

Lei da tv paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira

Ley de la televisión paga: un nuevo paradigma para la política audiovisual brasileña

Pay tv law: a new paradigm for the Brazilian audiovisual policy

Ana Paula da Silva e Sousa

Mestre em Indústrias Culturais e Criativas pelo King's College, de Londres, e doutoranda em Sociologia da Cultura, pela Unicamp. Em sua pesquisa, sob orientação de Marcelo Ridenti, investiga a política audiovisual brasileira desde a criação da Ancine (2001) até a Lei da TV Paga (2011).

Contato: apsousa2211@gmail.com



Resumo:

Em 2011, o Congresso Nacional aprovou a Lei 12.485, que criou a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de horas de conteúdo nacional na TV paga e provocou, já em seus primeiros anos de existência, mudanças profundas no cenário da produção audiovisual independente brasileira. Partindo do entendimento de que a criação de cotas para a TV por assinatura é capítulo fundamental da história das políticas culturais brasileiras nas duas últimas décadas, este artigo oferece um balanço preliminar dos efeitos da lei sobre o mercado e discute seu significado à luz das medidas de proteção adotadas internacionalmente e do histórico das relações entre cinema, TV e Estado no país.

Palavras-chave: Lei 12.485. TV paga. Cota de tela. Política cinematográfica. Convenção da Unesco.

Resumen:

En 2011, el Congreso Nacional de Brasil aprobó la Ley 12.485, que creó la obligatoriedad de exhibición de un mínimo de horas de contenido nacional en la TV paga y provocó, ya en sus primeros años de existencia, cambios profundos en el escenario de la producción audiovisual independiente brasileña. Partiendo del entendido de que la creación de espacios para la TV por suscripción es un capítulo fundamental de la historia de las políticas culturales brasileñas en las dos últimas décadas, este artículo ofrece un balance preliminar de los efectos de la ley sobre el mercado y discute su significado a la luz de las medidas de protección adoptadas internacionalmente y del historial de las relaciones entre cine, TV y Estado en el país.

Palabras clave: Ley 12.485. Televisión paga. Cuota de pantalla. Política del cine. Convención de la Unesco.

Abstract:

In 2011, Brazilian National Congress approved the Law 12.485, which imposes a minimum amount of domestic content to be broadcasted by the Pay TV and has promoted, since it was put into force, significant changes in the Brazilian's independent production landscape. Taking into account that the local content quota is a central chapter in the Brazilian cultural policy from the last two decades, this article offers a initial evaluation of the law effects and discuss its meanings in the light of the international framework and of the relationship between cinema, TV and State in the country.

Keywords: Law 12.485. Pay TV. Screen quota. Film policy. Unesco Convention.

1 Realizado em Porto Alegre, o 3º CBC foi antecedido por dois eventos de igual natureza realizados na década de 1950: o 1º CBC, em 1952, e o 2º CBC, em 1953.

Introdução

Na entrada do século XXI, o cinema brasileiro começou a articular-se em torno de uma nova economia política. Tentando recuperar-se do baque sofrido com a extinção da Embrafilme e vivenciando uma reconstrução ancorada nas leis de incentivo fiscal, o setor reuniu-se, no ano 2000, para a realização do 3º Congresso Brasileiro de Cinema (CBC),¹ marco da chamada repolitização do cinema brasileiro (DAHL; AUTRAN, 2012). Àquela altura, eram três as reivindicações centrais: a criação de um órgão estatal, a adoção de outros modelos de fomento e o estabelecimento de uma relação com a TV.

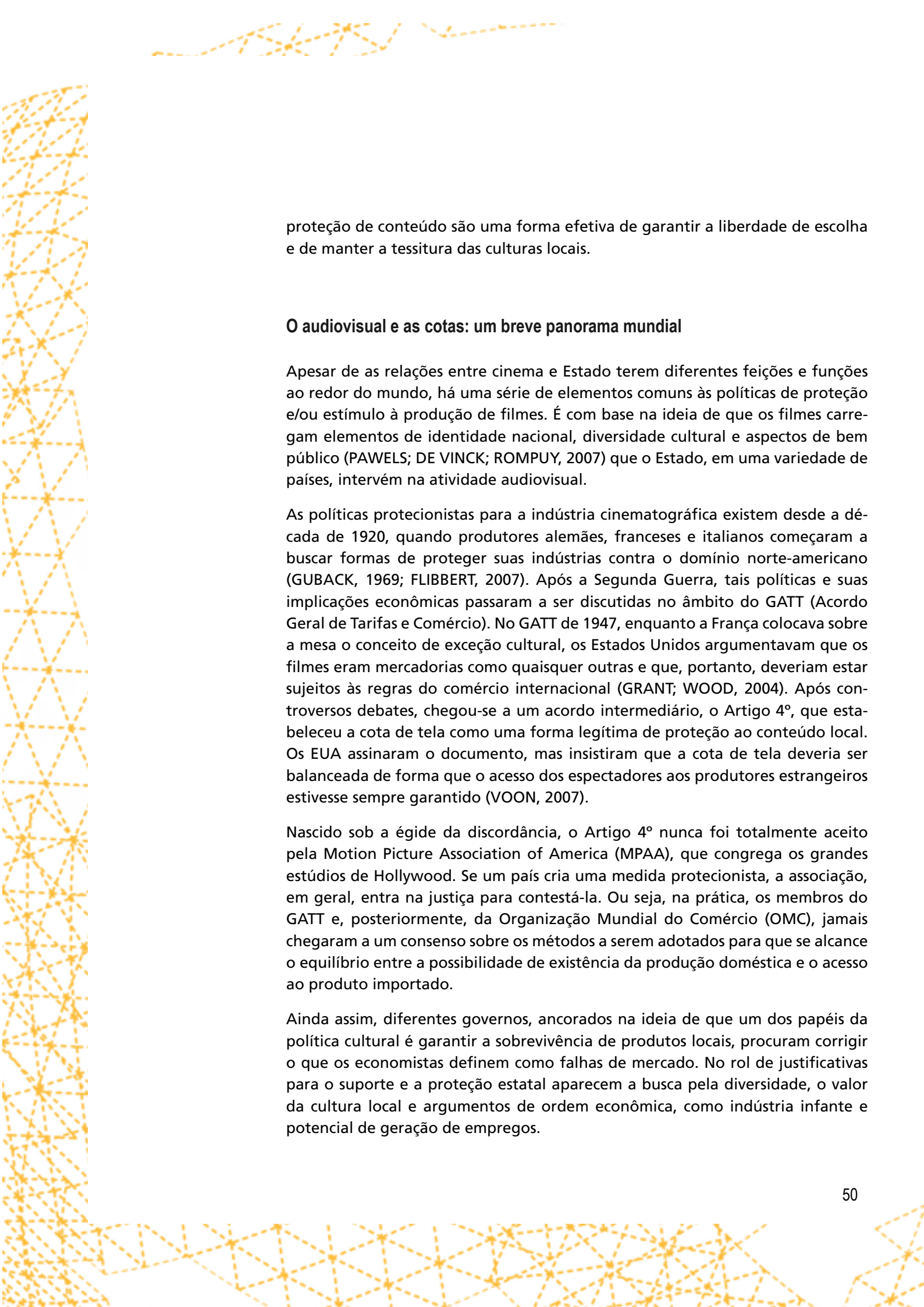
O principal resultado do 3º CBC foi a edição da Medida Provisória 2228-1, de 2001, que criou a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e proveu um novo arcabouço legal para o setor, reestabelecendo o vínculo direto de cineastas, produtores e distribuidores com o governo e criando novas formas de financiamento. O que não se efetivou então foi a regulamentação das relações entre cinema e TV.

