.

	Canal	Brasileira	Média por Semana	%	Estrangeira	Média por Semana	%
1	CANAL BRASIL	8195:15:00	157:36:03	94,9%	444:00:00	8:32:18	5,1%
2	MULTISHOW	6366:33:00	122:26:01	73,7%	2277:27:00	43:47:50	26,3%
3	GNT	4910:13:00	94:25:38	56,9%	3714:47:00	71:26:17	43,1%
4	TELECINE FUN	739:40:00	14:13:28	8,6%	7900:20:00	151:55:46	91,4%
5	TELECINE PREMIUM	600:40:00	11:33:05	7,0%	8037:55:00	154:34:31	93,0%
6	SONY	577:30:00	11:06:21	6,7%	8063:00:00	155:03:28	93,3%
7	TELECINE PIPOCA	554:20:00	10:39:37	6,4%	8084:10:00	155:27:53	93,6%
8	HBO	507:58:00	9:46:07	5,9%	8132:27:00	156:23:36	94,1%
9	MEGAPIX	471:05:00	9:03:33	5,5%	8167:20:00	157:03:51	94,5%
10	CINEMAX	400:45:00	7:42:24	4,6%	8240:15:00	158:27:59	95,4%
11	HBO PLUS	382:21:00	7:21:10	4,4%	8256:46:00	158:47:02	95,6%
12	AXN	370:15:00	7:07:13	4,3%	8269:45:00	159:02:01	95,7%
13	TELECINE TOUCH	352:55:00	6:47:13	4,1%	8287:15:00	159:22:13	95,9%
14	HBO FAMILY	347:30:00	6:40:58	4,0%	8292:02:00	159:27:44	96,0%
15	WARNER CHANNEL	296:29:00	5:42:06	3,4%	8344:05:00	160:27:47	96,6%
16	TELECINE ACTION	284:55:00	5:28:45	3,3%	8355:00:00	160:40:23	96,7%
17	TNT	266:42:00	5:07:44	3,1%	8372:53:00	161:01:01	96,9%
18	MAX PRIME	248:50:00	4:47:07	2,9%	8389:50:00	161:20:35	97,1%
19	TELECINE CULT	225:05:00	4:19:43	2,6%	8413:15:00	161:47:36	97,4%
20	UNIVERSAL CHANNEL	121:35:00	2:20:17	1,4%	8517:50:00	163:48:16	98,6%
	TOTAL	26220:36:00	504:14:32	15,2%	146560:22:00	2818:28:07	84,8%

Quadro 1 - Quantidade de Horas de Programação Brasileira/Estrangeira – 2014 (Fonte: Ancine)

	Canal	Brasileira	Média por Semana	%	Estrangeira	Média por Semana	%
1	CANAL BRASIL	2058:17:00	39:34:57	95,3%	102:28:00	1:58:14	4,7%
2	MULTISHOW	2024:23:00	38:55:50	93,8%	133:27:00	2:33:59	6,2%
3	GNT	1759:21:00	33:50:01	81,5%	399:09:00	7:40:33	18,5%
4	CINEMAX	324:30:00	6:14:25	15,0%	1833:30:00	35:15:35	85,0%
5	MEGAPIX	321:50:00	6:11:21	14,9%	1837:10:00	35:19:48	85,1%
6	SONY	319:30:00	6:08:39	14,8%	1841:00:00	35:24:14	85,2%
7	TELECINE PIPOCA	316:45:00	6:05:29	14,7%	1842:15:00	35:25:40	85,3%
8	TELECINE FUN	309:30:00	5:57:07	14,3%	1849:30:00	35:34:02	85,7%
9	TELECINE PREMIUM	300:50:00	5:47:07	13,9%	1858:10:00	35:44:02	86,1%
10	HBO	296:18:00	5:41:53	13,7%	1864:37:00	35:51:29	86,3%
11	HBO PLUS	287:12:00	5:31:23	13,3%	1872:03:00	36:00:03	86,7%
12	TELECINE TOUCH	258:05:00	4:57:47	12,0%	1900:55:00	36:33:22	88,0%
13	TNT	255:52:00	4:55:14	11,9%	1902:38:00	36:35:21	88,1%
14	AXN	250:30:00	4:49:02	11,6%	1910:00:00	36:43:51	88,4%
15	TELECINE ACTION	249:30:00	4:47:53	11,5%	1911:15:00	36:45:17	88,5%
16	MAX PRIME	235:20:00	4:31:32	10,9%	1925:25:00	37:01:38	89,1%
17	HBO FAMILY	231:36:00	4:27:14	10,7%	1928:44:00	37:05:28	89,3%
18	WARNER CHANNEL	227:47:00	4:22:50	10,5%	1931:43:00	37:08:54	89,5%
19	TELECINE CULT	167:25:00	3:13:10	7,7%	1993:25:00	38:20:06	92,3%
20	UNIVERSAL CHANNEL	99:20:00	1:54:37	4,6%	2060:00:00	39:36:55	95,4%
	Total	10293:51:00	197:57:31	23,8%	32897:24:00	632:38:32	76,2%

Quadro 2 - Quantidade de Horas de Programação Brasileira e Estrangeira durante o Horário Nobre – 2014 (Fonte: Ancine)

As três horas e trinta minutos de conteúdo brasileiro por semana exibidas no horário nobre equivale à pouco mais de 2% do total de horas de programação de um canal e 8,2% do período do horário nobre.

O canal Universal Channel exibiu uma média de uma hora e cinquenta e quatro minutos de conteúdo nacional por semana, e o Telecine Cult manteve sua média semanal em três horas e treze minutos, portanto, as duas não alcançam as médias semanais exigidas em lei. Contudo, não há comentários sobre a inadequação dos canais no Informe em que os dados foram apresentados e também não há registros de sanções aplicadas a estes canais, o que indica um problema inicial da aplicação da política.

Não se trata, especificamente, da ausência de informações que permitam a fiscalização, pois os dados foram disponibilizados pela Ancine. A agência teve acesso aos números que atestam a insubordinação destes dois canais à norma estabelecida em lei no ano de 2014. Os dados foram liberados em 2015 e isso pode ter feito com que a fiscalização não ocorresse em período concomitante com a exibição dos conteúdos nacionais. Entretanto, as sanções só podem ser efetivadas após a realização do desrespeito à lei e a sua comprovação. Este relato dá indício da existência de dificuldades da Ancine na fiscalização e sanção referentes à política de cotas para a TV paga.

Estes dois canais, segundo os dados, oficialmente não obedeceram às normas descritas em lei, uma vez que as médias semanais estão abaixo das estipuladas. Porém, é necessário destacar que os dados são desenvolvidos por média e não números absolutos correspondentes a cada semana específica. Portanto, apesar dos quadros indicarem o cumprimento da política de cotas pela maioria dos canais analisados, seria necessário obter dados semanais referentes à programação destes canais para que a fiscalização possa ser realizada com eficiência e a lei não seja burlada por meio de alternativas escusas. Uma das possibilidades de cumprimento “ilusório” da lei é a exibição de quantidade de horas inferior à dada pela letra da lei em determinadas semanas e uma compensação na veiculação de maior quantidade de horas em outras semanas, com intuito de equilibrar os índices. Tal procedimento infringe a lei e a intenção de regularidade estabelecida legalmente para a exibição consistente de conteúdo nacional no setor.

Para o cumprimento das cotas, muitos canais utilizaram a exibição de filmes nacionais. Esta opção se mostrou uma facilidade para os grupos para a efetivação das cotas. Isto porque, a principal reclamação dos canais quanto à política era a falta de

produtos disponíveis com a qualidade necessária, principalmente quanto às produções independentes. A indústria cinematográfica brasileira se desenvolveu desde a Lei 8.685, Lei do Audiovisual (1993) até os dias atuais. Hoje o cinema conta com a regulação pela Agência Nacional do Cinema (2002) e a cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, cujos recursos são, desde 2006, destinados ao Fundo Setorial do Audiovisual.

O mercado de produtos televisivos independentes, pela falta de demanda, regulação e incentivos específicos, não teria um desenvolvimento como o visto pelo cinema brasileiro, que teve incentivos e fomentos direcionados especificamente ao setor.

O crescimento percentual e real da quantidade de número de filmes exibidos pelos canais analisados pode ser conferido no quadro 3.

Canal	2012	2013	2014	Δ% 2013-2014
HBO PLUS	0	5	16	220,0%
CINEMAX	0	7	22	214,3%
HBO FAMILY	1	4	12	200,0%
HBO	1	7	16	128,6%
MAXPRIME	0	7	15	114,3%
SONY	9	27	53	96,3%
TELECINE CULT	7	14	19	35,7%
CANAL BRASIL*	762	762	990	29,9%
AXN	11	38	49	28,9%
TNT	12	21	27	28,6%
MEGAPIX	23	39	49	25,6%
TELECINE PREMIUM	31	29	35	20,7%
TELECINE TOUCH	17	26	31	19,2%
WARNER CHANNEL	8	11	13	18,2%
GNT	14	15	17	13,3%
TELECINE FUN	15	29	31	6,9%
MULTISHOW	0	2	2	0,0%
UNIVERSAL CHANNEL	2	2	2	0,0%
TELECINE PIPOCA	33	41	39	-4,9%
TELECINE ACTION	9	21	17	-19,0%
Total geral Sem Canal Brasil	193	345	465	34,8%
Total Geral	955	1107	1455	31,44%

Quadro 3 – Quantidade de longas Brasileiros nos anos de 2012 a 2014 por canal (Fonte: Ancine)

Entre o período de 2013 a 2014, apenas os canais Telecine Pipoca e Telecine Action tiveram um decréscimo no número de longas brasileiros em suas programações.

Aparentemente, o quadro 3 apresenta indícios de uma mudança influenciada pelas cotas dentro dos canais predominadas pela programação internacional. Quatro

canais – o HBO Plus, Cinemax, Maxprime e Multishow – saíram da completa ausência de filmes nacionais em sua grade para a inclusão de pelo menos dois títulos ao ano. HBO Plus, Cinemax e Maxprime são todos da HBO, que por sua vez é de propriedade do grupo Warner Bros.

Contudo, apesar do movimento crescente de filmes exibidos, a ausência de dados comparativos de períodos anteriores à implementação da lei impede que sejam consideradas afirmativamente respostas as cotas. A Ancine (2014) também reforça em seu relatório a dificuldade de apresentar essa ascensão como consequência direta da lei pela falta de detalhes quanto aos horários de exibição destas obras.

A manutenção do número de filmes exibidos pela Universal Channel em 2014 é um dado que dialoga com os números expostos nos quadros 3 e 4³⁷.

O quadro 4 exibe o número de longas metragens brasileiros exibidos na TV paga no ano de 2014 em comparação com os longas estrangeiros. Este quadro permite que seja analisado o perfil dos canais quanto à veiculação de filmes em sua programação.

Canal	Brasileiros		Estrangeiros		Total Geral
CANAL BRASIL	990	93,9%	64	6,1%	1054
AXN	49	23,8%	157	76,2%	206
GNT	17	22,4%	59	77,6%	76
MULTISHOW	2	20,0%	8	80,0%	10
SONY	53	19,5%	219	80,5%	272
TELECINE PREMIUM	35	7,2%	451	92,8%	486
TELECINE FUN	31	7,1%	408	92,9%	439
TELECINE PIPOCA	39	6,9%	523	93,1%	562
WARNER CHANNEL	13	5,6%	219	94,4%	232
TELECINE TOUCH	31	5,6%	524	94,4%	555
MEGAPIX	49	5,0%	928	95,0%	977
HBO FAMILY	12	4,4%	261	95,6%	273
TNT	27	4,0%	641	96,0%	668
HBO PLUS	16	3,5%	445	96,5%	461
MAX PRIME	15	3,0%	484	97,0%	499
TELECINE CULT	19	2,9%	632	97,1%	651
HBO	16	2,8%	549	97,2%	565
TELECINE ACTION	17	2,4%	679	97,6%	696
CINEMAX	22	2,3%	940	97,7%	962
UNIVERSAL CHANNEL	2	0,8%	246	99,2%	248
Total de Títulos distintos, sem repetição dentro do canal	1455	14,7%	8.437	85,3%	9.892

Quadro 4 – Quantidade de Longas metragens Brasileiros/Estrangeiros programados por canal 2014 (Fonte: Ancine)

³⁷ Apresentados na página 122.

Além das facilidades anteriormente citadas sobre a exibição das produções cinematográficas na TV, cabe também observar que dentre os canais analisados, muitos deles tem como perfil a exibição prioritária de filmes. Dentre eles estão³⁸: Telecine Premium, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Touch, Telecine Cult, Telecine Action, Megapix e TNT (ANCINE, 2014, p.26). Os demais canais exibem ficção seriada e também programas de entretenimento seriado e não seriado de outras naturezas, como entrevistas, revistas eletrônicas, documentais etc.

O perfil do Canal Brasil, com destaque ao elevado número de horas dedicadas à exibição de filmes, e sua classificação como canal brasileiro de espaço qualificado são explicações cabíveis ao número elevado de filmes exibidos pela emissora. Segundo o Informe de Mercado, os longas constituem aproximadamente 60% da programação.

O baixo número referente ao canal Multishow é um indicador do perfil da emissora. Foram apenas 2 longas metragens brasileiros, contudo, o número de longas estrangeiros também é baixo se comparado aos outros canais, 8 longas. O Multishow mantém assim um dos mais altos índices em porcentagem de exibição de filme nacional comparado com estrangeiro, o que lhe garante o quarto lugar no ranking.

O Universal Channel destaca-se novamente de forma negativa. O percentual de filmes nacionais é menos de 1% para 99% de filmes estrangeiros. A combinação dos dados dos quadros anteriores permite a análise da situação real do canal quanto à exibição de conteúdo nacional.

Os dados dão indícios do cumprimento das obrigatoriedades pela maioria dos canais analisados.

Aumentar a presença do conteúdo brasileiro na programação de TV paga foi um dos mais presentes argumentos dos atores governamentais na defesa do estabelecimento de cotas de conteúdo. Segundo os dados, houve um aumento representativo da exibição de obras brasileiras.

Entretanto, houve canais que não alcançaram as horas exigidas na regulação, o que evidencia a eficácia parcial³⁹ da lei, pois a meta foi alcançada por 18 dos 20 canais.

³⁸ Canais que possuem mais de 95% de sua programação preenchida pela veiculação de longas metragens. Dados apresentados pelo gráfico 14, na página 26 do Informe de Mercado TV paga ano 2014 da Ancine.

³⁹ Avaliação de Eficácia se dá com base no nível de alcance das metas estabelecidas pela lei. No caso, o objetivo foi de aumentar a presença do audiovisual brasileiro no serviço de acesso condicionado com as cotas, que representam a meta objetiva. Três horas e Trinta minutos de conteúdo nacional exibido no horário nobre.

Além do aumento das exibições das obras nacionais, os defensores das cotas pretendiam que elas se tornassem um incentivo ao aumento do número de produções, o que fortaleceria o desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro quanto indústria.

Para que esta proposta fosse posta em prática, foi estabelecido que a Condecine deve ser cobrada também para as produções exibidas na TV paga. Como consequência houve um aumento de fundos direcionados à produção de programas televisivos pelo FSA.

Os recursos disponibilizados pelo FSA para a produção de TV estão expostos no quadro 5.

Linha/ Ano	2010/2011	2012	2013	2014	Total
Produção de TV	20.000.000	55.000.000	80.000.000	140.000.000	295.000.000

Quadro 5 – Recursos disponibilizados pelo FSA para a Produção de TV - 2010 a 2014

No biênio 2010/2011, o fundo direcionou R\$20 milhões para a produção de TV, enquanto no ano seguinte, 2012, o valor aumentou 175%, chegando a R\$55 milhões. Este valor foi o planejado inicialmente para ser destinado ao setor em 2012, contudo houve um aumento neste montante, e o valor passou a R\$91 milhões. Neste caso, o aumento real foi de mais de 350% do ano de 2011 a 2012.

Os orçamentos continuaram a ter os valores acrescidos nos anos seguintes. No ano de 2014, os recursos foram estipulados em R\$140 milhões, que equivale a um aumento de 600% do valor do biênio 2010/2011.

Vale destacar que os recursos para a produção de TV aumentaram nos anos pesquisados, contudo, no período entre biênio 2010/2011 e 2012, a verba destinada à produção cinematográfica também teve crescimento na porcentagem de 137%. Neste período, pode considerar-se que houve um aumento representativo dos fundos disponibilizados pelo FSA. Contudo, em 2013 o setor cinematográfico teve o valor de seus recursos reduzido referente ao ano anterior, diferente do que ocorreu com a receita para as produções de TV, que se manteve em crescimento.

O aumento total dos recursos disponibilizados pelo Fundo Setorial é consequência também da adição do setor e empresas do mercado de acesso condicionado como contribuintes do Condecine.

A partir de uma observação inicial panorâmica do período de 2012 a 2014, os dados indicam ampliação no fomento às produções nacionais (FSA) - principalmente as independentes – e aumento nas horas de veiculação de conteúdo nacional na TV paga, incluindo uma elevação nos níveis de horas nos canais que já tinham obras dessas origens em sua grade de programação.

A maioria dos canais apresentou percentuais médios anuais superiores aos equivalentes às três horas e trinta minutos semanais determinados. Mas como já destacado anteriormente, seria necessário uma análise semana a semana, uma vez que esta é a indicação temporal determinada em lei.

A análise aqui realizada precisa ser detalhada para que seja possível descobrir se foram obedecidos os princípios estabelecidos em lei e se as cotas de conteúdo brasileiro atuaram como catalizador no processo, facilitando e favorecendo o respeito aos princípios de promoção da diversidade cultural e estímulo à produção regional e independente.

6.2 Delimitação dos indicadores

Durante o processo legislativo da lei, as discussões muitas vezes se mostraram centradas na ideia de cultura nacional e a letra da lei estabeleceu que o serviço de acesso condicionado deve promover a cultura nacional.

Entretanto, ao considerar as reflexões conceituais realizadas na seção anterior, quanto à desconstrução da singularidade do termo e os conceitos de culturas híbridas e identidades emergentes, estabelecer cultura nacional como um indicador de eficiência da lei se torna inviável dentro da metodologia adotada por esta pesquisa. Sem uma análise baseada em uma abordagem qualitativa minuciosa e descritiva de uma amostragem considerável de obras exibidas não é possível desenvolver indicadores que validem o indicador de cultura nacional para a avaliação aqui elaborada.

Por esse motivo, a presente pesquisa utiliza como indicadores⁴⁰ para sua avaliação de eficiência os elementos promoção da diversidade cultural, estímulo à produção regional e à produção independente. Estes são elementos importantes para a promoção da cultura nacional como um todo e podem ser analisados dentro da

⁴⁰ Luis Albornoz estabeleceu indicadores para a mensuração da diversidade cultural em obras audiovisuais, que podem ser encontrados no link <http://diversidadaudiovisual.org/Q>. Entretanto, a presente pesquisa tomou por escolha desenvolver indicadores próprios para o tema e o setor baseado na realidade e especificidades do objeto estudado.

metodologia aqui desenvolvida. Permitem análises coerentes com a conexão dos indicadores, índices e o atual contexto.

Os indicadores são elementos que permeiam a avaliação de eficiência. São a delimitação de sob quais indicadores a análise será realizada.

6.2.1 Promoção da Diversidade Cultural

Como argumentado anteriormente, a singularidade do termo cultura nacional se baseia em uma noção idealizada e que não condiz com a realidade das nações. Apesar de a globalização gerar uma sensação de medo de uma homogeneização completa das culturas em uma cultura única transnacional, hoje é possível perceber que tal processo não se efetivou. A chamada cultura transnacional está mais direcionada ao reconhecimento de um multiculturalismo do que da uniformização de todas as culturas e perda de suas marcas de origem (CANCLINI, 1999, p.227).

A hibridação da cultura (CANCLINI,2008) consiste no processo em que as distintas culturas se relacionam, entram em contato, se influenciam mutuamente e criam novas expressões culturais resultantes destes “encontros”. A hibridação tem como fundamentação a existência de culturas diversas e o incentivo ao contato entre elas.

DIVERSIDADE CULTURAL – UNESCO

A diversidade cultural não é um tema de preocupação pontual apenas. Esta temática relaciona diferentes âmbitos e foi objeto de um documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO que tem como objetivo promover a diversidade cultural no âmbito universal. A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001 consistiu em um acordo internacional que estabeleceu parâmetros e um plano de ação com linhas gerais para a promoção e proteção da diversidade cultural pelos países membros⁴¹.

Em 2005, a Instituição organizou a Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

Nestes documentos, a UNESCO exalta a importância da diversidade cultural no desenvolvimento sustentável das nações e povos, e essencial para a garantia da

⁴¹ A diversidade cultural faz parte da agenda da UNESCO e é objeto de acordos internacionais desde 1950.

democracia, representatividade e respeito mútuo entre os grupos culturais. A diversidade cultural coloca-se, portanto, como elemento estratégico tanto no desenvolvimento em seus mais diversos aspectos quanto na manutenção da paz e segurança local, nacional e internacionalmente (UNESCO, 2005, p. 1).

Apresentada a importância dada à diversidade cultural pela UNESCO, a Instituição estabelece que a diversidade cultural

refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados. (UNESCO, 2005, p.4.)