Apesar de, ao longo da primeira década do século XXI, outras tentativas de regulamentação terem sido feitas e o casamento entre cinema e TV ter se dado, pontualmente, por outros caminhos, nenhuma medida teve impacto semelhante ao da Lei 12.485 de 2011, tema central deste artigo.

A chamada lei da TV paga, que exige que os canais por assinatura exibam 3 horas e 30 minutos semanais de conteúdo nacional, e carreguem canais brasileiros em seus pacotes, inaugurou uma nova etapa da política cinematográfica brasileira. Pela primeira vez, implementava-se uma aproximação sistêmica entre a produção independente e a televisão. Também pela primeira vez, a cota de tela era aplicada a um segmento que não o das salas de cinema.

Apesar de restringir-se à TV por assinatura, a medida tornou-se um marco da relação entre cinema e TV, e entre produção independente e canais comerciais, impactando fortemente o mercado. Em 2011, foram emitidos 1,9 mil Certificados de Produto Brasileiro (CPB) para filmes, seriados e programas na TV por assinatura; em 2013, esse número tinha saltado para 3,2 mil. Enquanto, em 2011, 73 obras seriadas brasileiras inéditas foram exibidas na TV paga, em 2014 foram 506 as estreias. Até 2011, o conteúdo nacional ocupava menos de 5% da programação da TV paga.

Além de fazer um balanço preliminar dos efeitos da lei sobre o mercado audiovisual brasileiro, este artigo objetiva discutir seu significado à luz das relações históricas entre Estado, cinema e TV no Brasil, e da política cinematográfica internacional – com um olhar específico sobre a cota de tela e as regulamentações que enlaçam cinema e televisão. Como pano de fundo da discussão está a ideia de que, mesmo neste momento no qual a tecnologia borra fronteiras, as medidas de



proteção de conteúdo são uma forma efetiva de garantir a liberdade de escolha e de manter a tessitura das culturas locais.

O audiovisual e as cotas: um breve panorama mundial

Apesar de as relações entre cinema e Estado terem diferentes feições e funções ao redor do mundo, há uma série de elementos comuns às políticas de proteção e/ou estímulo à produção de filmes. É com base na ideia de que os filmes carregam elementos de identidade nacional, diversidade cultural e aspectos de bem público (PAWELS; DE VINCK; ROMPUY, 2007) que o Estado, em uma variedade de países, intervém na atividade audiovisual.

As políticas protecionistas para a indústria cinematográfica existem desde a década de 1920, quando produtores alemães, franceses e italianos começaram a buscar formas de proteger suas indústrias contra o domínio norte-americano (GUBACK, 1969; FLIBBERT, 2007). Após a Segunda Guerra, tais políticas e suas implicações econômicas passaram a ser discutidas no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). No GATT de 1947, enquanto a França colocava sobre a mesa o conceito de exceção cultural, os Estados Unidos argumentavam que os filmes eram mercadorias como quaisquer outras e que, portanto, deveriam estar sujeitos às regras do comércio internacional (GRANT; WOOD, 2004). Após controversos debates, chegou-se a um acordo intermediário, o Artigo 4º, que estabeleceu a cota de tela como uma forma legítima de proteção ao conteúdo local. Os EUA assinaram o documento, mas insistiram que a cota de tela deveria ser balanceada de forma que o acesso dos espectadores aos produtores estrangeiros estivesse sempre garantido (VOON, 2007).

Nascido sob a égide da discordância, o Artigo 4º nunca foi totalmente aceito pela Motion Picture Association of America (MPAA), que congrega os grandes estúdios de Hollywood. Se um país cria uma medida protecionista, a associação, em geral, entra na justiça para contestá-la. Ou seja, na prática, os membros do GATT e, posteriormente, da Organização Mundial do Comércio (OMC), jamais chegaram a um consenso sobre os métodos a serem adotados para que se alcance o equilíbrio entre a possibilidade de existência da produção doméstica e o acesso ao produto importado.

Ainda assim, diferentes governos, ancorados na ideia de que um dos papéis da política cultural é garantir a sobrevivência de produtos locais, procuram corrigir o que os economistas definem como falhas de mercado. No rol de justificativas para o suporte e a proteção estatal aparecem a busca pela diversidade, o valor da cultura local e argumentos de ordem econômica, como indústria infante e potencial de geração de empregos.