A Convenção delega uma importante função às políticas públicas e medidas culturais neste cenário de proteção e promoção da diversidade. Elas são posicionadas como ferramentas estratégicas – nos planos regional, nacional e internacional – para a garantia dos direitos dos indivíduos, grupos e a sociedade de expressarem-se culturalmente. Entre as propostas de ações para as políticas estão o incentivo às produções culturais diversas, à difusão e à distribuição dos produtos relativos a essas expressões, para que as pessoas tenham assegurados seus direitos de expressarem-se como também de serem ouvidos. As ações incluem também incentivar e promover o preparo dos agentes sociais para executar a produções.

Neste sentido, o artigo 6 do documento indica que cabe ao Estado estabelecer “medidas regulatórias que visem à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais”, assim como “medidas destinadas a fornecer às indústrias culturais nacionais independentes e às atividades no setor informal acesso efetivo aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais”; e “medidas voltadas para a concessão de apoio financeiro público”. O artigo também destaca a importância do Estado encorajar e incentivar os artistas a realizarem suas produções culturais.

A diversidade, neste contexto, se apresenta na pluralidade de identidades, e na coexistência entre as diferentes formulações das expressões culturais.

A Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005 propõe que devem ser protegidos e garantidos às diferentes culturas

os direitos de expressar e compartilhar suas ideias e valores, assim como as liberdades de pensamento, expressão e informação.

O documento ressalta a importância econômica da cultura, mas destaca que este viés não deve sobrepor seu papel no desenvolvimento social como forma de legitimação de identidades, compartilhamento de símbolos, significados e valores.

DIVERSIDADE CULTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que as políticas de comunicação e cultura sejam reais promotoras das culturas nacionais, é essencial que tenham a exaltação das diversidades culturais como um de seus fatores centrais.

Os termos do embate cultural, seja através de antagonismo ou afiliação, são produzidos performaticamente. A representação da diferença não deve ser lida apressadamente como o reflexo dos traços culturais ou étnicos preestabelecidos, inscritos na lápide fixa da tradição. A articulação social da diferença, da perspectiva da minoria, é uma negociação complexa, em andamento, que procura conferir uma autoridade aos hibridismos culturais que emergem em momentos de transformação histórica. O “direito” de se expressar a partir da periferia do poder e do privilégio autorizado não depende da persistência da tradição; ele é alimentado pelo poder da tradição de se reinscrever através das condições de contingência e contrariedade que presidem sobre as vidas dos que estão “na minoria”. O reconhecimento que a tradição outorga é uma forma parcial de identificação. Ao reencenar o passado, este introduz outras temporalidades culturais incomensuráveis na invenção da tradição. Esse processo afasta qualquer acesso imediato a uma identidade original ou uma tradição “recebida”. Os embates de fronteira acerca da diferença cultural têm tanta possibilidade de serem consensuais quanto conflituosos; podem confundir nossas definições de tradição e modernidade e realinhar as fronteiras habituais entre o público e o privado, o alto e o baixo, assim como desafiar as expectativas normativas de desenvolvimento e progresso. (BHABHA, 1998, p.20).

O que Bhabha descreve como o “‘direito’ de se expressar a partir da periferia do poder e do privilégio” é o direito à comunicação, o direito ao acesso aos meios de produção e distribuição aos grupos historicamente excluídos dos sistemas simbólicos hegemônicos. Direito de reivindicar suas identidades emergentes direto de suas posições de marginalidade, mas sempre buscando uma chance de tomar o posto de protagonista e contar suas histórias a partir de sua visão, serem transformados em “sujeitos de sua história” e mais do que isso, narradores e protagonistas da mesma. (BHABHA, 1998, p. 247-248).

O desenvolvimento de políticas públicas que garantam os direitos das expressões culturais diversas permite a formulação de um “hibridismo cultural que acolhe a diferença sem uma hierarquia suposta ou imposta direcionadas” (BHABHA, 1998, p.22).

No Brasil, as políticas públicas voltadas às culturas eletrônicas ainda estão em estágio inicial quanto o estabelecimento de normas voltadas ao conteúdo que promovam a produção independente e regional, como forma de descentralizar as produções e ampliar as fontes, e promover a diversidade cultural.

Para o audiovisual, o país tem buscado suprir estas demandas por meio de incentivos (fiscais e legislativos) à produção nacional, incluindo entre as ações do Estado: a Lei do Audiovisual, a criação da Ancine e a Lei da TV paga (Lei 12.485/11).

Apesar da influencia externa aos consumos culturais nacionais, é preciso reconhecer também como a produção nacional se posiciona dentro do mercado interno.

Coloca-se para nós, então, um duplo desafio: entender simultaneamente as formações pós-nacionais e a remodelação das culturas nacionais que subsistem. Grande parte da produção artística continua sendo feita como expressão de tradições iconográficas nacionais, circulando apenas dentro do país. Neste sentido, as artes plásticas, a literatura, o rádio e o cinema permanecem como fontes do imaginário nacionalista, cenários de consagração e comunicação dos signos de identidade regionais. Mas um setor cada vez mais extenso da criação, da difusão e da recepção da arte se realiza agora de um modo desterritorializado. (CANCLINI, 1999, p.166)

A produção nacional tem um elemento importante no fortalecimento das expressões das diversidades culturais. Sua construção que é a forma distinta com “que os grupos se apropriam de elementos de várias sociedades, combinando-os e transformando-os.” (CANCLINI, 1999, p.166). A combinação e transformação dos conteúdos possibilitam a criação de uma cultura híbrida, mas que não perde totalmente os traços de territorialidade.

O regional e o independente são fatores importantes para a transformação dos produtos culturais e na remodelação do modelo de produção e distribuição.

É preciso perceber e reconhecer que as culturas nacionais e os compartilhamentos de símbolos fazem parte do cotidiano das pessoas em situações corriqueiras e são representadas por meio de inúmeros produtos culturais.

DIVERSIDADE CULTURAL E A LEI 12.485/11

A Lei 12.485/11, Lei da TV paga, estabelece como princípios do setor a promoção da cultura nacional, da diversidade cultural, o estímulo à produção independente e regional. As cotas de conteúdo nacional na TV paga podem ser uma

ferramenta que favorece o cumprimento dos princípios, funcionando como um catalizador.

O estímulo à regionalização e aos produtos independentes são dois elementos que buscam fortalecer e materializar os aspectos subjetivos do termo diversidade cultural e estão relacionados à ideia de pluralidade.

Dentre as diretrizes apresentadas pela UNESCO, na Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais, destacam-se na lei dois capítulos específicos: o capítulo V – Do Conteúdo Brasileiro; e o capítulo VI – Do Estímulo à Produção Audiovisual.

O capítulo V é responsável por estabelecer a regulação de conteúdo que cria a política de cotas de conteúdo brasileiro no setor. As cotas – que já foram amplamente discutidas e apresentadas nas seções anteriores – são baseadas no critério formal. Isto é, concentram-se na forma e não no conteúdo. Estabelecem as delimitações baseadas na equipe de produção e na empresa responsável, esta com base em critérios econômicos, como no caso de produtora brasileira e produtora brasileira independente.

O capítulo VI apresenta quais são as ações da norma referentes ao estímulo à produção nacional. A ênfase é a cobrança e favorecimento das produções para a TV paga da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine.

Os dois fragmentos apresentados indicam a preocupação do Estado brasileiro quanto a aspectos indicados nos documentos da UNESCO, principalmente a produção independente e o estímulo financeiro às produções culturais. Entretanto, a questão mais complexa da diversidade dá-se em âmbitos não materializados na forma das cotas e que ficam absorvidos no nível da abstração.

INDÍCES ESTABELECIDOS PARA A AVALIAÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL NO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO

Para a avaliação de eficiência da lei no período de 2012 a 2014 quanto ao indicador promoção da diversidade cultural, esta pesquisa utiliza-se dos seguintes índices: os longas-metragens exibidos mais vezes no serviço de acesso condicionado; as obras de ficção seriada brasileiras inéditas que estrearam nos canais analisados no período estudado; realizadores das obras audiovisuais brasileiras exibidas nos vinte canais analisados – com destaque para as produções que tiveram maior número de

exibições e portanto e tiveram maior tempo de tela e participação no setor –; número de produtoras registradas junto à Ancine por região.

São analisados os aspectos referentes à região de origem dos realizadores e das produtoras audiovisuais responsáveis pelas obras, gênero, região e cor da pele dos realizadores, gênero, cor da pele, sexualidade e faixa etária dos personagens protagonistas das produções analisadas.

6.2.2 Estímulo à Produção Regional

A intenção da promoção das culturas nacionais e da diversidade cultural por meio da produção regional se concentra em dois pontos centrais: (1) o estímulo à produção regional e a (2) ampliação da distribuição dos conteúdos de diferentes regiões para todo o país, como parte do mosaico cultural brasileiro.

Estimula-se, assim, a troca de informações, conhecimento e signos entre as regiões, em um fluxo dinâmico e democrático, no qual não há um controle baseado na hierarquia cultural. Uma perspectiva futura otimista, que propõe a possibilidade de uma coexistência entre o local e o global, “num multiculturalismo democrático e inteligente.” (CANCLINI, 1999, p.114).

A participação das diversas culturas e tradições regionais nos meios de comunicação viabiliza a manutenção de uma diversidade cultural conectada que desconstrói a ideia unificadora de cultura nacional, de um Brasil homogêneo e que permite que cada brasileiro de cada região e/ou cultura possa ser integrado ao complexo “nacional”.

O papel das expressões culturais também se estende ao campo do desenvolvimento sustentável que estas produções propiciam. O estímulo à produção regional relaciona-se com o incentivo ao desenvolvimento regional em âmbitos complementares: (a) tanto no quesito cultural, que representa a importância para as culturas regionais de compartilharem seus valores, signos e significações com outras comunidades, ao mesmo tempo em que entram em contato com expressões distintas da sua estabelecendo uma troca que favorece a ambas comunidades; (b) quanto no quesito referente ao desenvolvimentos econômico, pautado na concretização de vagas de emprego, na captação de impostos e também no reflexo deste mercado em questões estruturais das regiões (UNESCO, 2005, p.1-5).

A lei estabelece que o serviço de acesso condicionado deve estimular à produção regional.

Tanto neste indicador, quanto no apresentado a seguir, está presente, na letra da lei, a expressão estímulo à produção⁴². Estimular a produção possibilita duas interpretações. A produção pode designar a obra, portanto, o princípio equivale o estímulo a obra regional. Neste sentido, a promoção refere-se a todos processos da cadeia produtiva de valor: a produção, a distribuição e o acesso. Para isso é necessário a inclusão de programas de incentivo nos diferentes processos, o que inclui fomento financeiro a produção, investimentos na capacitação dos profissionais envolvidos na realização, incentivo à distribuição destes conteúdos em plataformas e a promoção do acesso do público às obras. Entretanto, em uma interpretação mais restrita e limitada, do estímulo da produção, a produção é encarada como processo em que as obras são realizadas. Neste caso, estimular a produção regional está diretamente relacionado à impulsionar as produções por meios econômicos, estruturais. Não há elementos referentes à distribuição e acesso neste viés de interpretação.

A avaliação aqui realizada busca averiguar se o setor de acesso condicionado está seguindo o princípio de estimular a produção regional em seus dois vieses de interpretação. A interpretação da produção como obra, e seu cumprimento como eficiência plena, e a produção como parte da cadeia produtiva em que a obra é realizada, como eficiência parcial.

INDÍCES ESTABELECIDOS PARA A AVALIAÇÃO DO ESTÍMULO À PRODUÇÃO REGIONAL NO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO

Para a avaliação de eficiência da lei no período de 2012 a 2014 quanto ao indicador estímulo à produção regional, esta pesquisa utiliza-se dos seguintes índices: número de produtoras registradas junto à Ancine por região; distribuição de verba do Fundo Setorial do Audiovisual –FSA organizada por região; projetos contemplados pelo FSA organizados por região; as regiões em que foram filmados os longas-metragens que tiveram maior número de exibições programadas nos anos estudados, assim como as regiões de seus realizadores e produtoras responsáveis; regiões das obras de ficção

⁴² O indicador aqui apontado refere-se, especificamente, a promoção da produção regional e o próximo indicador refere-se à produção independente.

seriada que estrearam no período analisado, incluindo as regiões de seus realizadores e produtoras responsáveis; região dos protagonistas das obras analisadas.

6.2.3 Estímulo à Produção Independente

Para que as culturas nacionais sejam promovidas é preciso possibilitar o acesso aos meios de produção e distribuição audiovisual por atores diferentes, que não os hegemônicos. As vozes dos grupos minoritários e a representação de culturas não-hegemônicas precisam ser ouvidas para que esse processo de comunicação seja democrático. Os meio de comunicação como uma forma de ocupação do espaço público, do espaço compartilhado, do espaço de representação e auto-representação.

Muitas são as delimitações de produção independente.

O termo independente sugere que a obra não tem dependência. Mas seriam obras independentes em relação à que e a quem? Que outros elementos o termo suscita? Quanto ao audiovisual, a concepção de cinema independente nos Estados Unidos tem um significado que vai além da independência econômica do filme em relação aos grandes estúdios.

A concepção de obra independente é constantemente questionada.

King, em seu livro *“American independent cinema”* (2005), defende que a definição de independente pode variar, assim o grau de independência de uma obra. Para o autor, a classificação de uma produção como independente deve ser orientada por três pontos centrais. É preciso observar: (1) a colocação dos realizadores na arena industrial audiovisual, ou seja, qual a posição da produtora e dos realizadores dentro do mercado, qual a relação destas com as empresas hegemônicas; (2) quais os tipos de estratégias de produção são adotados pela produção assim como a estética adotada, se o filme mantém as estruturas dos produtos massivos hegemônicos produzidos pelas grandes corporações ou inova e traz experimentações estéticas; (3) a relação da obra com as preocupações sociais, políticas e culturais, neste sentido é preciso buscar compreender se a obra retrata histórias e posições de marginalidade, se aborda temas socialmente relevantes com discursos diversos que as produções massivas não representam com frequência. (KING, 2005,p.01).

A independência é associada com, portanto, com qualidade econômicas, tecnológicas e culturais do filme.

No Brasil, para o audiovisual, segundo a medida provisória nº 2.228-1 de 2001, é uma

obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente: aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura; (BRASIL, Medida Provisória nº 2.228-1/01, art.1º, 2001)

A lei 12.485/11 estabelece, além do decretado pela medida provisória, que a obra independente é a produzida por produtora independente. Para ser produtora brasileira independente é preciso cumprir as exigências:

XVIII - Produtora Brasileira: empresa que produza conteúdo audiovisual que atenda as seguintes condições, cumulativamente:

- a) ser constituída sob as leis brasileiras;
- b) ter sede e administração no País;
- c) 70% (setenta por cento) do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;
- d) a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos devem ser privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;

XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;
- c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos; (BRASIL, Lei 12.485/11, art. 2º, 2011)

A lei estabelece no Art. 17 que “Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado” (BRASIL, Lei 12.485/11, art. 17, 2011). A programadora é obrigada a seguir essa porcentagem até que sejam oferecidos 12 canais nacionais, após este número a obrigatoriedade de correspondência não é necessária.

Quanto as estes canais brasileiros de espaço qualificado, para serem assim classificados precisam “veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses

conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;” (BRASIL, Lei 12.485/11, art. 2º, 2011).

Além do incentivo com a criação de demanda para as obras independentes, a lei também decreta, porcentagens da Condecine a serem destinadas à produção independente.

A lei enfoca apenas um dos aspectos das qualidades econômicas da produção independente, que é a relação da produtora com empresas de radiodifusão de sons e imagens. Ou seja, as empresas responsáveis pelas produções massivas, que aqui representam, em uma comparação com o cenário estadunidense, o papel correlato ao dos grandes estúdios. São empresas que concentram os meios de produção, de veiculação e que detém o domínio sobre uma grande parcela do poder simbólico.

O sentido de produção independente não se restringe e não deve se restringir a este elemento. O independente tem o potencial, por estar desligado, idealmente, dos interesses dos grandes grupos, de desafiar, de confrontar os modelos impostos. Pode dar-se ao luxo da experimentação estética e narrativa, na elaboração de projetos ousados. Teve ser detentor de liberdade criativa e possibilitar que culturas diversas representem suas expressões culturais, comuniquem e compartilhem seus ideais.

Para a avaliação aqui desenvolvida serão analisados os índices com base no conceito de produção independente delimitado pela lei, que serão questionados pelos outros aspectos que caracterizam o independente segundo King (2005).

ÍNDICES ESTABELECIDOS PARA A AVALIAÇÃO DO ESTÍMULO À PRODUÇÃO INDEPENDENTE NO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO

Para a avaliação de eficiência da lei no período de 2012 a 2014 quanto ao indicador estímulo à produção independente, esta pesquisa utiliza-se dos seguintes índices: (a) grupos responsáveis pelos canais no serviço de acesso condicionado; (b) número de produtoras independentes e não-independentes registradas junto à Ancine; (c) recursos do Fundo Setorial do Audiovisual –FSA destinados à produção independente; (d) número de Certificados de Produto Brasileiro – CPB emitidos no período em questão, organizados em produtos independentes e não-independentes; (e) produtoras e coprodutoras responsáveis pelos longas-metragens que tiveram maior número de exibições programadas nos anos estudados; (f) produtoras e coprodutoras responsáveis pelas obras de ficção seriada que estrearam no período analisado; (g)

certificados de produto brasileiro – CPB para obras brasileiras constituintes de espaço qualificado e brasileiras independentes constituintes de espaço qualificado.

6.3 Avaliação de eficiência Lei 12.485/11

Esta avaliação foi realizada com base nos indicadores: promoção da diversidade cultural, estímulo à produção independente e à produção regional. Seus índices foram apresentados no fragmento anterior da presente seção e os dados serão comparados e analisados com detalhe a seguir.

A análise será organizada da seguinte forma: (1) Estruturação do Serviço de Acesso condicionado; (2) Fomento à produção: Fundo Setorial do Audiovisual; (3) Produções Veiculadas pelo Serviço de Comunicação Eletrônica de Acesso Condicionado: Aspectos formais; (4) Protagonismo Das Produções Veiculadas No Serviço de Comunicação Social de Acesso Condicionado; (5) Produtoras e Realizadores.

ESTRUTURAÇÃO DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE ACESSO CONDICIONADO

O serviço de acesso condicionado, após a implantação da lei e suas obrigações relativas à existência de canais nacionais e nacionais programados por programadoras independente, apresentou, em 2014, a divisão de canais por grupos de comunicação dada pela figura 4.

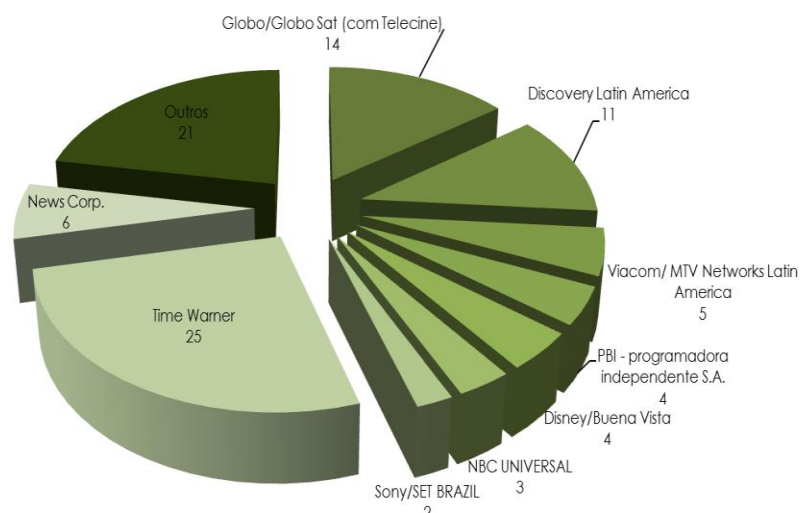


Figura 4 - Número de Canais de Espaço Qualificado no Brasil por Grupo – 2014

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) contabiliza 95 canais de espaço qualificado disponíveis no serviço de TV paga⁴³ no Brasil. Destes, 25 pertencem ao grupo *Time Warner*, 11 são de domínio da Discovery e 14 se dividem entre os conglomerados de mídia *Sony Entrenemaint*, *NBC Universal*, *Disney*, *Viacom*. O Grupo Globo, através da Globosat é responsável por 14 canais.

O quadro 8 apresenta a colocação destas empresas no ranking das maiores corporações de comunicação do mundo no ano de 2012.

MAIORES CORPORAÇÕES DE COMUNICAÇÃO DO MUNDO - 2012			
RANKING	EMPRESA	PAÍS SEDE	FATURAMENTO EM MILHÕES DE EUROS
1	Comcast/ NBCUniversal, LLC	Estados Unidos da América	40.116
2	The Walt Disney Company	Estados Unidos da América	29.377
3	Google Inc.	Estados Unidos da América	27.231
4	News Corp. Ltd.	Austrália	23.998
5	Viacom Inc./CBS Corp	Estados Unidos da América	20.948
6	Time Warner Inc.	Estados Unidos da América	20.815
7	Sony Entertainment	Japão	6.514
25	Globo Comunicação e Participações S.A	Brasil	4.728
40	Discovery Communications	Estados Unidos da América	3.042

Quadro 6 - Maiores corporações de comunicação do mundo no ano de 2012 - faturamento em milhões de euros (Fonte: DANTAS, 2013, p.118. Com alterações da autora)

Entre os 95 canais, 64 estão sob o controle de empresas que estão entre as 40 maiores empresas de comunicação do mundo no ano de 2012, estando 42 deles nas mãos das seis maiores corporações de mídia do mundo.

⁴³ Desconsiderados os canais similares em alta definição.