2 Tradução nossa.

Do ponto de vista de Guerriere e Lapadre (2005, p. 5), a ideia de diversidade cultural, que “comporta princípios como pluralismo e liberdade de expressão”,² tem se mostrado essencial para a defesa das políticas que regulam o audiovisual. De acordo com Footer e Graber (2000) e Creton (2009), os principais instrumentos adotados pelos países que buscam a proteção do conteúdo local são: investimento na rede pública de TV, restrições de propriedade, requisitos mínimos relativos a conteúdo e suporte financeiro à produção.

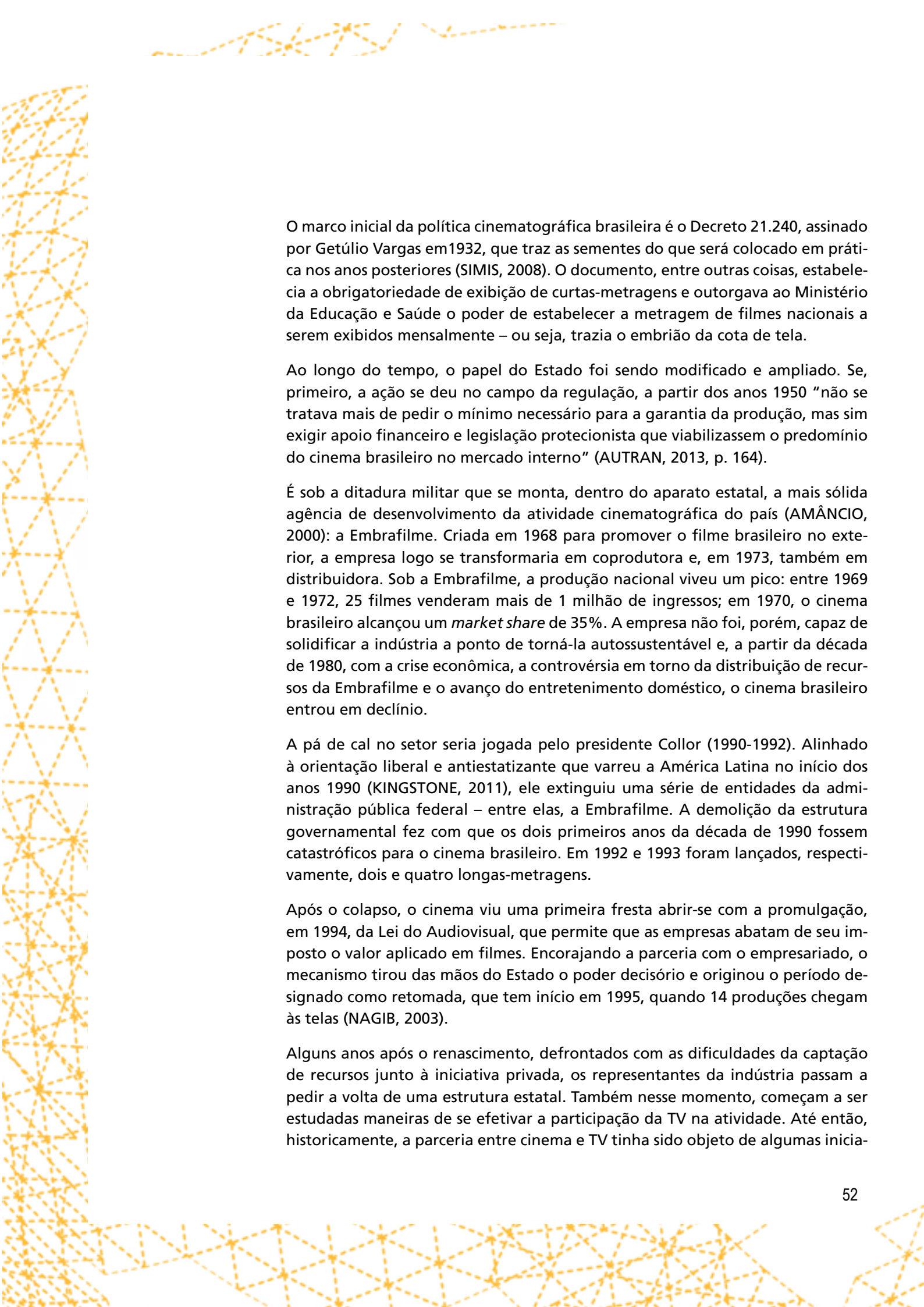
No que diz respeito à televisão, as regulamentações tendem a passar pela exigência de que as emissoras financiem obras cinematográficas e cumpram regras de conteúdo. Na França, os canais têm de aplicar 3,2% do faturamento anual na produção de filmes europeus, parte deles franceses; também na Espanha e na Alemanha, os canais são obrigados a investir parte do faturamento na produção cinematográfica; na Itália, 10% da renda publicitária deve ser usada na aquisição de produtos independentes europeus.

Também fora da Europa os exemplos são fartos. Na Austrália, toda TV comercial que funcione com uma licença governamental deve reservar 55% do tempo de transmissão para conteúdo nacional; África do Sul e Canadá têm cota para conteúdo local; na Argentina, as TVs transferem 1% do faturamento para um fundo público de financiamento ao cinema.

Por trás dessas exigências está o conceito de que a televisão, mais do que uma simples mídia a ser comercialmente explorada, é uma “ferramenta para a construção de uma democracia baseada na educação e na participação” (WILLIAMS, 1974, p. 151). O público, nesse sentido, deveria ser visto mais como cidadão do que como consumidor (CANCLÍNI, 1995). A televisão, além disso, é compreendida, sobretudo na Europa, como sendo uma difusora e financiadora essencial para o cinema. No Brasil, como se verá a seguir, tal ideia levou décadas para ser posta em prática.

Cinema, TV e Estado no Brasil: uma relação delicada

Historicamente, o Estado brasileiro serviu como “patrão, garantidor, regulador, repressor e, de tempos em tempos, como produtor de cultura” (JOHNSON, 1987, p. 3), desempenhando um papel ao mesmo tempo econômico e cultural. No caso do cinema, o Estado também tem sido visto como uma “tábua de salvação” à qual produtores e realizadores recorrem (AUTRAN, 2013, p. 168) e como um “árbitro acima dos interesses particularistas” (SIMIS, 2008, p. 93) – apesar de, na prática, a intervenção do Estado apenas refletir, segundo Simis, a guerra de posições entre os diversos atores envolvidos.



O marco inicial da política cinematográfica brasileira é o Decreto 21.240, assinado por Getúlio Vargas em 1932, que traz as sementes do que será colocado em prática nos anos posteriores (SIMIS, 2008). O documento, entre outras coisas, estabelecia a obrigatoriedade de exibição de curtas-metragens e outorgava ao Ministério da Educação e Saúde o poder de estabelecer a metragem de filmes nacionais a serem exibidos mensalmente – ou seja, trazia o embrião da cota de tela.

Ao longo do tempo, o papel do Estado foi sendo modificado e ampliado. Se, primeiro, a ação se deu no campo da regulação, a partir dos anos 1950 “não se tratava mais de pedir o mínimo necessário para a garantia da produção, mas sim exigir apoio financeiro e legislação protecionista que viabilizassem o predomínio do cinema brasileiro no mercado interno” (AUTRAN, 2013, p. 164).

É sob a ditadura militar que se monta, dentro do aparato estatal, a mais sólida agência de desenvolvimento da atividade cinematográfica do país (AMÂNCIO, 2000): a Embrafilme. Criada em 1968 para promover o filme brasileiro no exterior, a empresa logo se transformaria em coprodutora e, em 1973, também em distribuidora. Sob a Embrafilme, a produção nacional viveu um pico: entre 1969 e 1972, 25 filmes venderam mais de 1 milhão de ingressos; em 1970, o cinema brasileiro alcançou um *market share* de 35%. A empresa não foi, porém, capaz de solidificar a indústria a ponto de torná-la autossustentável e, a partir da década de 1980, com a crise econômica, a controvérsia em torno da distribuição de recursos da Embrafilme e o avanço do entretenimento doméstico, o cinema brasileiro entrou em declínio.

A pá de cal no setor seria jogada pelo presidente Collor (1990-1992). Alinhado à orientação liberal e antiestatizante que varreu a América Latina no início dos anos 1990 (KINGSTONE, 2011), ele extinguiu uma série de entidades da administração pública federal – entre elas, a Embrafilme. A demolição da estrutura governamental fez com que os dois primeiros anos da década de 1990 fossem catastróficos para o cinema brasileiro. Em 1992 e 1993 foram lançados, respectivamente, dois e quatro longas-metragens.

Após o colapso, o cinema viu uma primeira fresta abrir-se com a promulgação, em 1994, da Lei do Audiovisual, que permite que as empresas abatam de seu imposto o valor aplicado em filmes. Encorajando a parceria com o empresariado, o mecanismo tirou das mãos do Estado o poder decisório e originou o período designado como retomada, que tem início em 1995, quando 14 produções chegam às telas (NAGIB, 2003).

Alguns anos após o renascimento, defrontados com as dificuldades da captação de recursos junto à iniciativa privada, os representantes da indústria passam a pedir a volta de uma estrutura estatal. Também nesse momento, começam a ser estudadas maneiras de se efetivar a participação da TV na atividade. Até então, historicamente, a parceria entre cinema e TV tinha sido objeto de algumas inicia-

3 Para maiores detalhes sobre as iniciativas que visaram aproximar cinema e TV entre as décadas de 1950 e 1980 ver: AMÂNCIO, T. *Artes e manhas da Embrafilme*, op. cit., p. 91-94; AUTRAN, A. *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*, op. cit., p. 338-350; RAMOS, J. M. *Televisão, publicidade e cultura de massa*, op. cit. 48-51; p.134-135; e SIMIS, A. *Cinema e Estado no Brasil*, op. cit., p. 234-235.

4 Em 1997, foi criada a Globo Filmes, braço cinematográfico das Organizações Globo, que teve forte impacto sobre o setor e, até hoje, está no centro de controvérsias. Sobre o assunto, consultar: SIMIS, A. *A Globo entra no cinema*. In: BRITTOS, V.; BOLAÑO, C. (Orgs.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005; e BUTCHER, P. *A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro*. 2006. 117 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

tivas – algumas delas encabeçadas pelo governo, mas quase sempre frustradas.³ Isso se deve, em parte, às próprias características da televisão brasileira.