Os 21 canais cujos grupos proprietários não foram detalhados na pesquisa, contam com 18 grupos que programam canais de espaço qualificado de origem brasileira.

Dos 95 canais, 35 são de origem brasileira, e 14 estão sob o domínio da maior empresa de mídia do país, que é responsável pela empresa de radiodifusão com maior alcance e audiência, a Globo, além de também possuir meios de comunicação impressos, digitais e coprodutora e distribuidora de filmes. Empresa esta também, com alto poder de influência sobre as questões decisórias relativas à comunicação nos âmbitos políticos, como foi possível observar com a análise dos processos legislativos das leis direcionadas à TV paga até o momento apresentados anteriormente nesta pesquisa.

Analisando os dados é possível concluir que a TV paga brasileira segue a dinâmica de domínio e concentração de meios. Os grandes grupos dominam os canais de entretenimento e suas programações. Das oito empresas de comunicação que mais possuem canais qualificados no sistema brasileiro, seis tem sede nos Estados Unidos da América, uma, a *Sony Entertainment*, é parte da empresa Sony que tem sede em Tóquio, no Japão, e um destes é brasileiro, a Globo.

Este cenário incita um questionamento quanto aos princípios estabelecidos em lei referente à proibição ao oligopólio.

As grandes empresas que controlam o mercado disseminam seus discursos.

Um dos aspectos importantes da promoção da diversidade cultural está na ampliação dos agentes nos processos de produção, difusão e distribuição das obras e expressões culturais. A concentração dos meios no poder de um restrito e seletivo grupo, a estruturação geral do serviço de acesso condicional já se estabelece como um obstáculo a ser ultrapassado para cumprimento deste princípio. Os proprietários dos meios são detentores do poder de escolha do que vai ou não ser veiculado em sua plataforma, algo como um poder de curadoria que equivale a distinguir qual conteúdo é interessante ao seu público-alvo, qual terá possivelmente gerará mais lucro, e outros aspectos econômicos em detrimento aos aspectos culturais e sociais.

A promoção da produção independente e regional torna-se também um desafio dentro da formatação apresentada da divisão dos canais. São de propriedade de empresas estrangeiras 60 dos 95 canais do serviço de acesso condicionado.

Dos 20 canais analisados, 10 são de grupos brasileiros, 9 deles pertencem ao Grupo Globo. São eles: Telecine Action, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Fun, Telecine Touch, Telecine Cult, Megapix, Multishow e GNT. O fato de o Grupo

Globo ter atuação nas diferentes áreas da cadeia produtiva deste setor – produção, programação, empacotamento – poderia indicar empecilhos a introdução, nestes canais, de produção independente, tendo em vista que o próprio know-how do grupo em produção de obras audiovisuais. Apesar de uma empresa brasileira, a concentração dos centros de produção de audiovisuais de entretenimento da empresa na região sudeste poderia ser um obstáculo ao estímulo à produção regional.

O outro canal pertencente a um grupo brasileiro é o Canal Brasil, que desde a Lei do Cabo já era caracterizado como um canal direcionado à veiculação de obras audiovisuais nacionais e, portanto, não deveria apresentar dificuldades em seguir as normas estabelecidas pela lei atual.

A maioria dos canais analisados, com exceção do GNT e Canal Brasil veiculavam comparativamente, mais obras estrangeiras do que brasileiras em sua grade de programação. A figura 2⁴⁴ apontou que nestes canais a média de produção nacional não alcançou os 5%.

A avaliação aqui desenvolvida já parte do pressuposto das dificuldades a serem enfrentadas para o cumprimento dos princípios de promoção da diversidade cultural, estímulo à produção regional e independente, tendo em vista a forma como se formata o sistema quanto à divisão privada dos canais em poucos grupos de poder midiático internacional.

FOMENTO À PRODUÇÃO: FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

O Capítulo VI – Do Estímulo à produção Audiovisual estabelece que as obras exibidas no setor de TV paga devem pagar a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – Condecine⁴⁵. No caso da inclusão desta norma em lei, as “concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de telecomunicações⁴⁶” são obrigadas a pagar a contribuição. A Lei 10.454 de 2002 foi atualizada em 2001 para a incluir entre os fatores geradores de contribuição a “prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais” (BRASIL, Lei 10.454, 2002).

⁴⁴ Apresentado na página 120.

⁴⁵ A Lei 10.454 de 2002 trata da criação da contribuição citada na Medida Provisória 228-1 que deu origem à Ancine.

⁴⁶ Informações do portal da Ancine. Link:>>> <https://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/entenda-regras-da-condecine-para-os-servi-os-de-telecomunica-es><<<

A contribuição é destinada ao Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, que consiste em um fundo de fomento as atividades relacionadas ao audiovisual nacional.

Com a introdução do segmento de TV paga, o FSA teve sua renda aumentada e hoje é o mecanismo de fomento à indústria audiovisual brasileira com maior volume financeiro. O Fundo destina verba para o desenvolvimento de todos os âmbitos e aspectos do audiovisual brasileiro, nos quais se incluem: produção, distribuição/comercialização e exibição⁴⁷.

Para a análise aqui realizada, o aspecto mais relevante quanto ao FSA é o fomento às produções independentes e regionais.

O FSA destina-se apenas às produções independentes e para o incentivo à produção regional a letra da lei 12.485/11 decreta que

no mínimo, 30% (trinta por cento) [dos fomentos do FSA] deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados; (BRASIL, LEI 12.485, 2011).

No período de 2012 a 2014, o Fundo Setorial contemplou 433 projetos⁴⁸, destes 237 eram obras audiovisuais televisivas, podendo ser direcionadas tanto para a radiodifusão quanto para o serviço de acesso condicionado, e 196 eram obras filmicas.

A figura 5 apresenta, em porcentagens, o número de projetos contemplados por região durante o período de 2012 a 2014.

⁴⁷ Fonte:>>> <https://ancine.gov.br/condecine><<<

⁴⁸ As informações foram obtidas junto à Ancine por meio da Lei de Acesso à Informação. Número do protocolo: 01590.000579/2016-46.

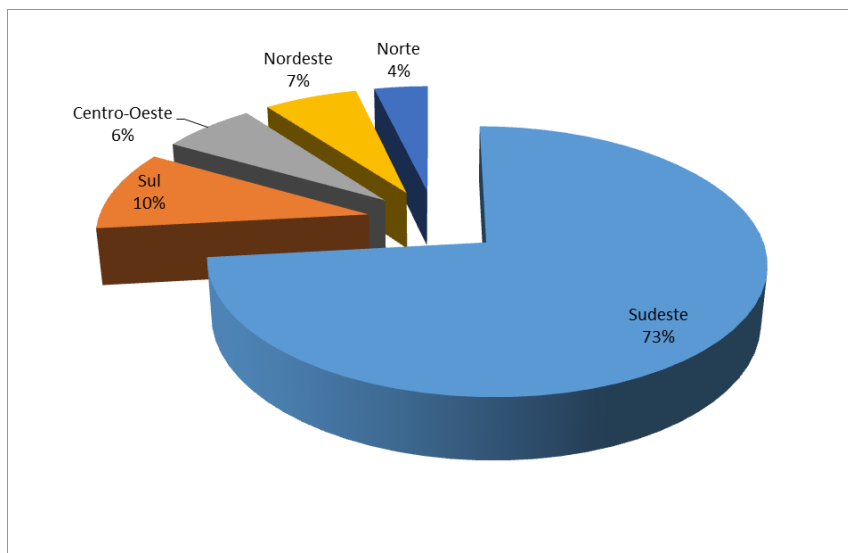


Figura 5 - Números de projetos contemplados pelo FSA por região período 2012 a 2014 (Fonte: Ancine. Produzida pela Autora)

A maior fatia corresponde à região Sudeste. Os menos de 30% restantes se dividem nas outras quatro regiões, que somam 23 unidades federativas.

A alta porcentagem da região Sudeste se concentra apenas entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, com 163 e 138 projetos contemplados, respectivamente. Foram 13 projetos de Minas Gerais e apenas um do Espírito Santo durante todo o período analisado.

Apesar do desequilíbrio regional apresentado, de 2012 a 2014 o cenário sofreu modificações, como pode ser conferido nos dados apontados pela figura 6.

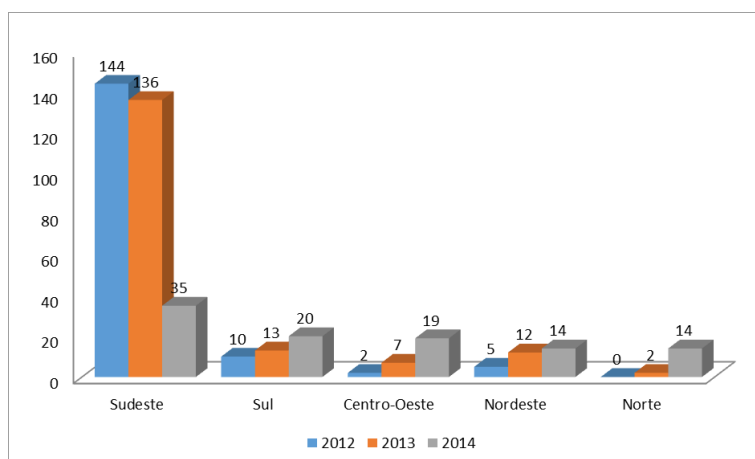


Figura 6 - Número de Projetos Contemplados pelo FSA por região de 2012, 2013 e 2014 (Fonte: Ancine. Produzida pela Autora)

O número total de projetos contemplados sofreu redução. No ano de 2014 foram contemplados aproximadamente de 30% a 40% a menos de projetos que nos anos anteriores. Em valores de investimento, a queda foi em média de 65%. Em número absolutos, foram contemplados 102 projetos no ano de 2014.

Entretanto, a concentração na região sudeste foi amenizada, como indica a figura 7.

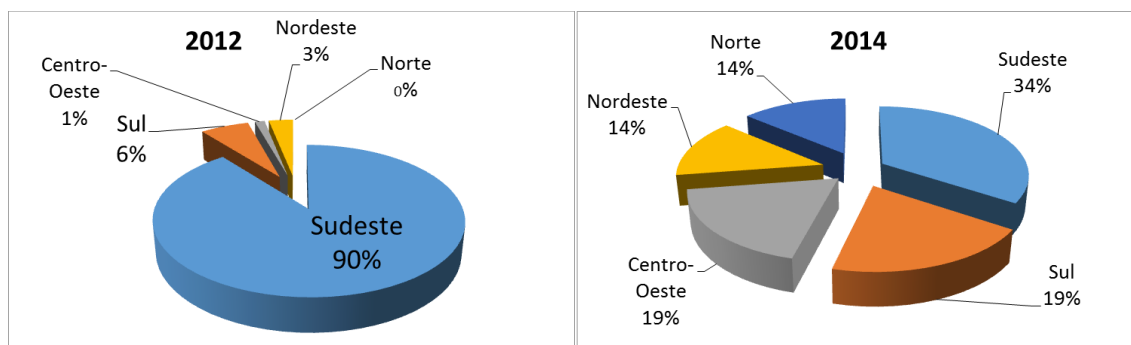


Figura 7- Comparação 2012 e 2014 referente aos números de projetos contemplados pelo FSA (Fonte: Ancine. Produzida pela Autora)

A porcentagem de investimentos destinados à região Sudeste caiu de 90% do total para 34%. O Norte, que em 2012 não teve nenhum projeto contemplado, em 2014 recebeu 14% dos fomentos. O Centro-Oeste apresentou o maior crescimento.

Os dados de 2014 comprovam o cumprimento das normas da lei quanto aos 30% do fundo que devem ser destinados à região Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No caso, a soma das regiões ultrapassa o designado em lei, alcançando 47% do total.

As figuras anteriores apresentaram dados referentes aos fomentos na íntegra, no qual se incluí as obras televisivas e cinematográficas. Ambas podem promover a diversidade cultural, a produção regional e independente na TV paga, entretanto, as obras fílmicas não se direcionam especificamente para o setor, portanto, a figura 8 traz informações relativas às 237 produções televisivas e mostra os dados referentes aos projetos para esse segmento nos anos de 2012, 2013 e 2014 organizados por estado.

A figura 8 apresenta de forma detalhada a transformação discutida a partir dos dados comparativos e apresenta os locais onde não houve nem ao menos uma produção fomentada pelo FSA durante o recorte temporal desta investigação.

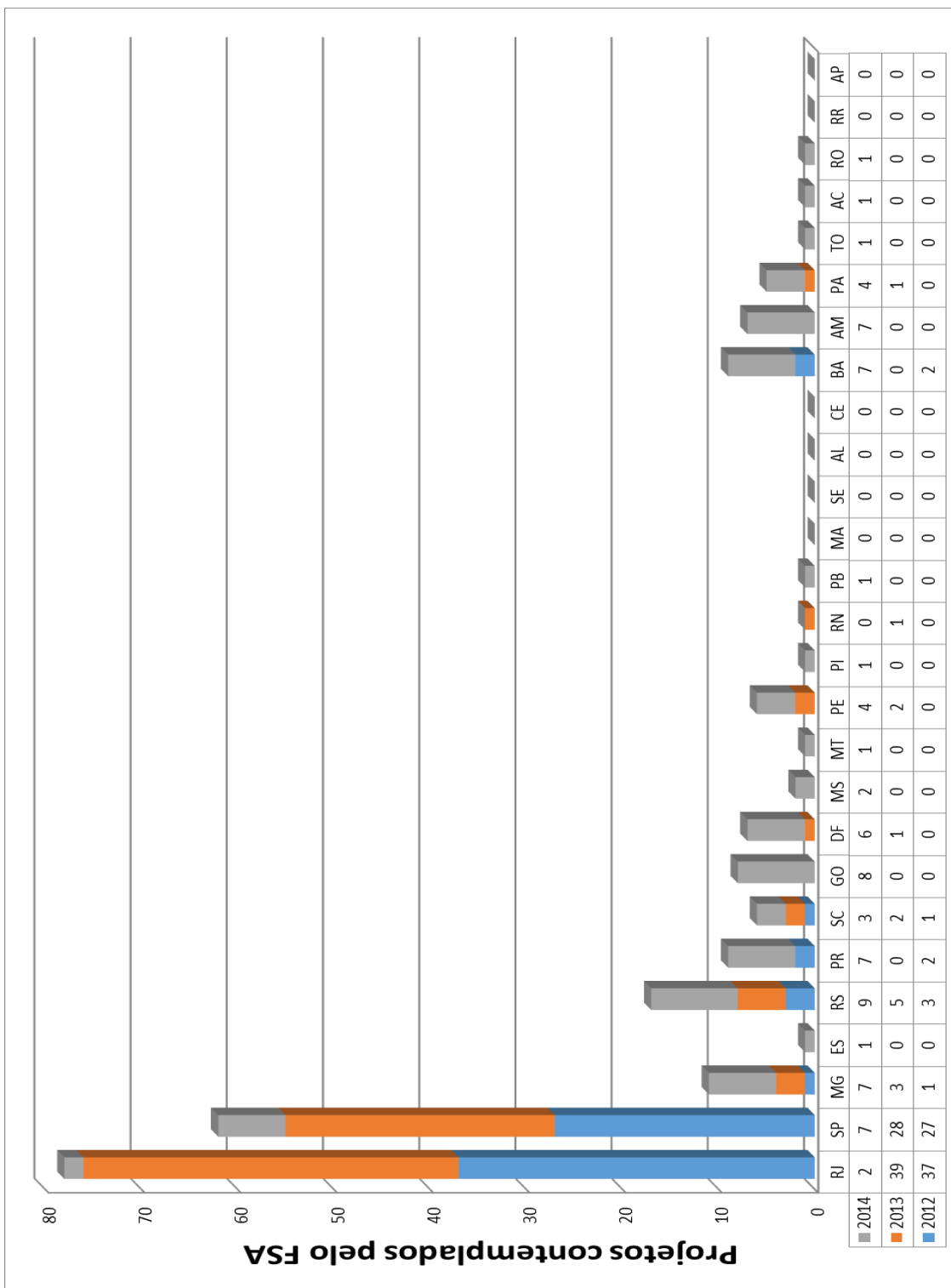


Figura 8 – Número de projetos televisivos contemplados pelo FSA por estado nos anos 2012, 2013 e 2014 (Fonte: Ancine. Produzida pela autora)

Dentro das próprias regiões é possível observar que existem centros de concentração dos investimentos.

A região Sul apresenta o maior equilíbrio. A região Sudeste a maior desigualdade. No Norte, dos 7 estados, 2 se mantem zerados, 3 contam com um projeto cada, e o destaque fica por conta de Manaus e do Pará, que tiveram 7 e 6 projetos contemplados, respectivamente. Na região Nordeste, a Bahia e o Pernambuco são os dois estados em evidência, enquanto 4 estados da região não tiveram nenhum projeto apoiado durante os anos analisados.

Ao considerar as transformações das circunstâncias e os dados referentes ao ano de 2014, é possível concluir que a lei está sendo eficiente no estímulo à produção regional. Quanto à produção independente, pode-se dizer que há a promoção da produção independente, contudo, o fato de o número de projetos ter sido reduzido se comparado aos anos anteriores põe em questão o cumprimento pleno do princípio.

Fomentar produções advindas de locais distintos e realizadas por produtoras que não possuem vínculo com empresas de radiodifusão é uma ferramenta que favorece a promoção da diversidade cultural.

O que deve ser destacado, no entanto, é o fato de que a lei designa que “A comunicação audiovisual de acesso condicionado, em todas as suas atividades, será guiada pelos seguintes princípios” estabelecidos em lei. O FSA é um mecanismo gerido pela Ancine e ligado à máquina do Estado. A Ancine é a reguladora do serviço de comunicação social de acesso condicionado e, portanto, é apenas um dos agentes de um dos aspectos das atividades do setor.

As empresas privadas, programadoras, empacotadoras e canais, não merecem mérito pelo cumprimento dos princípios pelo FSA.

PRODUÇÕES VEICULADAS PELO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO: ASPECTOS FORMAIS

A análise dos aspectos formais das obras exibidas pelos canais da amostra permite avaliar objetivamente se há indícios do cumprimento dos princípios que direcionam a presente investigação.

Como já foi apresentado anteriormente nesta seção, as horas de exibição de longas-metragens brasileiros cresceu quanto aos anos anteriores à Lei 12.485/11. Além

da exibição de filmes, os canais também utilizaram-se de reprises frequentes de determinadas obras.

Os quadros a seguir expõem os longas-metragens brasileiros com maior número de exibições no período de 2012 a 2014⁴⁹.

Título	Ano de Produção	Canais	Exibições Programadas 2012
Tropa De Elite 2 - O Inimigo Agora É Outro	2010	MegaPix, Telecine Action, Telecine Pipoca, Telecine Premium	69
Muita Calma Nessa Hora	2009	MegaPix, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	50
Quincas Berro D'Água	2010	Telecine Pipoca, Telecine Premium	43
Nosso Lar	2010	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch	39
Víps	2010	Telecine Action, Telecine Pipoca, Telecine Premium	38
Aparecida - O Milagre	2010	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch	37
Bruna Surfistinha	2010	MegaPix, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch	37
Faixa de Areia	2006	GNT	37
Assalto Ao Banco Central	2011	Telecine Pipoca, Telecine Premium	33
Os Normais 2 - A Noite Mais Maluca De Todas	2009	MegaPix, Telecine Fun	33
Cilada.Com	2010	Telecine Pipoca, Telecine Premium	32
As Melhores Coisas Do Mundo	2009	MegaPix, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch	31

Quadro 7 - Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2012.
(Fonte: Ancine)

O filme mais exibido em 2012 foi Tropa de Elite 2 – O Inimigo agora é outro (2010). As 69 reprises equivale à 138 horas.

⁴⁹ Foram analisados os filmes com até 31 exibições dentro do limite de 15 longas-metragens por ano.

Título	Ano de Produção	Canais	Exibições Programadas 2013
Cilada.com	2010	Megapix, Multishow, Telecine Action, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	69
O homem do futuro	2010	Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	68
Não se preocupe, nada vai dar certo!	2011	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium, TNT	64
As aventuras de agamenon, o repórter	2011	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	56
Qualquer gato vira-lata	2011	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	55
Se eu fosse você 2	2008	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca	55
E aí... Comeu?	2012	Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	49
Billi pig	2011	Megapix, Telecine Action, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch	46
Tropa de elite	2007	Megapix, Telecine Action, TNT	43
O palhaço	2011	Megapix, Telecine Cult, Telecine Pipoca, Telecine Premium, TNT	39
Turma da mônica em cinegibi - O filme	2004	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca	36
400 contra 1	2010	AXN, Canal Brasil, Telecine Action, Telecine Touch	36
Família vende tudo	2011	Megapix, Sony, Telecine Action, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	35
Até que a sorte nos separe	2012	Telecine Pipoca, Telecine Premium	35
Tropa de elite 2 - O inimigo agora é outro	2010	Megapix, Telecine Action	34

Quadro 8 - Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2013. (Fonte: Ancine)

O longa-metragem Cilada.com (2010) foi o mais exibido em 2013 na TV paga. O filme também figurou entre os mais veiculados em 2012.

Título	Ano de Produção	Canais	Exibições Programadas 2014
Minha mãe é uma peça - O filme	2013	Megapix , Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	61
De Pernas pro Ar 2	2012	Megapix , Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	53
Somos Tão jovens	2011	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Teelcine Touch	49
Até que a sorte nos separe	2012	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Teelcine Touch	47
Faroeste Cabloco	2013	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch, Telecine Action, Megapix	46
Gonzaga - de pai pra filho	2012	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch, Megapix	44
Vai que dá certo	2012	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Fun, Megapix	43
O Concurso	2013	Telecine Pipoca, Telecine Premium	41
Uma professora muito maluquinha	2009	Telecine Fun, Megapix	40
O Diário de Tati	2012	Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Fun, Megapix	40
O casamento de Romeu e Julieta	2004	Canal Brasil, Megapix, Sony, Telecine Fun	39
Desenrola	2010	Telecine Fun, Megapix	39
A busca	2012	Telecine Action, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch, Megapix	39
Casa da mãe Joana 2	2013	Megapix, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium	38
O som ao redor	2012	Cinemax, HBO, HBO Plus, MaxPrime	34

Quadro 9- Longas Metragens Brasileiros com Mais Exibições Programadas – 2013. (Fonte: Ancine)

Em 2014, *Minha mãe é uma Peça* (213) teve 61 exibições divididas em 4 canais.

Os dados não indicam separadamente o número de vezes que cada longa foi exibido por determinado canal, o que impede a observação de qual canal reprisou mais vezes os filmes citados.

O longa “Faixa de areia” (2006) foi exibido apenas em um canal, o GNT, ou seja, canal exibiu 37 vezes esta obra, o que equivale há 55 horas e 1,5% da programação anual do canal preenchidas por apenas uma produção. Este dado é superior à quantidade média semanal de programação nacional veiculada pelo Universal Channel no ano de 2014, que foi estimada em 1,4%. As cotas de conteúdo brasileiro equivalem a pouco mais do que 2% da programação anual. Se a GNT não fosse um canal brasileiro de espaço qualificado, ela poderia ter preenchido quase toda a cota obrigatória com apenas este título.

Os canais Telecine e o Megapix são os que mais aparecem nos quadros. A aparição contínua dos canais Telecine possibilita um questionamento quanto ao aumento do volume de horas de veiculação de obras nacionais nestes durante os anos analisados. O crescimento pode ter sido consequência do aumento do número de reproduções da mesma obra. Esta possibilidade pode ocasionar um cumprimento restrito dos princípios. Nesta situação, o canal utilizaria uma quantidade reduzida de obras nacionais reprisadas como forma de cumprimento da lei, procedimento que impede a promoção da produção independente e regional de forma ampla e complexa.

Os espaços preenchidos pelas mesmas obras impede que outros realizadores possam ter suas obras veiculadas.

O excesso de reprises, apontado pelos dados, indica um subterfugio dos canais para o cumprimento da política de cotas sem a preocupação com a promoção da diversidade cultural, e estímulo à produção independente e regional.

Ter os espaços destinados às produções nacionais e independentes preenchidos pela repetição de determinados produtos reduz os espaços para as entrada de outras obras no serviço. A ausência de local para a exibição não incentiva os produtores regionais e independentes a realizarem suas produções.

A demanda é uma das principais formas de incentivar às produções independentes e regionais, entretanto, suprimento da demanda realizado por um número reduzido de obras não favorece a cadeia produtiva do setor.

Cabe destacar que a limitação de reprises foi um tema que esteve presente durante à implementação da lei. Chegou a estar entre as delimitações das cotas de conteúdo brasileiro, mas acabou suprimida do texto final da lei. Uma vitória para os empresários da TV paga e perda para os produtores e a sociedade.

Dados os longas-metragens mais exibidos, para a avaliação de eficiência da lei quanto ao indicador de produção regional, a figura 9 exhibe os estados em que foram filmados os longas mais exibidos⁵⁰.

⁵⁰ Foram analisados 42 filmes. Um filme pode ter sido filmado em mais de um estado. Não foi possível obter a informação de locação de filmagem de dois longas analisados.

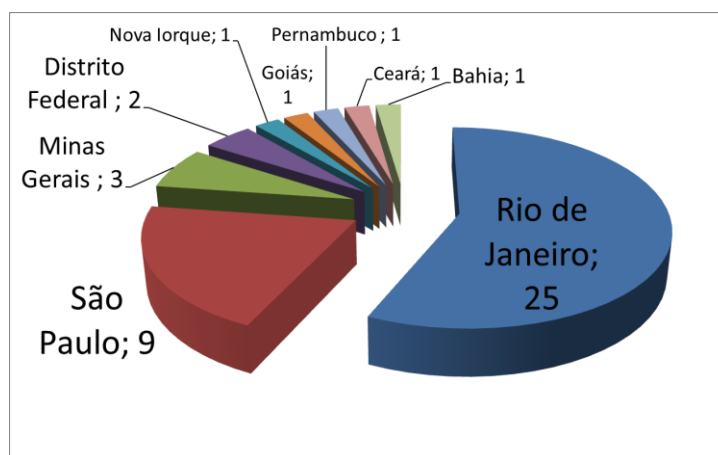


Figura 9 - Número de Longas-metragens filmados em cada Estado referente aos Filmes mais exibidos (Produzida pela autora⁵¹)

A figura representa a concentração de longas filmados no estado do Rio de Janeiro. São Paulo é o segundo no ranking, com número equivalente a um terço dos filmes rodados no Rio de Janeiro. Minas Gerais foi locação para a filmagem de 3 das 42 obras cinematográficas analisadas. Os dados demonstram a concentração na região Sudeste, onde foram filmados 37 filmes, que equivale a 85% do total.

Dois longas foram rodados no Distrito Federal. Os estados nordestinos Bahia, Ceará e Pernambuco estão empatados em último lugar, ao lado de Goiás e de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América, com 1 longa filmado em cada região.

O fato dos estados nordestinos estarem ao lado de um estado estrangeiro deve ser destacado.

Os filmes mais exibidos na TV paga, no período analisado, foram, em sua grande maioria, filmados na região sudeste. A região nordeste aparece de forma pontual ao lado do estado estrangeiro. Ao considerar a promoção da produção regional, o setor não tem permitido a promoção das produções de diferentes regiões do Brasil. Além disso, uma obra cinematográfica filmada dos Estados Unidos⁵² está entre as obras mais reprisadas na programação disponibilizada pelo serviço.

As regiões Sul e Norte não são nem ao menos citadas, ou seja, não tiveram obras de alta reprodutibilidade filmadas em seu perímetro. A região Centro-Oeste teve apenas

⁵¹ Os dados referentes às regiões em que foram filmados os longas-metragens analisados foram obtidos por meio de pesquisa a ficha técnica das obras nos das produções, das produtoras, coprodutoras e sites especializados. Apesar de grande maioria das obras cinematográfica analisadas terem recebido incentivos financeiros públicos – regionais, estaduais e federais – a Ancine não possui fichas técnicas catalogadas com as informações como a equipe, suas regiões, cor da pele, locais de filmagens e etc.

⁵² De Pernas pro Ar 2 (2012).

dois representantes, com um soma total igual ao da região Nordeste. Das 27 unidades federativas pertencentes ao Brasil, apenas 8 são citadas.

Pode se concluir, que as obras cinematográficas que tem mais exibições, conseqüentemente mais tempo de tela, representam realidades da região sudeste e sua cultura.

Entretanto, o serviço de acesso condicionado não exhibe apenas filmes brasileiros. As obras audiovisuais televisivas também são importantes no processo de ampliação da participação da produção nacional na TV paga.

Para compreender o estímulo à produção regional referentes aos programas televisivos, o quadro a seguir apresenta as séries de ficção seriadas inéditas que estrearam⁵³ e foram exibidas nos canais pertencentes à amostragem da presente investigação nos anos de 2012 a 2014.

Produção ficcional Seriada	Canal de veiculação	Produção ficcional Seriada	Canal de veiculação
DoAmor	Multishow	Surtadas na yoga	Multishow
Estranha mente	Multishow	Beleza /s.a	GNT
Meu passado me condena	Multishow	Amor veríssimo	GNT
O Fantástico Mundo de Gregório	Multishow	Agora sim	Sony
Os buchas	Multishow	De volta pra pista	Multishow
Quero ser solteira	Multishow	Tudo que É Sólido Pode Derreter	Sony
Tá gostando do show?	Multishow	Descolados	Sony
Sessão de Terapia	GNT	Bipolar	Warner Channel
Mateus, o Balconista	Canal Brasil	Latitudes	TNT
Destino: São Paulo	HBO	Vida de estagiário	Warner Channel
Destino: Rio de Janeiro	HBO	Psi	HBO
FDP	HBO	A segunda vez	Multishow
Preamar	HBO	Fred e Lucy	Multishow
O negócio	HBO	Uma rua sem vergonha	Multishow
Copa Hotel	GNT	Vai que Cola	Multishow
As canalhas	GNT	Só garotas	Multishow
3 teresas	Multishow		

Quadro 10 - Obras televisivas de Ficção Seriada Estreadas nos anos de 2012, 2013 e 2014 (Produzido pela autora⁵⁴)

⁵³ Foram escolhidas as séries inéditas e que estrearam no período analisado para que pudessem representar o momento em que a lei já havia sido sancionada. A renovação de séries já existentes e suas novas temporadas não indicariam, necessariamente, uma resposta às imposições da lei.

⁵⁴ Os dados apresentados na tabela foram obtidos nos portais das obras, dos canais, das produtoras e em portais especializados.

No período analisado, estrearam 33 obras de ficção seriada.

A maioria delas, 15, no canal Multishow. Uma situação compreensível, dado o perfil do canal de exibir obras seriadas e a porcentagem de produtos nacionais exibidos no canal mesmo antes da lei 12.485/11.

A presença do GNT no quadro não é uma surpresa, considerando seu perfil apresentado nos fragmentos anteriores desse trabalho. Entretanto, por ser classificado como canal brasileiro de espaço qualificado, esperava-se que ele tivesse um número superior de produções. Cabe destacar que o perfil do canal não é focado apenas nos produtos ficcionais, portanto, o índice de cinco obras é representativo tendo em vista que o GNT também teve em sua grade de programação um elevado número de programas não ficcionais.

O fato de ambos os canais, Multishow e GNT, fazerem parte do Grupo Globo, que já possui experiência na produção de obras televisivas nacionais, pode ser um dos motivos pelos quais estes canais possuem, somados, o maior número de obras seriadas ficcionais brasileiras apresentadas no quadro.

A presença discreta do Canal Brasil, com apenas uma produção, reflete o perfil do canal, que tem como foco a exibição de filmes nacionais e programas de entretenimento factual.

Dos canais estrangeiros, Sony, Warner Channel, TNT e HBO aparecem no quadro. O canal Sony exibiu três novas séries no período em questão. A Warner veiculou duas séries e a TNT apenas uma.

O canal HBO foi o destaque entre os canais internacionais de espaço qualificado, exibindo seis novas séries brasileiras inéditas, das quais não é apenas exibidora como também coprodutora.

A HBO começou a produzir obras em coprodução com empresas brasileiras em 2005 pela HBO Latin America. A ação da empresa se deu pelo estímulo estatal às coproduções. A Condecine, criada em 2002, elaborou uma proposição em que se o canal estrangeiro de TV paga utilizasse 3% do capital enviado para o exterior em investimentos com produções nacionais, estaria isento do pagamento da contribuição de 11%.

Analisando o histórico e trajetória do canal no Brasil é possível compreender o elevado número de séries apresentadas pela HBO nos anos em questão. .

Com o intuito de comprovar a eficiência ou ineficiência da lei quanto à promoção da produção regional, a figura 9 aponta os dados referentes ao número de obras televisivas seriadas ficcionais foram gravadas em cada Estado e/ou País⁵⁵.

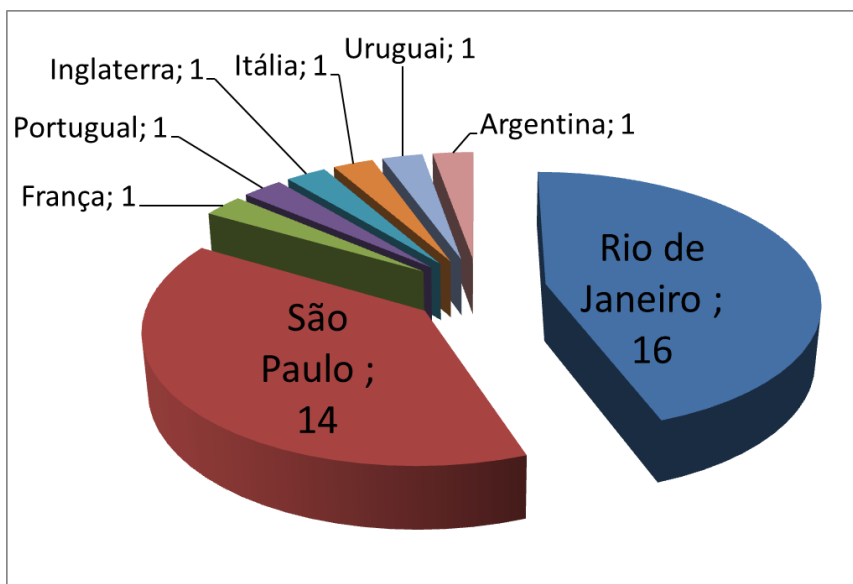


Figura 10 - Número de obras televisivas de ficção seriada gravadas em cada Estado que estrearam entre 2012 e 2014 (Fonte: Produzido pela autora⁵⁶)

Assim como foi observado na figura 9 quanto às produções cinematográficas, a figura 10 apresenta a concentração da gravação das obras televisivas analisadas na região Sudeste. Contudo, o cenário é mais equilibrado entre os estados Rio de Janeiro e São Paulo, que tiveram quase o mesmo número de produções gravadas em seus territórios.

Uma mesma produção teve como locações os países estrangeiros apontados na figura. O projeto transmídia *Latitudes*⁵⁷ foi produzido para poder se exibido em diversas plataformas e em distintos formatos. Na TNT, foi exibida a trama central em forma de episódios divididos pelos países em que os personagens estavam naquele momento. A série foi gravada nos países: França, Itália, Londres, Uruguai, Argentina e Portugal.

No caso dos programas televisivos, nenhuma outra unidade federativa brasileira foi citada, além do Rio de Janeiro e São Paulo.

⁵⁵ Foi adicionado país pois uma das séries foi gravada em diversos países diferentes.

⁵⁶ Os dados referentes às regiões em que foram gravadas as obras de ficção seriada analisadas foram obtidos por meio de pesquisa a ficha técnica das obras nos das produções, das produtoras, coprodutoras e sites especializados. Os dados foram solicitados junto à Ancine por meio da Lei de Acesso à Informação, contudo a Agência não possuiestes dados catalogados.

⁵⁷ Informações disponíveis no portal do projeto.

PROTAGONISMO DAS PRODUÇÕES VEICULADAS NO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO

Esta parte analisa os protagonistas das obras da amostra com o intuito de buscar indícios de diversidade cultural no serviço de acesso condicionado.

A figura 11 apresenta os protagonistas ficcionais classificados quanto à faixa etária, orientação sexual, cor da pele⁵⁸ e gênero.

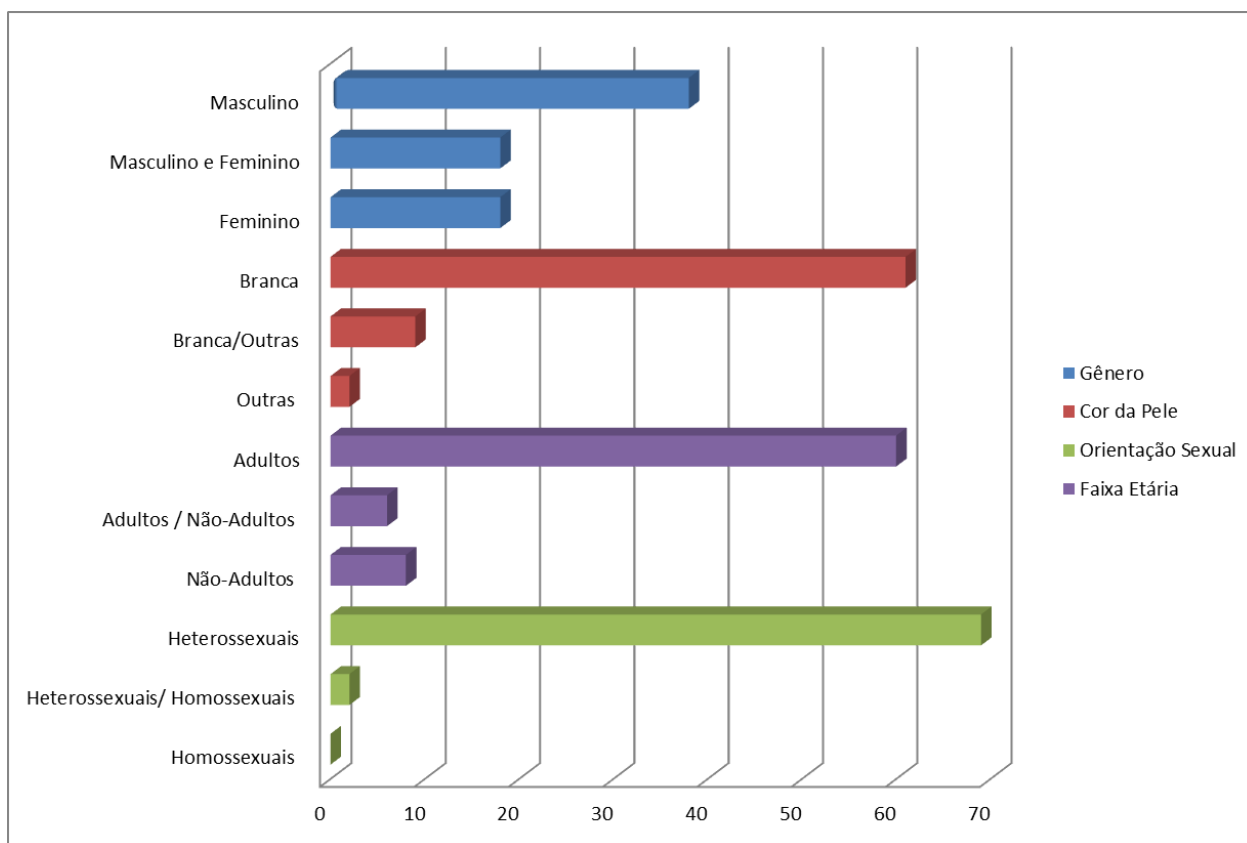


Figura 11 - Protagonistas ficcionais por faixa etária, sexualidade, cor da pele e gênero

⁵⁸Os dados são baseados na cor da pele, que consiste em um dos aspectos de identificação de raça estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A escolha pela análise com base na cor de pele está diretamente relacionada ao fato de classificação de preconceitos elaborado por Oracy Nogueira (2007). O autor defende a existência de dois tipos de preconceitos raciais: (a) o preconceito racial de origem, que está relacionado à descendência, crenças e cultura do indivíduo; (b) o preconceito racial de marca, consiste no preconceito baseado nos traços físicos do indivíduo. Nogueira defende que no Brasil, o preconceito de marca é mais facilmente detectado, mas que também se mescla com o preconceito racial de origem. Os dados de cor de pele não são referentes à auto declaração dos atores, foram delimitados pela autora. Cabe destacar que a intenção da catalogação destes dados não é de estabelecer números absolutos sob os quais focar interpretações, e sim estabelecer e comprovar a discrepância entre a participação dos atores realizadores e protagonistas dentro das obras audiovisuais com base no indicador cor da pele. Desta forma, mesmo dentro de uma margem de erro possível para uma metodologia como a utilizada, a concepção geral do perfil fica estabelecido com base no nível de contraste que os gráficos apresentam.

Os protagonistas são os personagens centrais das narrativas, portanto, a escolha pela análise referente a eles está diretamente ligada a ideia de centralidade das questões de diversidade cultural e empoderamento dos grupos minoritários como forma de permitir a ascensão das identidades emergentes assim como sua legitimidade.

O perfil do protagonista das produções audiovisuais: Homens, adultos, brancos, heterossexuais. No tópico sobre os realizadores, será possível observar que o perfil dos realizadores não é muito diferente do perfil dos protagonistas.

O empoderamento da mulher e seus direitos são algumas das preocupações da UNESCO apresentadas na Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005. A posição da mulher ficcional como protagonista nas obras mostrou-se melhor do que o posicionamento das mulheres reais como realizadoras das produções. Um dado que indica homens construindo narrativas sobre mulheres e o universo feminino, o que pode gerar um questionamento sobre a verossimilhança destas tramas e o poder deste grupo seletivo no estabelecimento de padrões de conduta femininos.

Nas narrativas analisadas, as mulheres foram apresentadas como protagonistas na mesma quantidade de vezes que dividiram o centro da história com homens, foram com 18 ocorrências para cada opção, enquanto a história central foi fixada na imagem de um personagem masculino em 38 das produções.

Cabe destacar que das produções analisadas com mulheres como personagens principais, 4 delas são sobre prostituição e ou comportamentos sexuais femininos⁵⁹. Duas com protagonista homem, entretanto rodeado de mulheres no elenco, tem a mesma temática⁶⁰. Entre as narrativas com protagonistas femininas, 7 que giram ao redor da vida amorosa da personagens e seu desejo ou não por um romance.

Os protagonistas eram todos brancos em 61 obras. Os personagens de outras cores dividiram a centralidade das tramas com personagens brancos em 9 histórias e só estiveram sozinhos sob o holofote principal em duas peças.

Ao julgar pelo aspecto da cor de pele, as obras pertencentes à amostragem exibidas na TV paga não fortalecem, promovem ou protegem a diversidade cultural. Aqui a cor da pele é utilizada como um aspecto pertencente à delimitação de raça e etnia. Portanto, a pequena porcentagem de personagens com cores de pele que não a cor

⁵⁹ O Negócio (2012), Uma Rua Sem Vergonha (2013), As Canalhas (2013), Bruna Surfistinha (2011).