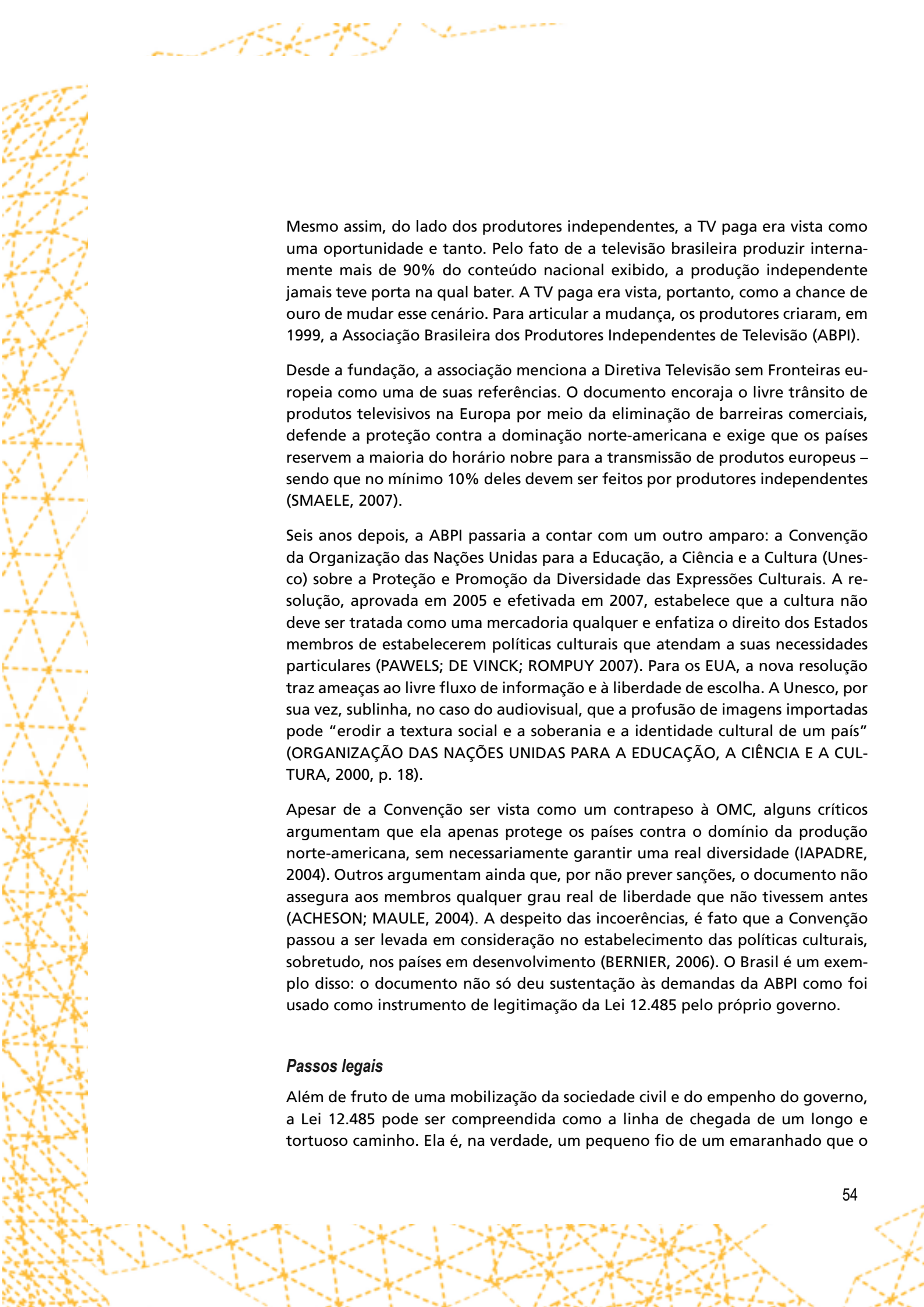
Enquanto a política cinematográfica local guarda similaridades com a europeia, com subvenção e regulações, o cenário é bastante particular no caso da TV. Apesar de ser uma concessão pública, a TV brasileira foi pouco regulada pelo Estado e estabeleceu, desde os anos 1950, uma relação direta com a publicidade, firmando-se como uma atividade eminentemente privada (RAMOS, 1995). Outro dado importante é que há poucos países no mundo nos quais um único grupo de mídia concentre tanto “poder mercadológico e político” quanto aqui (PORTO, 2012, p. 77). Discutir televisão no Brasil significa falar sobre a TV Globo, emissora criada em 1965, quatro anos antes de a Embrafilme iniciar sua operação. Sinclair (1999) e Lima (2001) defendem que foi com o auxílio da aliança com a Globo que o governo militar colocou em prática a ideia de segurança nacional e desenvolvimento. Por outro lado, foi graças à infraestrutura de telecomunicações provida pelo Estado que a emissora pôde expandir-se (HAMBURGER, 2005).

Além da Globo, existiam no Brasil, até a chegada da TV paga, seis canais de televisão: Cultura, Bandeirantes, Record, Gazeta e Manchete. Apesar de, em momentos específicos, algumas dessas emissoras terem chegado a concorrer de forma direta com a Globo, a emissora sempre manteve a liderança, absorvendo mais de metade da audiência e concentrando cerca de 70% da publicidade (SANTOS, 2009).

Partindo de tal quadro, Stam, Vieira e Xavier (1995, p. 390) fazem um diagnóstico preciso: enquanto, nos anos 1990, o cinema nacional vivia uma experiência catastrófica, a televisão e suas telenovelas viravam um “paradigma do que significa sucesso comercial no contexto da dependência econômica no Terceiro Mundo”, tornando-se o epicentro da cultura audiovisual brasileira.⁴ Cabe sublinhar que, em 2011, ano da aprovação da lei 12.485, os longas-metragens nacionais representaram 13,8% do total de filmes exibidos pela televisão aberta (IKEDA, 2012).

TV paga: uma janela possível

Lançado nos Estados Unidos em 1940, o serviço de TV paga só chegou ao Brasil nos anos 1990. Os primeiros canais por cabo e satélite foram lançados em 1991 e sua regulamentação aconteceu em 1995, com a Lei do Cabo. O marco legal trazia apenas uma regulamentação no que diz respeito ao conteúdo doméstico: os operadores deveriam oferecer um canal exclusivo para obras brasileiras – o que dá origem ao Canal Brasil. Nas duas primeiras décadas de operação, o serviço teve resultados pífios, ficando estagnado em cerca de 3 milhões de assinantes.



Mesmo assim, do lado dos produtores independentes, a TV paga era vista como uma oportunidade e tanto. Pelo fato de a televisão brasileira produzir internamente mais de 90% do conteúdo nacional exibido, a produção independente jamais teve porta na qual bater. A TV paga era vista, portanto, como a chance de ouro de mudar esse cenário. Para articular a mudança, os produtores criaram, em 1999, a Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão (ABPI).