⁶⁰ Copa Hotel (2013), A Segunda Vez (2014) .

branca, dá indícios de narrativas que não englobam centralmente, as diversas raças identificadas no Brasil.

A promoção da diversidade cultural prevê o espaço para as minorias dentro das plataformas de distribuição das expressões culturais. As pessoas que tem orientação sexual diferente da heterossexualidade estão entre essas minorias, assim como as pessoas cuja identidade de gênero não coincide com o gênero designado no seu nascimento, que são chamadas de transexuais.

Apesar da preocupação dos documentos internacionais com a inclusão dos grupos minoritários e segregados, mesmo após a lei estabelecendo a promoção de diversidade cultural como princípio para o serviço de acesso condicionado, em apenas 2 peças audiovisuais são encontrados homossexuais como personagens principais. Em ambos os casos dividindo a posição com um heterossexual. Não há obras protagonizadas apenas por um ou mais homossexuais, não há nem ao menos uma produção em que um personagem transexual esteja em posição de destaque.

Quanto à faixa etária dos personagens 60 das obras são sobre adultos. Entretanto, o baixo índice de protagonistas crianças, adolescentes e idosos pode ser compreendido quanto ao público-alvo dos canais analisados.

As séries Destino: São Paulo e Destino: Rio de Janeiro são uma exceção. Contam histórias de imigrantes que chegaram as duas cidades de diferentes lugares do mundo. As produções são baseadas em histórias reais e a maioria dos protagonistas são realmente imigrantes, não-atores, que foram preparados para a atuação nas séries. Cada episódio retrata a vida de uma família diferente. A imigração é uma das atividades citadas por Canclini (2008) e Bhabha (1998) que permitem a hibridação da cultura. A representação das expressões culturais dos imigrantes permite a compreensão da atual formulação cultural híbrida destas regiões do Brasil.

Conectando e relacionando os dados apontados sobre os personagens das produções brasileiras, conclui-se que os conteúdos concentram-se em um perfil de personagem com poucas recorrências fora do “padrão”, comprovando que o serviço não está cumprindo o princípio de promoção da diversidade cultural segundo este aspecto.

EMPRESAS PRODUTORAS

Para a avaliação baseada nos indicadores aqui delimitados, compreender a natureza das empresas responsáveis pela produção das obras veiculadas é essencial. A

classificação da obra como produção brasileira independente é sujeita à identificação da produtora como produtora brasileira independente.

A partir de dados da Ancine, a figura 12 ilustra o crescimento do número de produtoras cadastradas como brasileiras independentes entre os anos de 2012 e 2014.

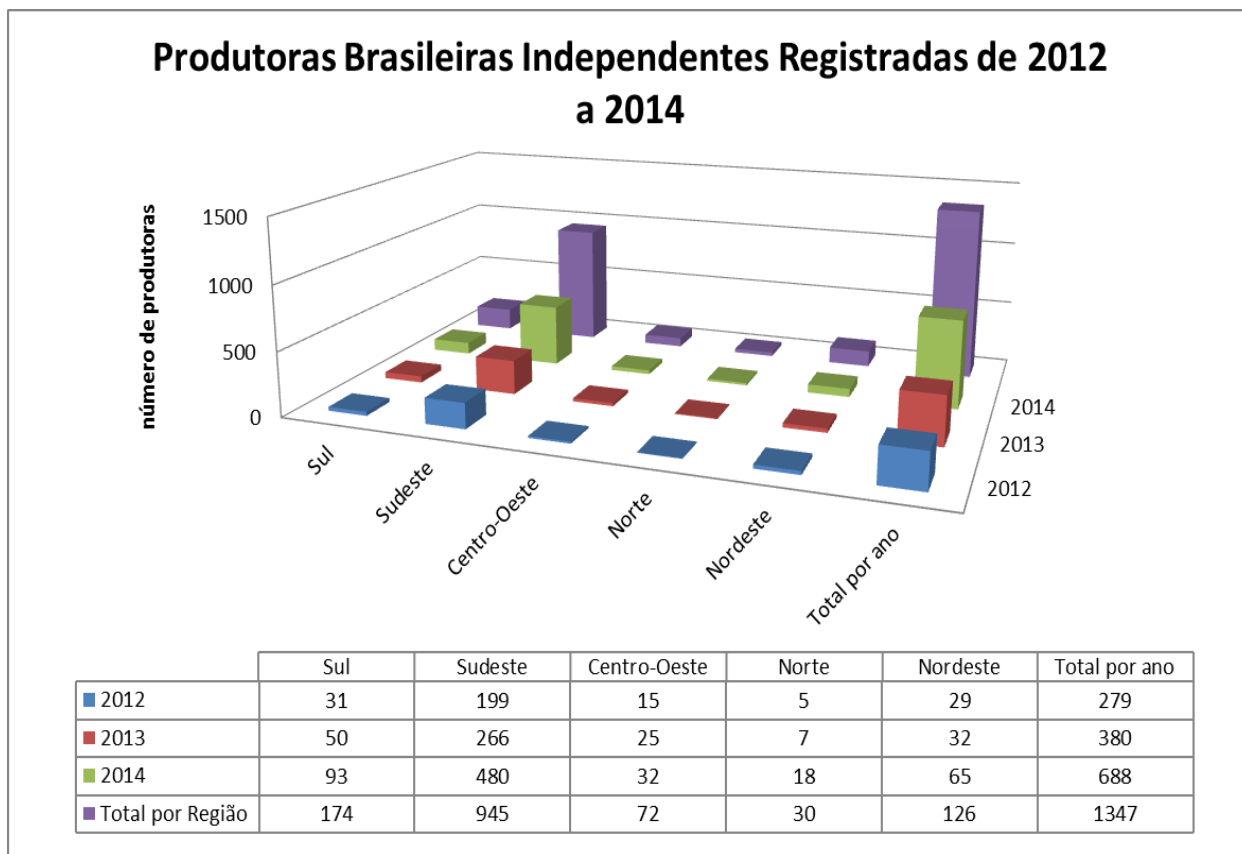


Figura 12 - Número de produtoras brasileiras independentes registradas de 2012 a 2014 (Produzida pela autora)

Em todas as regiões houve crescimento no número anual de produtoras cadastradas.

Em 2012 foram, no total, 279. No ano de 2014, esse número foi ampliado para 688, o que equivale a um aumento de 150%. O crescimento dos registros anuais de 2013 a 2014 (80%) e de 2012 a 2013 (36%), foram, respectivamente os maiores crescimentos registrados desde 2002, quando o procedimento começou a ser determinado e fiscalizado pela Ancine⁶¹.

Todos os estados no mínimo duplicaram o número de registros por ano.

No total, a região Sudeste domina o cenário com 70% dos registros emitidos. Os números se concentram nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

⁶¹ A Ancine foi criada em 2002 pela Medida Provisória 228-1.

Na região Sul, o destaque é o Rio Grande do Sul com 77 inscrições. A Bahia e Pernambuco são os estados com mais registros no período, 39 e 38, para a região Nordeste. O estado nortista com o maior índice total foi o Pará. O Centro-Oeste tem como maior representante o Distrito Federal.

Em 2012, cinco estados não possuíam registros de produtora brasileira independente. Em 2014, todos os estados tiveram a documentação emitida, mesmo que para apenas uma empresa.

As produtoras aqui registradas não são restrita e especificamente voltadas à produção de obras cinematográficas ou programas televisivos. As empresas podem ser especializadas em publicidade. O exercício da modalidade de produção vídeos de uso caseiro e/ou interno⁶² não necessitam de registro, entretanto, não é proibido o pedido de registro. Ou seja, entre as produtoras podem estar empresas que não desenvolvem conteúdo direcionado ao mercado de TV paga.

Outro aspecto a ser analisado é se as empresas tiveram alguma atividade depois de registradas. O registro das produtoras não indica que elas tenham produzido alguma peça audiovisual, para qualquer dos segmentos, incluindo o de acesso condicionado.

Entretanto, o registro de novas produtoras indica crescimento do mercado audiovisual.

A lei não determina que o estímulo à produção regional e independentes deva ser exclusivo para o audiovisual de entretenimento.

Se há uma produtora que trabalhe com produções publicitárias, de vídeos de uso caseiro e/ou interno, quer dizer que profissionais qualificados estão sendo formados nesse processo.

“Estimular”, como indica a lei, refere-se a todos os aspectos que envolvem a produção audiovisual. Para que haja produções a serem exibidas é necessários haver produtoras nas regiões brasileiras e também profissionais aptos a realizá-las. O aumento de produtoras impulsiona um desenvolvimento do mercado. O preparo de mão de obra é importante, tendo em vista, que a mesma pode futuramente vir a ser empenhada na produção de obras de entretenimento para o serviço. É, portanto, uma forma de favorecer o desenvolvimento da indústria audiovisual no país.

O aumento das empresas registradas no período comprova um dos aspectos do estímulo à promoção da produção regional. Mas as empresas não se concentram apenas

⁶² As produtoras podem ser especializadas em cobertura de eventos, como casamentos e outras festividades, além de vídeos institucionais.

na produção de obras para o mercado de TV paga não é possível afirmar que a mudança do setor audiovisual foi consequência direta da promulgação da lei. Contudo, o aumento muito superior aos apresentados nos anos anteriores, dá indícios da influência da lei no cenário dos registros de produtoras independentes brasileiras.

Quando a análise se direciona as obras que foram efetivamente exibidas pelo serviço de comunicação eletrônica de acesso condicionado, o impacto da lei neste cenário é mais objetivo e facilmente reconhecido.

Todas as produtoras envolvidas na realização dos produtos analisados pela presente pesquisa, tanto dos longas-metragens quanto dos programas televisivos, tem sede nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Assim como as empresas coprodutoras e as distribuidoras das obras.

O Grupo Globo foi apresentado como coprodutor em 11 dos 12 longas mais exibidos em 2012, 13 dos 15 mais veiculados em 2013 e 12 dos 15 mais reprisados em 2014. O fato desperta um questionamento sobre a concepção de produção independente que desconsiderar as relações de coprodução.

Entre os canais que exibiram as obras, os canais pertencentes ao grupo tiveram destaque e apareceram maior número de vezes. São eles: o canais Telecine, o Megapix e o GNT. Dos canais que exibiram as obras, apenas os canais TNT, AXN, Canal Brasil, Sony, e canais do Grupo HBO – que aparecem apenas em 2014 com a exibição de O Som ao redor (2012) –, não tem ligação com o Grupo Globo.

Número de obras exibidas por esses canais foi pequeno. Zero em 2012, 4 em 2013 e 2 em 2014. Deve ser enfatizado que estes canais foram apontados sempre ao lado de um ou mais canais do grupo que também exibiram a mesma obra. Apenas o filme O Som ao Redor (2012) não foi exibido por nenhum canal do Grupo Globo.

CERTIFICADO DE PRODUTO BRASILEIRO – CPB

Para ser exibido no serviço de acesso condicionado e ser classificada como obra permitida para cumprir a cota de conteúdo nacional, a produção precisa obter o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), que é o “documento apto à comprovação da nacionalidade de obras audiovisuais não publicitárias brasileiras”⁶³. Para obtê-lo é necessário um requerimento junto à Ancine.

⁶³ Fonte: portal oficial Ancine. Link:>>> [>>> http://cartadeservicos.ancine.gov.br/?pg=ficha&id=7](http://cartadeservicos.ancine.gov.br/?pg=ficha&id=7)<<<<

Para as cotas apenas de produção brasileira, a produção receberá o certificado de produto brasileiro constituinte de espaço qualificado, e no caso de independente, o certificado de produto brasileiro independente constituinte de espaço qualificado.

Para uma análise comparativa, o quadro 11 exibe o número de certificados emitidos pela Ancine para produções não-independentes e independentes no período de 2011 a 2014.

Certificado de Produto Brasileiro para espaço qualificado	2011	2012	% entre 2011 e 2012	2013	% entre 2012 e 2013	2014	% entre 2012 e 2013	Total
Não-independente	1029	1571	52,67%	1471	-6,36%	1376	-6,45%	5447
Independente	1226	2304	87,92%	3548	53,99%	4684	32%	11762
Total = Não-independente e indepenete	2255	3875	71,84%	5019	29,52%	6060	20,74%	17209

Quadro 11 – Números de Certificados de Produto Brasileiro emitidos 2011- 2014 (Fonte: Ancine. Produzido pela autora)

No total das emissões de certificado, houve um aumento significativo de 70% do ano de 2011 para 2012. Nos demais períodos, os números se mantiveram crescentes, mas com porcentagens mais baixas, na média de 25%.

No caso das obras seriadas, é emitido um único CPB para a temporada toda da série, independente do número de episódios e/ou capítulos. Ou seja, o CPB, neste caso, pode equivaler a até treze horas de programação, caso a série seja de treze episódios de aproximadamente uma hora de duração, ou até mais, dependendo do número de episódios da temporada. Entretanto, uma mesma obra pode possuir mais de um CPB. Isto porque, cada empresa que detiver os direitos de exploração comercial da obra deve ter um CPB próprio.

Ao mesmo tempo, o CPB também é emitido para vídeos musicais de curta duração, como o caso dos videoclipes. Os vídeos musicais equivalem em média a 15% dos CPB emitidos por ano para o serviço de acesso condicionado como produção brasileira independente para espaço qualificado⁶⁴.

O número de emissão de certificados cresceu, o que pode indicar dois possíveis cenários não-excludentes: o aumento real nas produções realizadas nestes anos e registradas junto à Ancine, e/ou o aumento da procura pelo registro de obras produzidas em anos anteriores causada pela exigência da lei.

⁶⁴ Porcentagem calculada com base em dados obtidos por meio de requerimento à Lei da Acesso à Informação. Lista de CPBs emitidos 2011 a 2015. Fonte: Ancine.

A figura 13 apresenta a classificação das obras analisadas quanto ao critério independente no período de 2012 a 2014. As classificações correspondem à: obra Brasileira Constituinte de Espaço Qualificado – BCEQ; obra Brasileira Independente de Espaço Qualificado – BICEQ; Não Informada e Registro não Encontrado.

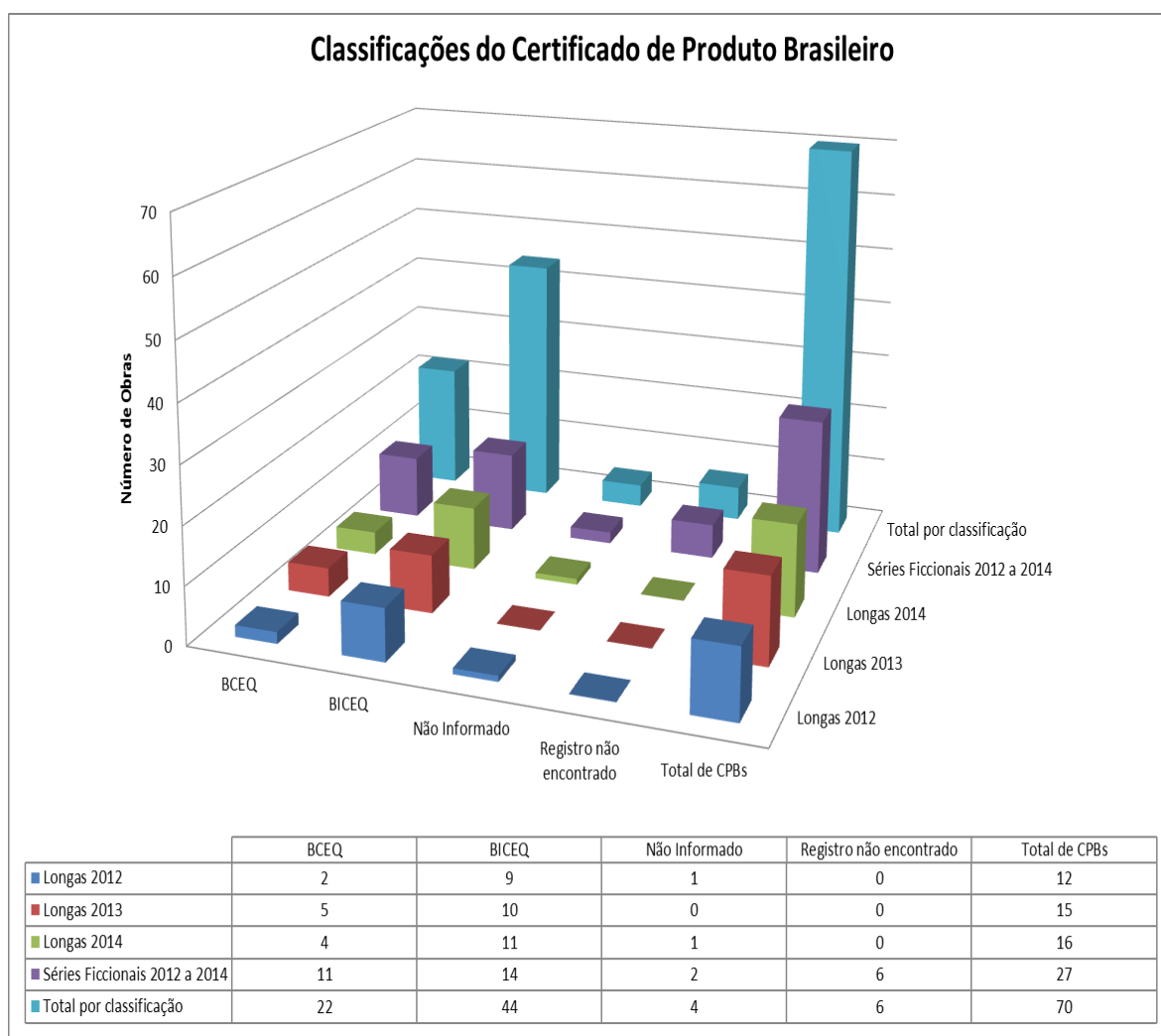


Figura 13 -- Número de Certificados de Produto Brasileiro emitidos por classificação nos anos de 2012 a 2014.(Fonte: Produzido pela autora⁶⁵)

Os longas-metragens da amostragem foram, em sua maioria, classificados como obra brasileira independente constituinte de espaço qualificado. Dos 42 analisados, 38 foram registrados como independentes. Quanto às séries, o número foi mais equilibrado. Foram 14 independentes e 11 não-independentes.

⁶⁵ Estas informações, dos registros de CPBs e suas classificações, estão disponíveis para consulta no sistema de consultas de CPB da Ancine. Link:>>> <http://ancine.gov.br/conteudo/consulta-de-cpb><<<

Não foi possível encontrar o registro de 6 produções, podendo a mudança de título da obra após o registro ser um dos motivos.

No total, dos registros classificados, as produções independentes superaram a marca de 60%. Portanto, é possível concluir que o princípio de estímulo à produção independente quanto ao aspecto de exibição dos produtos no sistema de TV paga foi eficiente.

Contudo, cabe destacar que o Grupo Globo é detentor do direito de exploração comercial de 15 das 33 séries analisadas, e 16 dos 42 filmes, além de estar na posição de coprodutor em 36 dos 42 longas analisados.

REALIZADORES

Para a análise foi delimitado como realizadores os profissionais nas funções de direção e/ou produção da peça. As obras aqui apresentadas foram produzidas por 138 realizadores. Por causa da ausência de fichas técnicas que delimitassem também o estado de origem dos realizadores, apesar de uma vasta pesquisa na rede mundial de computadores por meio de portais de informação de livre acesso, principalmente os sites das obras, das empresas que produziram os filmes e séries, portais especializados em produção audiovisual⁶⁶, não foi possível delimitar o estado de origem de 33 realizadores. Portanto, o gráfico 14 apresenta os estados de 104 realizadores.

⁶⁶ Destacam-se as plataformas filmeb.com, filmow.com e a plataforma profissional linkedin.com.

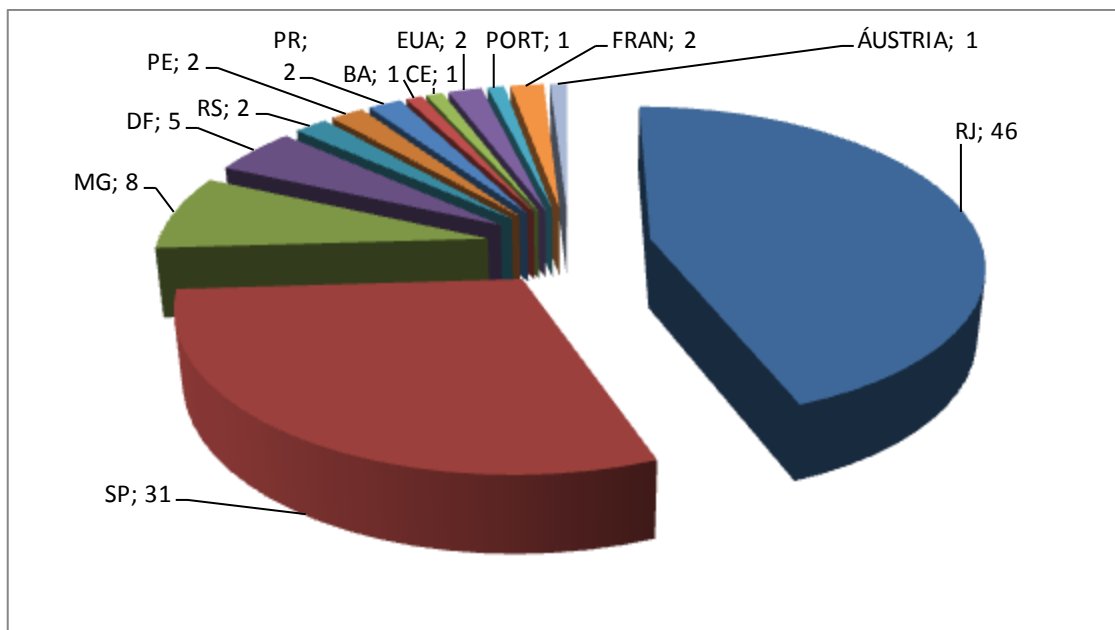


Figura 14 - Número de realizadores audiovisuais por Estado (Fonte: Produzido pela autora⁶⁷)

Entre os realizadores, a maioria é natural do estado do Rio de Janeiro. São Paulo é o segundo no ranking. Minas Gerais e Distrito Federal são os estados de 8 e 5 realizados, respectivamente.