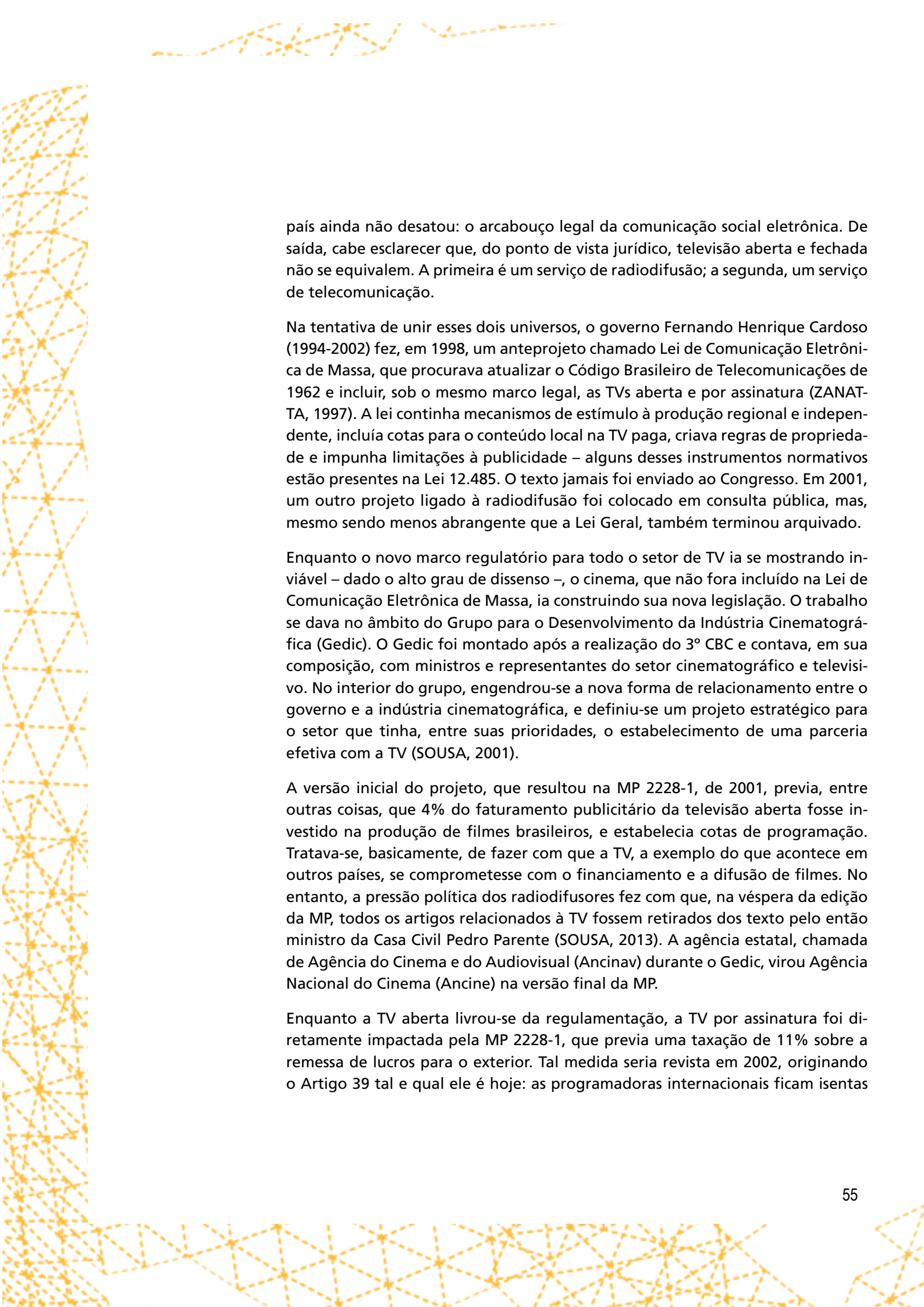
Desde a fundação, a associação menciona a Diretiva Televisão sem Fronteiras europeia como uma de suas referências. O documento encoraja o livre trânsito de produtos televisivos na Europa por meio da eliminação de barreiras comerciais, defende a proteção contra a dominação norte-americana e exige que os países reservem a maioria do horário nobre para a transmissão de produtos europeus – sendo que no mínimo 10% deles devem ser feitos por produtores independentes (SMAELE, 2007).

Seis anos depois, a ABPI passaria a contar com um outro amparo: a Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. A resolução, aprovada em 2005 e efetivada em 2007, estabelece que a cultura não deve ser tratada como uma mercadoria qualquer e enfatiza o direito dos Estados membros de estabelecerem políticas culturais que atendam a suas necessidades particulares (PAWELS; DE VINCK; ROMPUY 2007). Para os EUA, a nova resolução traz ameaças ao livre fluxo de informação e à liberdade de escolha. A Unesco, por sua vez, sublinha, no caso do audiovisual, que a profusão de imagens importadas pode “erodir a textura social e a soberania e a identidade cultural de um país” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2000, p. 18).

Apesar de a Convenção ser vista como um contrapeso à OMC, alguns críticos argumentam que ela apenas protege os países contra o domínio da produção norte-americana, sem necessariamente garantir uma real diversidade (IAPADRE, 2004). Outros argumentam ainda que, por não prever sanções, o documento não assegura aos membros qualquer grau real de liberdade que não tivessem antes (ACHESON; MAULE, 2004). A despeito das incoerências, é fato que a Convenção passou a ser levada em consideração no estabelecimento das políticas culturais, sobretudo, nos países em desenvolvimento (BERNIER, 2006). O Brasil é um exemplo disso: o documento não só deu sustentação às demandas da ABPI como foi usado como instrumento de legitimação da Lei 12.485 pelo próprio governo.