Os estados nordestinos que aparecem apontados no gráfico são representados por dois ou um realizador cada. Circunstância bem parecida com a dos países estrangeiros citados.

A região Sul tem uma presença discreta no número de realizadores advindos de seus perímetros. São 2 realizadores paranaenses e 2 gaúchos, totalizando 4. O mesmo número total registrado para os estados nordestinos.

O número de estrangeiros é superior ao de sulistas e também aos de nordestinos. São 2 estadunidenses, 1 português, 2 franceses e 1 austríaco.

Para aprofundar a avaliação referente à diversidade cultural por meio dos realizadores das obras audiovisuais presentes na grade de programação dos canais estudados, a figura 15 expõe dois dados importantes quanto aos atores, são eles: sua cor da pele e gênero. Para a questão de gênero, foi possível analisar o número total de 137 realizadores e para a cor da pele 128.

⁶⁷ Os dados referentes às regiões em que foram gravadas as obras de ficção seriada analisadas foram obtidos por meio de pesquisa a ficha técnica das obras nos das produções, das produtoras, coprodutoras e sites especializados. Os dados foram solicitados junto à Ancine por meio da Lei de Acesso à Informação, contudo a Agência não possui estes dados catalogados.

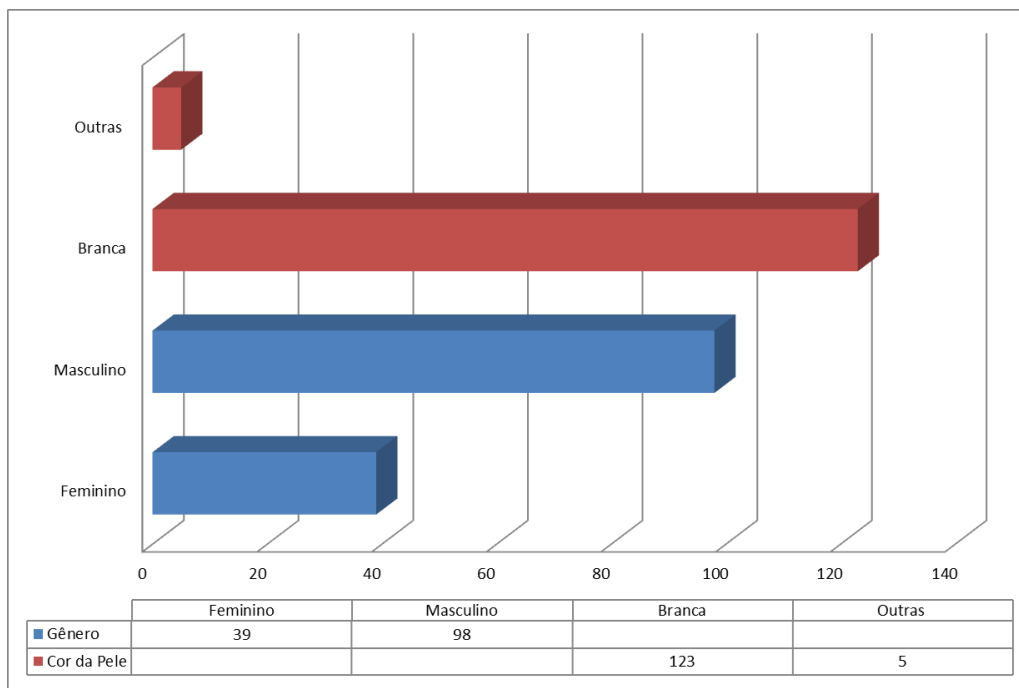


Figura 15 – Número de realizadores por cor da pele e gênero (Produzida pela autora⁶⁸)

A partir da visualização da figura 15 e ao considerar as informações da figura 14 é possível perceber o perfil dos realizadores. Homens brancos da região Sudeste.

As mulheres, além de representarem o equivalente a um terço dos realizadores homem, estão focadas na função de produção. Foram 39 mulheres no total, 24 na função de produtoras, 11 com na direção e 4 delas exerceram as duas funções, não necessariamente de forma concomitante.

Entre os 5 realizados de pele não branca, 2 são mulheres orientais – amarelas segundo os critérios de classificação do IBGE. Não foram identificados realizadores vermelhos (indígenas).

Quanto ao enquadramento dos realizados as obras, não há pluralidade, o que consequentemente interfere na diversidade cultural das obras.

A questão da cor de pele se relaciona diretamente aos ideais de raça e etnia. Neste sentido, a presença das expressões culturais dos grupos não-hegemônicos no serviço de TV paga é impactada por este cenário de concentração. O quase insignificante número de realizadores não-brancos dificulta o que Bhabha (1998) propõe quanto à ascensão das identidades emergentes. O autor defende que para que haja a

⁶⁸ Os dados referentes às regiões em que foram gravadas as obras de ficção seriada analisadas foram obtidos por meio de pesquisa a ficha técnica das obras nos das produções, das produtoras, coprodutoras e sites especializados. Os dados foram solicitados junto à Ancine por meio da Lei de Acesso à Informação, contudo a Agência não possuiestes dados catalogados.

hibridação e seja estimulada a diversidade cultural, é preciso que representantes dos grupos considerados minoritários, possam ter acesso aos meios de produção, possam ser narradores e protagonistas de suas próprias histórias. A representação de suas expressões culturais nos meios digitais como uma forma de legitimar suas identidades, estimular o direito à comunicação e o direito à ser ouvido, mesmo que de uma posição de marginalidade.

6.3.1 Eficiência e Ineficiência

ESTÍMULO À PRODUÇÃO INDEPENDENTE

A partir da avaliação aqui realizada, conclui-se que para o indicador estímulo à produção independente, segundo os índices apresentados, quanto a veiculação de conteúdo independente, a lei foi eficiente.

O aumento no número de produtoras independentes registradas também indica a eficiência da lei no quesito estrutura para produção.

Entretanto, a concepção de independente delimitada pela Ancine permite alguns questionamentos.

Como King defende o conceito de independência para o audiovisual não apenas vinculado ao aspecto econômico formal, como a lei propõe. O termo “independente” no setor cultural é muito mais amplo em significado do que a relação de dependência econômica à grandes conglomerados. Ser independente pressupõe liberdade criativa, autonomia para a experimentação, poder de criar conteúdos de resistência, confrontar a cultura hegemônica. A produção independente deveria, neste sentido, ser um questionamento ao modelo de fazer massivo, com a construção de um novo modelo de negócio alternativo ao mercado. O independente é uma possibilidade de apropriação dos meios de produção, distribuição e veiculação pelos discursos não hegemônicos, fazendo frente ao sistema simbólico estabelecido.

Porém, o quesito independente como conceituado pela Ancine não abarca todos esses significados.

Esta avaliação apresenta o resultado da denominação de independente pautado apenas na relação com as empresas de radiodifusão.

A liberdade criativa deu lugar a possíveis submissões. Observa-se a influência do Grupo Globo em diversos segmentos da cadeia produtiva. Na coprodução, o grupo

tem a possibilidade de influenciar as narrativas. Com o poder de exploração comercial das obras, tem o controle sobre o que foi produzido e sua distribuição. Como detentor de canais de veiculação, tem o controle sobre a exibição dos conteúdos. A lei não faz referência ao processo de coprodução.

Este cenário é resposta, em parte, aos controles flúidos e ao que Martín-Barbero (2001) descreve como flexibilização das propriedades.

No desenho deste cenário, não houve indícios que comprovassem o fortalecimento das culturas híbridas no atual contexto da globalização. O que foi observado foi um perfil de produto audiovisual reforçado pela maioria das produções. O processo também não se apresentou como impulsionador à ascensão das identidades emergentes.

A produtora Conspiração Filmes foi responsável pela produção de 5 das obras analisadas, assim como a O2 Filmes. Casé Filmes foi representada por 4 produtos. Fina Flor Filmes, Mixer, Midgal Filmes e Feijão Filmes tiveram 3 peças na lista. Juntas, estas produtoras foram responsáveis por 25 das 75 obras investigadas.

A Conspiração Filmes foi criada em 1991⁶⁹, assim como a O2 Filmes. Ambas se destacaram no quadro empresas que tiveram mais obras entre as mais exibidas. Para os filmes isso equivaleu a 112 exibições de suas realizações, e mais 3 séries ficcionais no período de 2012 a 2014, e 77 exibições para longas e 3 séries de ficção, respectivamente.

A Conspiração Filmes tem em seu currículo 16 longas-metragens, entre eles “Eu Tu Eles” que foi selecionado oficial do Festival de Cannes. Além de 17 programas desenvolvidos para a TV paga e mais inúmeras peças publicitárias⁷⁰. Foi fundada por Arthur Fontes com sociedades de Pedro Buarque, Lula Buarque, Andrucha Waddington e Claudio Torres. A empresa já tem tradição no país e tem como sócios profissionais vinculados à família Buarque de Holanda, o filho da premiada atriz, e indicada ao Oscar, Fernanda Montenegro, e o filho do escritor Rubem Fonseca.

A O2 Filmes tem como um dos sócios o cineasta Fernando Meirelles, que teve dois de seus filmes indicados ao Oscar, incluindo a indicação de melhor diretor com “Cidade de Deus” (2002). A empresa tem no portfólio 17 longas e 11 obras televisivas⁷¹.

A produtora com mais horas veiculadas durante os anos de análise foi a Casé Filmes, com 200 veiculações de seus três filmes. “Cilada.com” (2011) esteve entre os

⁶⁹ Entre as pesquisadas, foi a quarta mais antiga, ao lado da O2 Filmes.

⁷⁰ Informações obtidas no portal oficial da empresa. Link:>>> <http://www.conspira.com.br/><<<<

⁷¹ Informações obtidas no portal oficial da empresa. Link:>>> <http://o2filmes.com.br/><<<<

mais exibidos tanto no 2012 quanto de 2013, foram 32 e 69 vezes, respectivamente. Foi o filme que apresentou maior número de repetições no período. A produtora foi fundada em 2007, por Augusto Casé, cineasta que esteve na produção de mais de 300 projetos audiovisuais⁷² e é primo da atriz e apresentadora Regina Casé.

O detalhamento das produtoras independentes responsáveis pelos produtos mais reprisados permite que seja analisado o desenho panorâmico da situação. A produção independente que está sendo promovida é, em sua maioria, a produção independente realizada por empresas já consagradas no mercado, com elevado grau de expertise. Este cenário torna-se obstáculo ao acesso de novas produtoras independentes ao mercado de veiculação, já que o mesmo se preenche com as obras das produtoras mais reconhecidas. Deste modo, a promoção da produção independente está fortalecendo uma parcela específica de realizadores, fortalecendo ainda mais as empresas que já tem destaque e reforçando narrativas e discursos segundo seus pontos de vista.

O modelo de negócio do independente aqui apresentado está muito mais próximo de um modelo correlato ao de produção das grandes empresas do que uma estruturação alternativa.

As produções em geral não apresentam grandes inovações estéticas, temáticas, de resistência, nem buscam enfrentar a cultura hegemônica.

ESTÍMULO À PRODUÇÃO REGIONAL

Constatou-se que a promoção da produção regional foi eficiente nos âmbitos estruturais. O número de produtoras registradas por região, que apresentou uma transformação de 2012 para 2014 e o aumento de produtoras em estados e regiões fora do eixo Rio – SP indica estímulo à produção regional por desenvolver profissionais aptos à realização de obras audiovisuais e de empresas com intenções de voltar-se à esse mercado. Estas atividades favorecem o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira.

A análise da distribuição do Fundo Setorial do Audiovisual apontou a mudança do panorama de 2012 a 2014. Os investimentos do FSA foram desconcentrados e este processo fez com que em 2014 o Fundo cumprisse o capítulo VI – Do Estímulo à

⁷² Informações obtidas no portal da Academia Brasileira de Cinema. Link:>>>
<http://academiabrasileiradecinema.com.br/augusto-case/<<<>

produção audiovisual, chegando a distribuir quase 50% dos seus recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Contudo, estes elementos são estruturais e na avaliação dos resultados do painel das obras que foram realmente veiculadas no serviço de comunicação eletrônica de acesso condicionado, o desfecho foi diferente.

A partir dos dados apresentados é possível concluir que não há participação representativa das produções regionais ficcionais no serviço de acesso condicionado. A realização das obras – tanto quanto às empresas produtoras quanto aos profissionais –, e os locais de gravação estão concentrados na região Sudeste. O que acarreta na ineficiência da lei quanto ao princípio da produção regional nos critérios de veiculação e acesso às obras regionais.

No caso, o que ocorre é que a região Sudeste converge para si os investimentos financeiros que a indústria audiovisual proporciona e concentra os profissionais da área. Também garante o desenvolvimento social e urbano que o audiovisual propicia. Além de, dando ênfase ao enquadramento desta pesquisa quanto à importância estratégica da cultura, a região Sudeste também acumula o empoderamento simbólico regional que a produção cultural e sua distribuição, veiculação e acesso geram. A região economicamente mais forte se fortalece culturalmente por meio deste empoderamento, impondo modelos de cultura que obstruem o englobamento do conceito de culturas híbridas e a ascensão das identidades emergentes de grupos minoritário ou não-hegemônicos.

A avaliação delimita a ineficiência da lei quanto ao indicador estímulo à produção regional.

PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL

O panorama apresentado no que diz respeito à veiculação da produção regional permite iniciar uma análise sob o indicador da diversidade cultural com base nos realizadores. O conceito de diversidade cultural pressupõe a pluralidade de atores envolvidos nas produções, para que as obras possam refletir suas realidades distintas. No caso das obras veiculadas no serviço de acesso condicionado, os atores representam parcialmente um território da nação, o eixo Rio – São Paulo localizado na região Sudeste. O que dá indícios do desrespeito a um dos aspectos primordiais da diversidade cultural.

Quanto à questão estrutural da promoção da diversidade cultural no audiovisual, o Fundo Setorial do Audiovisual reequilibrou a distribuição dos recursos entre as regiões do país. O FSA de 2012 a 2014 realizou o Edital Curta Afirmativo, que fomentou a produção de 60 obras, entre curtas e médias metragens, realizados por diretores e produtores negros. Entretanto, estes formatos tem baixa penetração no serviço de acesso condicionado. Dos canais analisados, apenas o Canal Brasil veicula estes formatos filmicos.

No aspecto veiculação, o serviço de acesso condicionado se mostrou ineficiente quanto à promoção da diversidade cultural. As obras mais exibidas e as séries ficcionais estreadas no período estudado foram em grande maioria realizados por homens brancos da região Sudeste. Nas questões relativas às narrativas, o perfil dos protagonistas não foi muito diferente. Homens brancos adultos heterossexuais e da região Sudeste.

A avaliação aponta que a lei é ineficiente em relação ao indicador promoção da diversidade cultural.

Dos três princípios aqui avaliados, dois não foram eficientes na prática do mercado de TV paga no Brasil.

Os princípios são uma espécie normativa. Segundo José Afonso as Silva (1994, p.02) “Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas”. Eles fundamentam as normas e são convicções que orientam a aplicação da lei. Ou seja, são deveres dentro do conjunto normativo. A sua violação pode tornar a lei ineficaz. O costume ao desrespeito aos princípios para este setor deve ser analisado e estudado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa descreveu e analisou a trilha das discussões regulatórias referentes ao conteúdo exibido pela TV paga no Brasil. As preocupações com o conteúdo perpassaram questões como a cultura nacional, a diversidade cultural e o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira.

A investigação apresentada neste trabalho é relevante por contribuir com a estruturação sistemática de documentos que permitam a construção de um panorama do setor audiovisual no Brasil, com destaque para o modelo de serviço de comunicação eletrônico de acesso condicionado. Tem a intenção de fomentar as discussões sobre as práticas do mercado e problematizar prática e teoricamente os conceitos delimitados em suas regulações.

Um dos maiores benefícios de uma avaliação está, não apenas nos resultados, mas na construção da arena de diálogo e no estímulo à construção dinâmica e compartilhada do conhecimento. O processo como um todo se transforma em uma ferramenta educativa e de troca de informações. Esta pesquisa disponibiliza informações que podem ser utilizadas por atores governamentais, não-governamentais e pesquisadores da área em seus empenhos de problematizar os padrões, analisar e propor mudanças que favoreçam o setor, tanto no contexto econômico quanto social.

A Lei 12.495/11 gerou mudanças no cenário do mercado de TV paga. Quanto ao conteúdo, houve um crescimento real no número de obras audiovisuais brasileiras exibidas pelo setor. Muitos canais não possuíam conteúdos nacionais em suas grades de programação antes da lei e da política de cotas. Durante os anos de 2012 a 2014 foi possível observar a inclusão de títulos desta natureza nos canais de entretenimento. A demanda artificial criada pela lei fomentou a indústria audiovisual brasileira. O estabelecimento das cotas baseou-se no fortalecimento desta cadeia de produção e isto trouxe vantagens para a produção nacional e seus realizadores. Além de uma alternativa interessante aos produtores brasileiros, ampliaram-se os canais de exibição e os espaços para a introdução de conteúdo nacional. Foi possível também observar o papel de empresas como a HBO na indústria nacional. A empresa investiu em séries em coprodução com produtoras brasileiras, o que elevou a qualidade de séries nacionais, com obras como *O Negócio*, *Destino: São Paulo* e *Destino: Rio de Janeiro*. A lei foi de extrema importância para o desenvolvimento de produções audiovisuais seriadas de

grande qualidade estética e narrativa no Brasil, produções que são tendências no quesito audiovisual em todo o mundo.

Entretanto, a regulação do setor ainda tem muito a melhorar para alcançar a eficiência completa não só dos princípios de produção independente, regional e de diversidade cultural, como de todos os outros estabelecidos em lei.

O conteúdo é um elemento essencial de um meio de comunicação social. Entretanto, como a pesquisa apresenta, as regulações direcionadas à TV paga se mostraram, até 2007, muito mais preocupadas com os aspectos tecnológicos e econômicos do setor.

A partir do estudo da implementação da Lei da TV paga (2011) foi possível observar como os elementos referentes ao conteúdo eram discutidos dentro do processo legislativo.

Entre os atores governamentais houve uma resistência à regulação ao conteúdo por meio das cotas. Esta resistência foi diagnosticada como um dos motivos pelos quais as ferramentas normativas voltadas ao conteúdo tem tanta dificuldade de se materializarem como normas.

As tentativas de regulação de conteúdo, principalmente desde o período da redemocratização do Brasil, tiveram e tem que lutar para superar a ideia, incrustada no imaginário coletivo, de censura. A aproximação, e até a ideia de uma relação sinônima entre os termos, pode ser explicada principalmente pelo contexto histórico do país.

A expressão censura foi recorrente durante o processo legislativo da lei.

Entretanto, o termo não surgiu apenas proferido por agentes governamentais. Os grupos de interesse que não se beneficiariam com a regulação fizeram uso do “argumento” censura diversas vezes e não apenas dentro do Congresso Federal. A Rede Bandeirantes de Televisão, a Sky e Associação Brasileira das Programadoras de TV por assinatura – ABPTA fizeram matérias e campanhas contra a política de cotas com base na ideia de censura da TV paga.

Os grupos de interesse tiveram um papel muito importante dentro do processo.

Eles representam mais um obstáculo à regulação do conteúdo. Pieranti (2008) discute a dificuldade de regular conteúdo para as mídias, tendo em vista que estas tem o poder do agendamento midiático que influencia o agendamento social e pode que culminar na introdução de determinado tema na agenda do Estado. Mais do que o agendamento, a mídia tem o poder de enquadramento das temáticas.

Para os grandes conglomerados de comunicação a regulação ao conteúdo, muitas vezes, não é uma opção interessante. Eles já alcançaram um posicionamento estratégico detentor de uma parcela do poder hegemônicos dentro do sistema, e talvez a regular conteúdo seja por em cheque parte de seu poder de influência.

Contudo, o poder simbólico não é o único aspecto que motivou os grupos de interesses contrários à regulação de conteúdo. No quesito econômico, esta política também não lhes é interessante. Desenvolver a indústria nacional de audiovisual, desconcentrar as produções, pluralizar a gama de realizadores e temas não são apenas aspectos simbólicos. Isto significa gastos. Isto significa fortalecimento de empresas que podem se tornar concorrentes.

Os interesses deste grupo foram muito bem representados na implementação e priorizados quando comparados aos interesses e demanda da sociedade. A delimitação das cotas para a TV paga surge com propostas que chegam a até 50% da programação dos canais de espaço qualificado. No texto final, a lei estabelece cotas que equivalem a pouco mais de 2% da programação e 12% do horário nobre semanal.

Durante o processo legislativo a discussão sobre as cotas foi acalorada.

Entretanto, até mesmo os que defendiam a regulação de conteúdo tinham como principal argumento o aspecto econômico. Visavam como o resultado das demandas artificiais delimitadas em lei a impulsão do desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira. Discutiram geração de emprego, formação profissional específica, desenvolvimento tecnológico. Pouco se ouviu sobre o papel estratégico da cultura no desenvolvimento do país.

Alguns atores advogaram pela promoção da cultura nacional, contudo, não houve grandes reflexões sobre o que era cultura nacional, nem mesmo sobre contexto cultural globalizado. O empobrecimento teórico-reflexivo na construção das delimitações da lei refletiu em um texto baseado em ideais ultrapassados de cultura nacional implementados em uma realidade muito mais diversa, múltipla e complexa. Foram desconsideradas as transformações dinâmicas da cultura, as trocas, o multiculturalismo, a influência das culturas transnacionais e a formação das culturas híbridas.

Enfim, as cotas se restringiram às questões econômicas, seguindo o fluxo de todo o processo. Produção brasileira é a produzida por produtora brasileira, e independente, a obra realizada por produtora brasileira independente. Uma regulação apenas formal. Nenhum destaque à cultura. Sem citações quanto ao conteúdo.

Outra vez, na “tentativa” de equalizar as demandas sociais e os interesses do mercado, este obteve vantagens e a concepção de independente se concentrou na perspectiva apenas de propriedade.

O termo “produção independente”, de forma complexa, não se restringe à apenas este elemento. Como King (2005) ressalta, o independente é detentor da liberdade criativa. É uma possibilidade de inovação, de experimentação, de novas narrativas, de novos protagonistas, novos narradores, etc. É uma ferramenta de apropriação das técnicas para disseminar discursos diversos. Os produtos culturais e de comunicação são elementos que permitem o compartilhamento de ideias, de costumes, de crenças. São uma forma de confrontar os modelos e padrões determinados pela cultura hegemônica. São instrumento de identificação e de legitimação de identidades. No atual arranjo cultural, após a crise da identidades construídas e impostas, as identidades emergentes podem lutar pela sua representação e legitimação por meio da apropriação dos meios de produção, distribuição, veiculação e acesso.

A produção independente observada na TV paga no período de 2012 a 2014 resumiu-se a cumprir apenas as exigências dadas em lei.

Sem experimentações estéticas e narrativas, centradas no perfil homem branco heterossexual da região sudeste.

Produções realizadas por produtoras independentes em coprodução com a Globo Filmes, com direito de exploração comercial da Globo ou as Globosat e exibidas pelos canais Globosat. Neste cenário, a liberdade criativa acaba encontrando alguns obstáculos, assim como a experimentação, os novos protagonistas e os discursos de confronto e resistência. Tornam-se, as produções independentes, mais uma forma de reforço aos modelos hegemônicos.

A lei mostrou-se eficiente quanto ao estímulo à produção independente, considerando o conceito de independente delimitado em lei.

Entretanto, na verdade, a lei favoreceu o desenvolvimento de um grupo muito específico dentro do audiovisual brasileiro: as produtoras que já eram detentoras de posicionamento de destaque no país, da região sudeste, com relações com o Grupo Globo e comandadas por agentes notórios. Diretores renomados, atrizes e atores “globais”⁷³, filhos de personalidades do âmbito intelectual e cultural do país.

⁷³ Atores e atrizes que participam ou participaram com destaque de obras exibidas pela emissora TV Globo ou por outros canais do Grupo Globo.

Para que a produção regional e a diversidade cultural sejam promovidos na prática, o conceito de independente precisa ser discutido e reelaborado pela Ancine. Pois na formatação atual do conceito, a produção independente não alcança nem metade de sua potencialidade simbólica. A sociedade teria muito a ganhar com o acesso à produções independentes dentro da concepção de King (2005), ao invés de apenas desconcentra minimamente as produções de obras com reforço dos discursos hegemônicos dos grandes conglomerados para estas empresa “independentes”.

A coprodução foi um subterfúgio usado para burlar a norma e deveria estar prevista em lei. A ausência de indicações relativas à coprodução e a delimitação de independente são outra comprovação do poder de influência dos grupos de interesse no processo político.

Quanto ao estímulo à produção regional, a lei foi avaliada como ineficiente. Assim como quanto à promoção da diversidade cultural.

As concepções estabelecidas em lei idealmente parecem possibilitar a reivindicação do heterogêneo. Mas como comprovado, na prática, a má interpretação dos conceitos ou violação dos princípios impede a materialização do potencial.

Apenas o princípio que figura como cota, ou seja, regra, foi validado como eficiente. O único que continha exclusivamente exigências econômicas.

Os princípios já estavam presentes na letra da Lei do Cabo (1995) e durante todos os anos de validade da lei não receberam muita atenção. Talvez porque princípios não pressuponham sanções no caso do não cumprimento.

No Brasil, para o setor de TV paga, os princípios sempre foram deixados em segundo plano, até mesmo ignorados. Como pode ser observado na presente pesquisa, em 2012, diversos canais possuíam uma quantidade inexpressiva de conteúdo brasileiro e neste ano o sistema já era regulado pela Lei da TV paga. Isto dá indícios de que nos anos anteriores, sem a obrigatoriedade das cotas, muitos canais não exibiam com regularidade obras brasileiras. Mas o princípios de promoção da cultura universal e nacional, já em 1995, estava presente dentre os princípios que deveriam guiar o setor.

Os princípios podem, muitas vezes, pela forma como se desenham subjetivos, como juízos abstratos, parecerem menos importantes que as regras. Contudo, eles são as bases fundamentam as normas. Eles são caracterizados como deveres, e tendo em vista que são a base ideológica da lei, quando violados os princípios que direcionam e norteiam o desenvolvimento da lei. O desrespeito aos princípios tornam a lei ineficaz,

tendo em vista que o centro que conduz a sua produção e sob o qual circunda seus objetivos e sua formulação impossibilita a eficácia real e completa da legislação.

Como explicar o descaso do setor de TV paga com os princípios que regem a atividade desde os primórdios de suas regulações?

A partir dos estudos aqui realizados, aparentemente, a explicação está no insucesso da fiscalização. Outro motivo está na falta de compreensão dos agentes quanto à importância de um princípio. Infringir um princípio é mais grave do que descumprir uma regra dada pela lei. Contudo, o único princípio que foi eficiente e não foi violado pelo setor foi o mesmo que figura entre as regras das cotas. Ou seja, as cotas, que são regras, geraram mais respeito do que os princípios.

Durante a pesquisa foi possível diagnosticar problemas com a fiscalização atual do setor no que tange as questões de conteúdo. A atribuição de regulação, fiscalização, sanção e fomento dadas à Ancine pela lei gerou resistência de diferentes grupos. O partido Democratas, na Ação de Inconstitucionalidade, questionou o papel da Agência e concentração de poderes e atribuições ao órgão.

Foi confirmada, nos dados, a violação das cotas por dois dos vinte canais analisados e não houve informações sobre punições.

A pesquisa aqui relatada verificou que de três princípios delimitados em lei, dois não foram cumpridos nos anos 2012, 2013 e 2014. Não foram encontradas informações referentes a sanções sofridas pelo setor.

Talvez a Ancine ainda esteja em um período de adaptação para poder realizar corretamente todas as funções que lhe foram atribuídas. Contudo, no período analisado, as atividades de fiscalização e sanção do órgão foram ineficientes.

Nesta cena, quais as alternativas para que as expressões culturais múltiplas, que as produções independentes e regionais tenham o direito de sair do seu papel coadjuvante, até mesmo de figuração, para apropriarem-se de seu protagonismo?

Seria preciso que os princípios de promoção da diversidade cultural e do estímulo produção regional sejam introduzidos como regras no texto da lei? Que sejam inseridos com detalhamentos e exigidos como cotas de conteúdo? E a produção independente?

Para que a transgressão recorrente e contínua dos princípios no setor de TV paga seja reduzida e até liquidada é preciso que todo o setor seja educado para a legislação e que a fiscalização seja firme.

A TV paga tem aumentado seu alcance a cada ano. Seu potencial tecnológico para o transporte também de sinais de internet banda larga pelo cabo faz com que o setor tenha um papel estratégico no desenvolvimento comunicacional, educativo e cultural do país.

O setor necessita de uma norma que ultrapasse os aspectos econômicos e tecnológicos e ponha em pauta as questões de conteúdo com base em conceitos atualizados dos novos arranjos culturais. O processo legislativo deve tornar-se uma arena de reflexão também conceitual. Só assim a lei vai delimitar metas que equalizem as necessidades do mercado com as demandas sociais.

Não é possível falar em cultura nacional no contexto globalizado sem problematizar a expressão. O Brasil é um país de grande extensão e que acolhe inúmeras cores de pele, raças, etnias, crenças, culturas. Quando se fala em identidade nacional e cultura nacional de forma singular, desmerecem-se as múltiplas culturas da nação.

Um processo legislativo que considere as complexidades da formatação cultural do Brasil pode elaborar normas mais coerentes com a situação real e que se tornem verdadeiras ferramentas de promoção da diversidade cultural, da produção regional e independente.

As políticas públicas são uma ferramenta de reequilíbrio dessa balança, com a função de adequar os dispositivos legais para permitir acessos aos meios de produção e veiculação, exaltando e respeitando o conceito de liberdade de expressão.

Em um contexto midiático de concentração dos meios e reforço dos discursos hegemônico, a liberdade de expressão não é respeitada, assim como não é alcançada a meta de democratização da comunicação e dos fluxos de informação.

Com a regulação de conteúdo, principalmente as direcionadas aos conteúdos brasileiros, independentes, regionais e diversos, o Estado se coloca como um agente no esforço para a democratização da comunicação no cenário atual de assimetrias de poder e prestígio.

O Brasil ainda tem muito a desenvolver no âmbito de suas políticas públicas direcionadas ao conteúdo, mas o primeiro passo já foi dado, que consiste em criar alternativas e experimentá-las.

8 REFERÊNCIAS

ANCINE. **Informe de Acompanhamento de Mercado: TV paga**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:>>http://oca.ancine.gov.br/rel_programacao.htm<< Acesso em: 13 de outubro de 2015.

ANCINE. **Informe de Acompanhamento de Mercado: TV paga**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:>>http://oca.ancine.gov.br/rel_programacao.htm<< Acesso em: 13 de outubro de 2015.

ANCINE. **Informe de Acompanhamento de Mercado: TV paga**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:>> http://oca.ancine.gov.br/rel_programacao.htm<< Acesso em: 13 de outubro de 2015.

BERNADET, J.O **cinema brasileiro: Propostas para uma história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil. Convergência, regionalização e reforma**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2003.

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

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira.; BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: Exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o poder simbólico**. In: O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. P.7 – 16.

BRASIL. **As Agências Reguladoras fiscalizam a prestação de serviços públicos**. Disponível em:<www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>; Acesso em: 20 de out. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira**. 1988.

BRASIL. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. **Condecine**.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. **Lei Da TV paga**.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995. **Lei do Cabo**.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.

BRITTOS, Valério Cruz. **A participação do Estado no mercado de TV por assinatura**. Verso e Reverso, 28, p. 65-92-1, 1. São Leopoldo. 1999.

BRITTOS, Valério Cruz. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de TV por assinatura e expansão transnacional**. 2001. 425 f. Tese (Doutorado) - Curso de

Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2001.

BRITTOS, Valério Cruz. **Comunicação e cultura: o processo de recepção. Cultura e comunicação.** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003. Disponível em: >> <http://www.bocc.ubi.pt/pag/brittos-valerio-Comunicacao-cultura.pdf> <<

BRITTOS, Valério Cruz. **Desenvolvimento e perspectiva do sistema de TV a cabo.** Ecos Revista, Pelotas, v. 2, n. 3, p. 85-106, 1998.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade.** São Paulo: EDUSP, 2003.

CRUZ, Renato. **TV digital no Brasil: Tecnologia versus política.** São Paulo: Senac, 2008.

DANTAS, Marcos. **Comunicações, desenvolvimento e democracia: Desafios brasileiros da mundialização midiática.** Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2013.

DEM. Adi nº 4679, de 18 de novembro de 2011. **Ação de Inconstitucionalidade à Lei 12.485.**

DUARTE, Luiz Guilherme. **É pagar pra ver: A TV Por Assinatura Em Foco.** São Paulo: Summus, 1996.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: Técnica, Decisão e Dominação.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Agências Reguladoras. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico,** Salvador, v. 1, n. 6, maio 2006.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A: 1999.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, Henry. **Cultura da convergência.** Tradução: Suzana Alexandria. São Paulo. Aleph, 2008.

KING, Geoff. **American Independent cinema.** Estados Unidos: I.B.Tauris, 2005. Disponível em: >> <http://www.gkindiefilm.com/wp-content/uploads/2010/08/Introduction-PDF5.pdf><< Acessado em: 06 de maio de 2016.

MARTIN-BARBERO, J. **Dos Meios às mediações: Comunicação, cultura e hegemonia.** Rio de Janeiro: Editora URFJ, 2009.

MARTIN-BARBERO, J., REY, G. **Os Exercícios do ver: Hegemonia Audiovisual e Ficção Televisiva.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

MELO, José Marques de. **O campo da comunicação no Brasil.** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 207 p.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil.** Tempo social, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007. Disponível em: >> www.revistas.usp.br/ts/article/download/12545/14322<<. Acessado em: 09 de janeiro de 2016.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira & Identidade nacional.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis.** Brasília: Centro de Informação e Documentação Edições Câmara, 2013.

PIERANTI, Octávio Penna. **O Estado e as Comunicações no Brasil: Construção e reconstrução da administração pública.** Brasília: Abras/lecotec, 2011. 314 p.

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

RAMOS, Murilo César. **A TV por Assinatura no Brasil: Conceito, Origens, Análise e Perspectivas.** In: RAMOS, Murilo César. **Às Margens da estrada do Futuro: Comunicações, Políticas e Tecnologias.** Brasília: Coleção FAC Editorial Eletrônica, 2000.

RAMOS, Murilo César. **Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público.** Intexto, n. 4, p. 29-49, 1999.

RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação.** 4º ed. São Paulo, SP: Paulus, 2007. 408 p.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos.** Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. 2008. p.183-203. Disponível em: >> <https://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1242><<. Acessado em: 21 de janeiro de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25º ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2005.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.** 2001.

UNESCO. **Convenção sobre a proteção e a promoção da Diversidade das Expressões Culturais.** 2005.

WILLIAMS, R. **A cultura é de todos.** 1958. Tradução: Maria Elisa Cevalco, Departamento de Letras, USP.

9 APÊNDICES

Apêndice 1 – Quadro de Agentes Governamentais

ATOR GOVERNAMENTAL	PARTIDO/UF	FUNÇÃO	DISCRUSO
Dep. Paulo Roberto Barreto Bornhausen	PFL/SC - DEM/SC	Autor do Projeto de Lei 29/07	Necessidade de atualizar a legislação para as comunicações sociais eletrônicas com base na convergência das mídias. Forma de favorecer o acesso à informação e ao entretenimento. Contra o estabelecimento de políticas de cotas no setor.
Dep. Nelson Marquezelli	PTB/SP	Autor do Projeto de Lei 70/07 apensado ao Projeto de Lei 29/07	Impedir a concentração econômica. Promover a produção, programação e distribuição de conteúdo audiovisual brasileiro. Preocupações voltadas à identidade, cultura e soberania nacional. Incluindo a internet.
Dep. Paulo Teixeira	PT/SP	Autor do Projeto de Lei 332/07 apensado ao Projeto de Lei 29/07	15% da programação dos canais devem ser de conteúdo nacional. Incluindo a internet. A favor da limitação da publicidade.
Dep. João Maia	PR/RN	Autor do Projeto de Lei 1908/07 apensado ao Projeto de Lei 29/07; Membro da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC	Permissão para que as empresas de telecomunicações prestassem serviço. 50% da programação dos canais deveria ser nacional e 10% desdes de produção independente. A favor da política de cotas. Defende a admissão da Ancine como reguladora.
Dep. Jorge Bittar	PT/RJ	Relator do Projeto de Lei 29/07 na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI - 2007 a 2009.	A favor da política de cotas. Democratização do serviço. Fortalecimento da indústria audiovisual. A favor da adição de um canal jornalístico nacional. A favor das funções decretadas à Ancine.
Dep. Albano Franco	PSDB/SE	Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC	Desenvolvimento da Indústria do Audiovisual. Considera a cultura como componente estratégico do desenvolvimento do país. Importância na soberania nacional. Contra a flexibilização da norma de coproduções com outros países estabelecidas pela MD 2.228-1 para as cotas.
Dep. Luiz Couto	PT/PB	Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM	Importância do direito à comunicação para a garantia dos direitos do cidadão. Promoção e proteção das culturas populares e Nacionais. A favor das cotas.
Dep. , Wallington Fagundes	PR/MG	Relator do Projeto de Lei 29/07 na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC	Lei exclusiva para a TV paga, exclusão da radiodifusão e internet. Ancine como reguladora do setor. Uso da media provisória 2.228-1 para unificar o fomento à produção audiovisual. Cotas de conteúdo nacional. A favor das cotas. 50% conteúdo nacional desde 10% independente. .
Dep. Júlio Delgado	PSB/MG	Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)	Requeru o encaminhamento do projeto à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)
Dep. Vital do Rego Filho	PMDB/ PB	Relator do Projeto de Lei 29/07 na Comissão de Defesa do Consumidor	Requeru audiências públicas para a discussão da matéria no que se referia ao Direito do Consumidor. Inclusão da Internet. A favor das cotas considerando as possibilidades de reais de execução para as empresas. A favor da oferta avulsa de canais.
Dep. Eduardo Cunha	PMDB/RJ	Deputado Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC	A favor das cotas de conteúdo nacional. Propôs a adição da obrigatoriedade de de que deve haver pelo menos um canal religioso por localidade.
Dep. Jorginho Maluly	DEM/SP	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Contra a política de cotas, ,contra o limite de publicidade e a emenda de proibição da repetição excessiva de conteúdos nacionais para cumprimento das cotas. Contra a exclusão jornalístico e o esportivo para cotas. Contra a regulação do setor pela Ancine. A favor da inclusão da internet no escopo da lei.
Dep. Paulo Roberto	PTB/RS	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Defende a manutenção das autorizações para prestação de serviços de MMDS e DTH. Preocupações voltadas ao setor técnico de autorizações, retransmissoras. A favor da autorregulação do mercado. A favor das cotas serem obrigatórias para radiodifusão também.
Dep. Moreira Mendes	PPS/RO	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI e membro da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC	Contra as cotas de conteúdo nacional. A favor de normas que proibam o monopólio e o oligopólio.
Dep. Sandes Junior	PP/GO	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Contra a regulação de conteúdo. Retirar o jornalístico das cotas estimula a desinformação. Contra a Ancine ser a reguladora do conteúdo da TV por assinatura. Defende os direitos dos programadores estrangeiros e é contra a cobrança da Condecine do setor de tv por assinatura. Não é radiodifusão, não tem a obrigação de proteger e promover a cultura nacional.
Dep. Gustavo Fruet	PDT/PR	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da regulação econômica do setor por meio de limitações e proibições à ações preadórias de mercado, como omonopólio, por exemplo. Preocupações com a responsabilidade editorial dos conteúdos.

Dep.Sandes Junior	PP/GO	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Contra a regulação de conteúdo. Retirar o jornalístico das cotas estimula a desinformação. Contra a Ancine ser a reguladora do conteúdo da TV por assinatura. Defende os direitos dos programadores estrangeiros e é contra a cobrança da Condecine do setor de tv por assinatura. Não é radiodifusão, não tem a obrigação de proteger e promover a cultura nacional.
Dep. Gustavo Fruet	PDT/PR	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da regulação econômica do setor por meio de limitações e proibições à ações predatórias de mercado, como o monopólio, por exemplo. Preocupações com a responsabilidade editorial dos conteúdos.
Dep. Eduardo Sciarra	DEM/PR	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Destaca a inclusão da internet e a discussão sobre IPTV (que designa Internet Protocol Television). A favor das cotas. Detalhamento de conteúdo brasileiro nas mesmas normas do MD 2.228-1.
Dep. Bilac Pinto	PR/MG	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Defende a contabilização dos canais obrigatórios como canais que suprem as cotas para que o ônus não decida sobre o contratante. Exclusão da modalidade não-linear do escopo da lei.
Dep. Beto Mansur	PP/SP	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da manutenção da regulação da internet pela lei em questão.
Dep. Luiza Erundina	PSB/SP	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da política de cotas. Preocupações com o conceito de produtora independente, exige delimitações rígidas e específicas. A favor da separação das funções técnicas (distribuição, empacotamento) das de conteúdo (programação e produção) para evitar o fortalecimento de monopólios. A favor da diversidade de informações no jornalismo.
dep. Emanuel Fernandes	PSDB/SP	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Considera legítima a preocupação com a cultura nacional e a possibilidade de cotas. Propõe que o Ministério da Cultura seja o responsável por estabelecer tais cotas e políticas públicas culturais para o audiovisual para que estas reflitam as diversidades culturais brasileiras e suas necessidades.
Dep. Walter Pinheiro	PT/BA	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da retirada da internet como objeto da lei.
Dep. Bilac Pinto	PR/MG	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Contra as cotas de conteúdo nacional. A favor da abertura do mercado ao capital estrangeiro e a participação das teles. Contra a cobrança da Condecine. Contra a proibição ou limitação de publicidade.
Dep. Júlio Semeghini	PSDB/SP	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Acredita ser inviável a cota de equivalência de canais estrangeiros de espaço qualificado com os nacionais de espaço qualificado. Contra a retirada de programas ancoradas por apresentadores como espaço qualificado.
Dep. José Carlos Araújo	PR/BA	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	Contra a política de cotas. A favor da exclusão da internet do escopo da lei baseado no argumento de que a internet é um campo livre e deve permanecer assim, assegurando a liberdade democrática de comunicação.
Dep. Rodrigo Rollemberg	PSB/DF	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da distribuição regionalizada dos fomentos à produção audiovisual. Direito a diversidade cultural e fortalecimento da soberania nacional.
Dep. Paulo Roberto Pereira	PTB/RS	membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI	A favor da política de cotas. Defende a inserção da produção audiovisual independente, acredita que deve ser esta produção estimulada. Luta pela distribuição dos fomentos com uma parcela destinada ao Sul, sua região de origem.
Dep. Júlio Delgado	PSB/MG	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	A favor da exclusão da internet, argumento de ambiente de livre produção, causando perdas à democracia. A favor da oferta avulsa de canais. A favor da política de cotas. 50% dos conteúdos dos canais de espaço qualificado devem ser nacionais e 70% destas independentes. Fortalecimento ao desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira. A favor dos canais brasileiros.
Dep. Wladimir Costa	PMDB/PA - SD / PA	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	A favor da política de cotas e da delimitação específica de produtora e produção brasileira, considerando a importância da cultura como componente estratégico de desenvolvimento do país. Exclusão da internet. A favor da manutenção da publicidade. Sem adição de outro canal de jornalismo nacional. A favor da oferta de pacotes e não a venda avulsa.
Dep. João Carlos Bacelar	PR/BA	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	Acredita que os canais nacionais são mais custosos que os estrangeiros por serem destinados apenas ao mercado nacional, por isso defende a diminuição das exigências de canais nacionais e de conteúdos brasileiros. Mas defende a existência de algumas ferramentas de proteção às empresas brasileiras e ao mercado nacional.
Dep. Walter Ihoshi	DEM/SP	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	Adiciona uma cota aos conteúdos disponibilizados por demanda no sistema. Defende que 10% dos conteúdos de espaço qualificado ofertados na modalidade avulsa devem ser brasileiros. Defende a diversidade de informação e a adição de
Dep. Dr. Nechar	PV/SP	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	Contra a política de cotas na TV paga.