Passos legais

Além de fruto de uma mobilização da sociedade civil e do empenho do governo, a Lei 12.485 pode ser compreendida como a linha de chegada de um longo e tortuoso caminho. Ela é, na verdade, um pequeno fio de um emaranhado que o



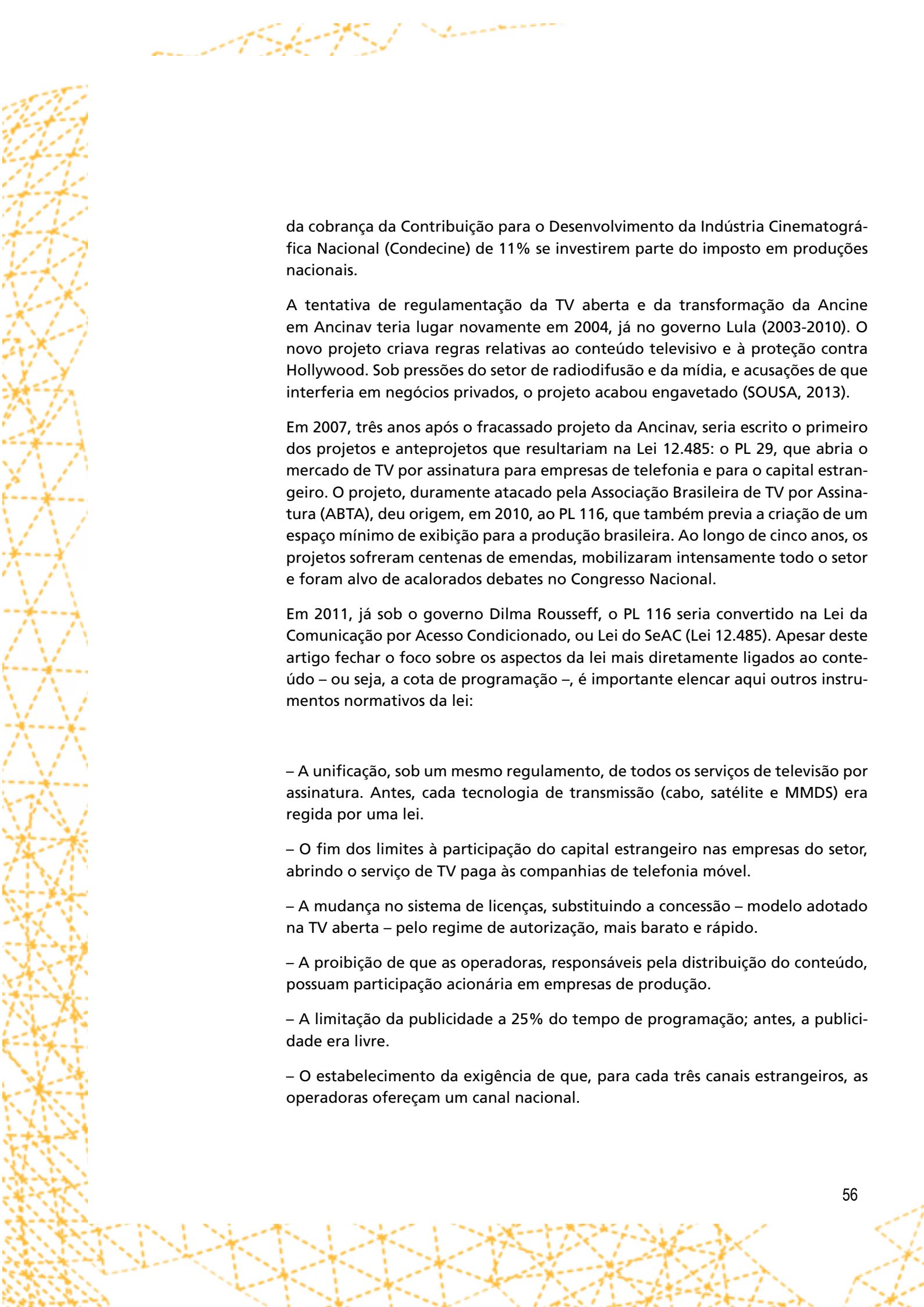
país ainda não desatou: o arcabouço legal da comunicação social eletrônica. De saída, cabe esclarecer que, do ponto de vista jurídico, televisão aberta e fechada não se equivalem. A primeira é um serviço de radiodifusão; a segunda, um serviço de telecomunicação.

Na tentativa de unir esses dois universos, o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) fez, em 1998, um anteprojeto chamado Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, que procurava atualizar o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e incluir, sob o mesmo marco legal, as TVs aberta e por assinatura (ZANATTA, 1997). A lei continha mecanismos de estímulo à produção regional e independente, incluía cotas para o conteúdo local na TV paga, criava regras de propriedade e impunha limitações à publicidade – alguns desses instrumentos normativos estão presentes na Lei 12.485. O texto jamais foi enviado ao Congresso. Em 2001, um outro projeto ligado à radiodifusão foi colocado em consulta pública, mas, mesmo sendo menos abrangente que a Lei Geral, também terminou arquivado.

Enquanto o novo marco regulatório para todo o setor de TV ia se mostrando inviável – dado o alto grau de dissenso –, o cinema, que não fora incluído na Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, ia construindo sua nova legislação. O trabalho se dava no âmbito do Grupo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic). O Gedic foi montado após a realização do 3º CBC e contava, em sua composição, com ministros e representantes do setor cinematográfico e televisivo. No interior do grupo, engendrou-se a nova forma de relacionamento entre o governo e a indústria cinematográfica, e definiu-se um projeto estratégico para o setor que tinha, entre suas prioridades, o estabelecimento de uma parceria efetiva com a TV (SOUSA, 2001).

A versão inicial do projeto, que resultou na MP 2228-1, de 2001, previa, entre outras coisas, que 4% do faturamento publicitário da televisão aberta fosse investido na produção de filmes brasileiros, e estabelecia cotas de programação. Tratava-se, basicamente, de fazer com que a TV, a exemplo do que acontece em outros países, se comprometesse com o financiamento e a difusão de filmes. No entanto, a pressão política dos radiodifusores fez com que, na véspera da edição da MP, todos os artigos relacionados à TV fossem retirados do texto pelo então ministro da Casa Civil Pedro Parente (SOUSA, 2013). A agência estatal, chamada de Agência do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) durante o Gedic, virou Agência Nacional do Cinema (Ancine) na versão final da MP.