Dep. Chico Lopes	PCdoB/CE	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	A favor da políticas de cotas. Defende cotas que garantam mais espaço ao conteúdo nacional. Canais de espaço qualificado devem preencher sua programação com 50% de conteúdo nacional e 70% deste independente. Cotas como incentivo ao desenvolvimento da indústria audiovisual. A favor da pluralidade de atores. Produtoras independentes.
Dep. Vinicius Carvalho	PTdoB/RJ	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	A favor do fomento à produção e distribuição da produção independente. Canais nacionais. Cotas de conteúdo nacional aumentadas. Canais de espaço qualificado contando com 50% de conteúdo nacional destes 70% independente. Forma de fortalecer o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira. exclusão da radiodifusão e da internet do escopo da lei.
Dep. Elismar Prado	PT/MG	membro da Comissão de Defesa do Consumidor	A favor da política de cotas. Acredita que o Ministério da Cultura deva ser o órgão a fiscalizar o conteúdo e a natureza das produtoras afim de permitir os fomentos a cada obra. A favor da limitação em 12,5% da publicidade;
Dep. Regis de Oliveira	PSC/SP	membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC	Contra a política de cotas, segundo o deputado as cotas são uma infração à liberdade de expressão. Contra a porcentagem de produção independente nos canais nacionais pois infringe a livre iniciativa.
Dep. Paes Landim	PTB/PI	membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC	Acredita que o serviço não deve ser confundido com a radiodifusão e por isso não é obrigado a promover a língua portuguesa, a cultura nacional e nem estimular a produção nacional, regional e independente. Contra a cobrança da Condecine no setor. Contra a distinção de capital nacional e estrangeiro. Contra as funções dadas a Ancine.
Dep. Roberto Magalhães	DEM/PE	membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC	Contra a política de cotas. Argumenta que a lei faz distinção entre brasileiros e estrangeiros assim como seus respectivos capitais, ação discriminada na constituição. Contra o estabelecimento da Ancine como agência reguladora.
Dep. José Genoíno	PT/SP	membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC	A favor da política de cotas, das função destinadas à Ancine, a limitação de publicidade equivalente à da radiodifusão, da abertura do mercado ao capital estrangeiro e às empresas de telecomunicações.
Senador Adelmir Santana	DEM/DF		A favor da política de cotas de conteúdo nacional e propôs a inclusão das programações jornalísticas e de esporte nas cotas.
Dep. Paulo Henrique Lustosa	PMDB/CE	Redator na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI - 2009	Propôs que as emissoras de TV deveriam entrar como programadoras brasileiras independentes. A favor da proibição da propriedade cruzada e do monopólio. Contra a limitação de publicidade. inclusão das programações jornalísticas e de esporte nas cotas. A favor do fomento ao audiovisual e da distribuição regionalizada dos fomentos. Entrada gradual da obrigatoriedade de cotas.
Senador Álvaro Dias	PV/PR		A favor da política de cotas e da promoção e proteção da cultura e produção nacionais. A favor do incentivo à exibição dos
Senador Inácio Arruda	PCdoB/CE		A favor da política de cotas e da promoção e proteção da cultura e produção nacionais. A favor do incentivo à exibição dos
Senador Demóstenes Torres	DEM/GO	Relator do PLC 116 na Comissão de Cidadania e Justiça no Senado	Considera diversos aspectos da lei inconstitucionais. Votou contra sua aprovação.

Apêndice 2 – Quadro de Grupos de Interesse

GRUPOS DE INTERESSE / INSTITUIÇÕES	DESCRIÇÃO	REPRESENTANTES (DISTRIBUIÇÃO)	AUDIÊNCIA	DISCURSO
Agência Nacional das Telecomunicações - Anatel	Agência Reguladora do sistema de Telecomunicações, vinculada ao Ministério das Comunicações. Autarquia independente administrativamente e financeiramente autônoma.	REPRESENTANTE (DISTRIBUIÇÃO) / Presidente Ronaldo Motta Sardenberg (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO / SENADO	A favor da política de cotas para os conteúdos e a favor da Ancine fiscalizar, fomentar e regular o setor quanto ao conteúdo, mantendo as questões técnicas relacionadas às telecomunicações vinculadas às Anatel. A favor da permissão para que as empresas de telecomunicações prestem o serviço de TV paga, queda do custo, ampliação do acesso.
Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado - ABRAFIX	Associação Civil, sem fins lucrativos. Promove a defesa da livre concorrência e dos princípios da ordem econômica no setor de telecomunicações.	REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO	Pediam que as operadoras pudessem distribuir e produzir conteúdos. A Associação é favorável a permissão das empresas de telecomunicações prestarem o serviço de TV por assinatura e vê esta como uma ferramenta de incentivo ao desenvolvimento e crescimento do setor. Possibilidade das teles de prestar o serviço de Triple Play, Combo: Internet, Telefonia e TV por assinatura. Não mostram resistência às cotas.
Associação Brasileira de Telecomunicações - TELEBRASIL	É uma entidade civil, sem finalidade lucrativa, que congrega operadores e fornecedores de bens e serviços do setor de comunicações e informação para a defesa de seus interesses e desenvolvimento.	REPRESENTANTE (PROD.) / Eduardo Levy Cardoso Moreira (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO / SENADO	Vê vantagens ao desenvolvimento do setor a permissão para as empresas de telecomunicações prestarem o serviço de TV por assinatura. O que favorece os investimentos na infra-estrutura necessária para servir o aumento da demanda.
Associação Nacional de Operadoras de Celulares	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos que congrega as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), autorizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para exploração desse serviço no Brasil.	REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO	Contra a política de cotas. A favor da permissão da entrada das empresas de telecomunicações na prestação do serviço.
Associação Brasileira das Programadoras de TV por assinatura (ABPTA)		Diretor geral Carlos Alckmin (PROG.) / Marcos Alberto Santanna Bilelli (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PROGRAMAÇÃO / SENADO	Contra a política de cotas. Argumenta que as cotas tiram o "poder de decisão" do assinante. A Associação realizou uma campanha contra o sistema no portal www.liberdadentv.com.br . Lá existe material argumentando que a política gera intervenção na TV. Os assinantes poderiam mandar mensagens aos deputados e senadores pelo site para que anulassem o capítulo referente às cotas. São parceiros da campanha: Tru TV; CartoonNetwork; TNT; Warner Channel; TCM, Boomerang, ESPN, FOX, HBO, SPACE, Tooncast, Discovery, Sky, Sony, NatGeo, entre outros.
Associação Brasileira de TV por Assinatura - ABT	É uma associação civil, nacional e sem fins lucrativos, que congrega e representa distribuidores, programadores e fornecedores dedicados a serviços de comunicação por acesso condicionado. Visa a defesa e o desenvolvimento do setor, principalmente junto aos entes reguladores de suas atividades.	Presidente executivo Alexandre Ammenberg (SENADO) E José Francisco de Araujo Lima Neto, Vice-Presidente Executivo de Relações Institucionais	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO / PRODUÇÃO	Contra a política de cotas. Realizou até campanhas veiculadas na TV por assinatura contra as cotas. Seus argumentos dialogam com os da ABPTA. AS cotas não garantem qualidade nas produções.
SKY	É a primeira empresa de TV por assinatura do Brasil, via satélite pelo sistema digital DTH (Direct to Home) em banda Ku.	REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO	Contrária a política de cotas. Contra as funções destinadas à Ancine. A empresa produziu uma campanha publicitária com peças veiculadas na TV contra as cotas. O comercial foi retirado do ar. Na peça, a empresa dizia que as cotas poderiam vir a elevar o valor da contratação do seu serviços pelos assinantes.
TVVA	Operadora de canais por assinatura. Seu serviço era realizado por tecnologia MMDS. Foi criada pelo grupo Abril. Depois foi administrada em associação com a Telefônica e posteriormente a com a operadora de telefonia móvel Vivo. Encerrou suas atividades em 2012.	REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO	Contra a política de cotas.
NET Brasil	A NET é a maior empresa de serviços de telecomunicações e entretenimento via cabo da América Latina e uma das 10 maiores operadoras de cabo do mundo. No período, associada à Globosat e ao Grupo Globo.	Fernando Ramos	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO / EMPACOTAMENTO	Reticente quanto à permissão da entrada das empresas de telecomunicações no setor. Medo de um possível "domínio excessivo" destas empresas sobre o setor.
Órgão de Defesa do Consumidor		REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - DISTRIBUIÇÃO / EMPACOTAMENTO / PRODUÇÃO	

Associação Neo TV	Cerca de 150 empresas entre Operadores de TV por Assinatura, Provedores de Internet, fornecedores de soluções e serviços, fabricantes/distribuidores de equipamentos e distribuidores de conteúdo (canais pagos).	Neusa Rissette	CÂMARA DOS DEPUTADOS - EMPACOTAMENTO	Contra a política de cotas, que seriam práticas inconstitucionais de protecionismo e intervencionismo no mercado. Contra a entrada das empresas de telecomunicações na prestação do serviço de TV por assinatura. Esta liberação culminaria em um perfil predatório de serviço no mercado, impedindo a entrada e desenvolvimento de empresas pequenas e ou/nacionais na prestação do serviço de TV paga. Após promulgada a lei, a Associação entrou com uma Ação de Inconstitucionalidade contra a lei.
Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV - ABPITV	Entidade sem fins lucrativos destina-se a mediar os interesses e fortalecer as empresas, voltadas à produção de conteúdo para televisão e novas mídias no mercado nacional e internacional.	Fernando Dias (PROD.) / Francisco Mistrong, Vice-Presidente (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PRODUÇÃO / SENADO	A favor da política de cotas. Acredita que o delimitado em lei ainda é muito tímido, devendo ser ampliada. As cotas fortalecem a produção regional. A favor da permissão a entrada das empresas de telecomunicações no setor, com a argumentação de que esta ação possivelmente diminuirá os custos do serviço e aumentará a competitividade.
Congresso Brasileiro de Cinema - CBC	Entidade estável, com sede, estatutos, diretoria e destinada à discussão das matérias referente ao cinema e audiovisual.	Presidente Paulo Rufino (PROD.) / Diretor Executivo Cícero Aragoni (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PRODUÇÃO	A favor da política de cotas. Acredita que as cotas de conteúdo nacional e independente fortalecem um desenvolvimento do audiovisual regional e com base na diversidade cultural. Esteve entre as instituições que se posicionaram contra a publicidade da SKY e em manifesto pediram a proibição da peça.
Associação Brasileira de Radiodifusores - Abra	Entidade sem fins lucrativos, com sede em Brasília/DF e atuação em todo o território nacional e internacional. [...] Entre seus objetivos, a ABRA quer assegurar que todos tenham o direito de se expressar livremente por meio de seus veículos de comunicações. Reuni as emissoras Bandeirantes e RedeTV.	Presidente Amílcare Dalveo (PROD.) / Presidente João Carlos Saad (SENADO)	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PRODUÇÃO / SENADO	A favor da política de cotas de conteúdo. Acredita que deveria haver a ampliação desta cota para 50% da programação dos canais.
Globosat	1991. Primeira programadora de TV por assinatura brasileira. Investe na exibição e na produção de conteúdo nacional. Faz parte do conglomerado de comunicação Grupo Globo. Parceira do grupo Sky.	Diretor geral Alberto Pecegheiro	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PROGRAMAÇÃO	Contra a política de cotas. Contra a divisão das funções. Contra a concepção de colocar a Ancine como reguladora na questão de conteúdo. Principal preocupação: os conceitos de produção brasileira e produção independente.
Grupo Bandeirantes de Comunicação	Conglomerado de comunicação. "Mídia e produtos de comunicação constituem as atividades centrais do Grupo, que opera com capital 100% nacional." Inclui rádio, emissora de rádio difusão, portal de notícias e mais recentemente o canal nacional de espaço qualificado para a TV por assinatura Ate1 (2012)	REPRESENTANTE	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PROGRAMAÇÃO	Contra a permissão de que as empresas de telecomunicações possam prestar serviços de TV paga. Contra a política de Cotas.
Canais Abril de Televisão	Sem informações	Adriano Roberto Civita	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PROGRAMAÇÃO	A favor da política de cotas. Elas dariam mais oportunidades para as produções brasileiras. Cotas como fator importante para a democratização do meio.
Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT	Sociedade civil sem fins econômicos, constituída por empresas de radiodifusão autorizadas a funcionar no País. Reuni grandes redes de emissora como a Rede Globo, A Record e o SBT.	Presidente Daniel Slaviero	CÂMARA DOS DEPUTADOS - PRODUÇÃO	Apioa a inclusão da internet no escopo da lei. Quanto às cotas, há opiniões divergentes dentro da associação.
Tribunal de Contas da União	Órgão do Estado com a competência de "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta." (Informações retiradas do portal oficial)	Secretário de Fiscalização de Desestatização (Sefid) Adalberto Santos De Vasconcelos	SENADO	Esteve presente pois é o responsável pelas contas da União, incluindo a fiscalização das contas referentes aos fomentos relacionados à cultura e portanto, também ao audiovisual. Incluindo as receitas destinadas ao Fundo Setorial do Audiovisual, entre eles orçamento também advindo do pagamento da Condecine.
Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal - Sinditelebrasil	Coordena, defende e representa as empresas do setor associadas assim como seus interesses.	REPRESENTANTE	SENADO	A favor da permissão para que as empresas de telecomunicações prestem o serviço de TV paga. Contra a Cobrança de Condecine das empresas de Telecomunicação;
Sindicato Interestadual da Indústria do Audiovisual do Rio de Janeiro - Sicaav/RJ	Coordenação, proteção e representação da categoria. Incluindo: estúdios, produtoras de televisão, cinema e vídeo, laboratórios cinematográficos, empresas de dublagem, de finalização e de locação de equipamentos cinematográficos.	REPRESENTANTE	SENADO	A favor da política de cotas. Extensão das cotas para os serviços de vídeo sob demanda.
Representante do Senhor Carlos Ari Sundfeld, Professor da Fundação Getúlio Vargas - FGV, e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP	Doutor em Direito pela PUC-SP. É o presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público. Consultor em Direito Público. Participou da concepção de várias legislações, com destaque para a Lei Geral das Telecomunicações. (Informações retiradas do portal Escola de Direito de São Paulo - FGV.	Jacinto Arruda Câmara	SENADO	Acredita que o Estado deve fomentar as produções nacionais, mas as cotas podem ser encaradas como intervencionismo. As funções decretadas à Ancine como inconstitucionais.

Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC) Home Box Office - HBO	_____	SENADO	_____	_____
	Canal de TV por assinatura estrangeiro. É de propriedade do grupo Times Warner.	SENADO	Luciana Ferri Sobrosa de Mello, Diretora Jurídica	Contra a política de cotas.
Representante da ABERT - Organizações GLOBO	Emissora de televisão dentro do sistema de radiodifusão. "A TV Globo tem sua programação distribuída em quase todo o território nacional, por meio de 5 emissoras próprias, em parceria com empresas afiliadas, e em mais de 100 países, por meio da Globo Internacional." (Informações retiradas do portal oficial.	SENADO	REPRESENTANTE	Contra a política de cotas. Deseja a proibição de as empresas de telecomunicações tenham controle sobre empresas de programação e produção.
Representante ABERT – SBT	Sistema Brasileiro de Teelvisão. Emissora de televisão dentro do sistema de radiodifusão.	SENADO	REPRESENTANTE	Contra as operadoras de TV paga via satélite não transportarem todas as filiaidas das redes de TV aberta. O que ocasionaria a perda do acesso à produção regional pelo assinante. Contra empresas de radiodifusão não poderem controlar empresas de telecomunicações. Contra a restrição der participação das empresas radiodifusoras nas teles de 50%. Sobre as cotas, queriam que a restrição à 25% das cotas de canais nacionais a uma mesma empresa.
Representante ABERT – Record	Emissora de televisão dentro do sistema de radiodifusão.	SENADO	REPRESENTANTE	Contra a restrição der participação das empresas radiodifusoras nas teles de 50%. Sobre as cotas, queriam que a restrição à 25% das cotas de canais nacionais a uma mesma . Contra empresas de radiodifusão não poderem controlar empresas de telecomunicações.

Fontes: link:>>>http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=3246<<<;
link:>>>www2.camara.leg.br/atividade.../cctci/.../Paine1%202%20-%20Abrafix.ppt<<<; Link:
>>>http://www.telebrasil.org.br/quem-somos/perfil<<<; Link: >>>http://www.abrafix.org.br/quem-
somos/perfil<<<; Link:>>> http://www.transparenciacapixaba.org.br/noticia-
detalhe.aspx?idNot=NOVA+LEI+DE+TV+PA GA+E+CONTESTADA+POR+EMPRESAS<<<; Link:
>>>http://www.acel.org.br/quem-somos/perfil<<<; Link:>>>
http://convergecom.com.br/teletime/09/02/2012/abpta-e-abta-critica-m-complexidade-das-regras-
propostas-pela-ancine-para-o-seac/<<<; Link:>>> www.liberdadenatv.com.br;
http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21045<<<
Link:>>>http://www.abta.org.br/misao.asp<<<
Link:>>>http://convergecom.com.br/teletime/07/12/2009/abpta-retoma-campanha-contrapl-29/>>>
Link:>>> https://www.ancine.gov.br/?q=ancine/apresentacao<<<; Link:
>>>http://www.neotv.com.br/institucional/historia<<< Link:>>>http://www.telesintese.com.br/neotv-
questiona-no-stf-regulamentacao-do-seac/<<<; Link:>>> https://assine.sky.com.br/sobre/a-sky<<<
Link:>>>www.netcombo.com.br/institucional>>> Link:>>>
http://abpiv.com.br/site/abpiv/historico/<<<
Link:>>>http://culturadigital.br/cbcinema/institucional/historico/<<<
Link:>>>http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21045<<<; Link: >>
http://www.abra.inf.br/quem_somos.php<<< Link:>>>http://canaisglobosat.globo.com/sobre/<<<;
Link:>>> http://convergecom.com.br/teletime/13/10/2011/globosat-teme-excessos-na-regulamentacao-
de-conteudos/>>>; Link:>>> http://www.band.uol.com.br/grupo/grupo.asp<<<; Link:>>>
http://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historiaabert<<<
Link:>>>http://www.fndc.org.br/clipping/pl-29-abert-critica-e-xtensao-da-cobranca-da-condecine-para-
todas-as-emissoras-456058/>>>; Link:>>> http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-
tcu/historia/historia.htm<<<; Link:>>> http://www.sinditelebrasil.org.br/quem-somos/perfil<<<;
Link:>>> http://www.sicav.rj.org.br/index.php/o-sindicato<<<
Link:>>>http://convergecom.com.br/teletime/11/04/2016/politica-de-financiamento-do-audiovisual-deu-
um-salto-com-lei-do-seac-mas-precisa-avancar-para-atingir-o-vod-diz-sicav/<<<; Link:>>>
http://direitosp.fgv.br/professor/carlos-ari-sundfeld<<<; Link:>>>
http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/12/07/cota-para-producao-nacional-divide-opinies-
durante-segundo-debate-sobre-tv-por-assinatura<<<;
Link:>>>http://grupoglobo.globo.com/index.php<<<; Link:>>> http://www.zedirceu.com.br/jorge-bittar-
na-teve-paga-protecao-ao-conteudo-nacional/<<<