Enquanto a TV aberta livrou-se da regulamentação, a TV por assinatura foi diretamente impactada pela MP 2228-1, que previa uma taxa de 11% sobre a remessa de lucros para o exterior. Tal medida seria revista em 2002, originando o Artigo 39 tal e qual ele é hoje: as programadoras internacionais ficam isentas



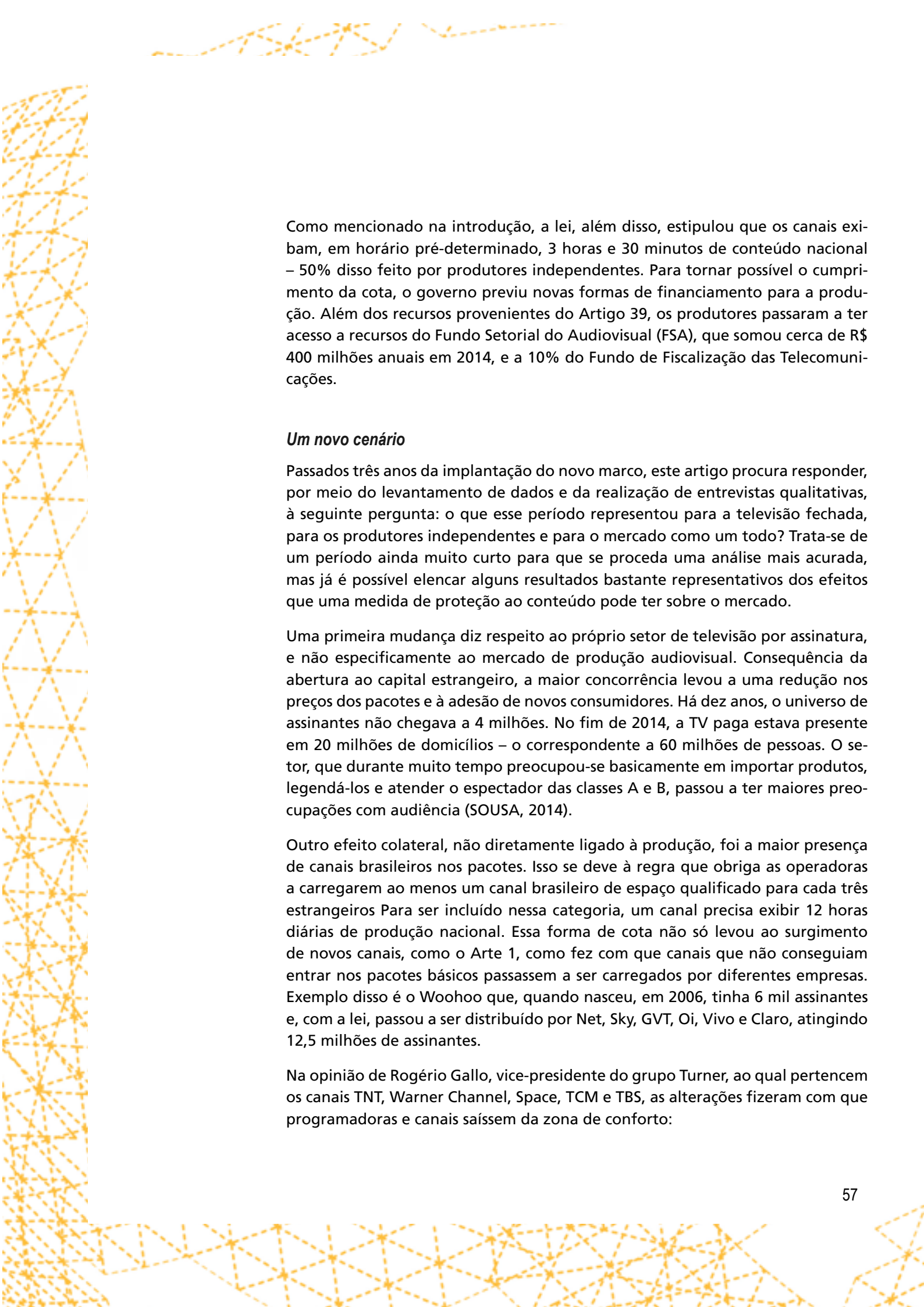
da cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) de 11% se investirem parte do imposto em produções nacionais.

A tentativa de regulamentação da TV aberta e da transformação da Ancine em Ancinav teria lugar novamente em 2004, já no governo Lula (2003-2010). O novo projeto criava regras relativas ao conteúdo televisivo e à proteção contra Hollywood. Sob pressões do setor de radiodifusão e da mídia, e acusações de que interferia em negócios privados, o projeto acabou engavetado (SOUSA, 2013).

Em 2007, três anos após o fracassado projeto da Ancinav, seria escrito o primeiro dos projetos e anteprojetos que resultariam na Lei 12.485: o PL 29, que abria o mercado de TV por assinatura para empresas de telefonia e para o capital estrangeiro. O projeto, duramente atacado pela Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), deu origem, em 2010, ao PL 116, que também previa a criação de um espaço mínimo de exibição para a produção brasileira. Ao longo de cinco anos, os projetos sofreram centenas de emendas, mobilizaram intensamente todo o setor e foram alvo de acalorados debates no Congresso Nacional.

Em 2011, já sob o governo Dilma Rousseff, o PL 116 seria convertido na Lei da Comunicação por Acesso Condicionado, ou Lei do SeAC (Lei 12.485). Apesar deste artigo fechar o foco sobre os aspectos da lei mais diretamente ligados ao conteúdo – ou seja, a cota de programação –, é importante elencar aqui outros instrumentos normativos da lei:

- A unificação, sob um mesmo regulamento, de todos os serviços de televisão por assinatura. Antes, cada tecnologia de transmissão (cabo, satélite e MMDS) era regida por uma lei.
- O fim dos limites à participação do capital estrangeiro nas empresas do setor, abrindo o serviço de TV paga às companhias de telefonia móvel.
- A mudança no sistema de licenças, substituindo a concessão – modelo adotado na TV aberta – pelo regime de autorização, mais barato e rápido.
- A proibição de que as operadoras, responsáveis pela distribuição do conteúdo, possuam participação acionária em empresas de produção.
- A limitação da publicidade a 25% do tempo de programação; antes, a publicidade era livre.
- O estabelecimento da exigência de que, para cada três canais estrangeiros, as operadoras ofereçam um canal nacional.



Como mencionado na introdução, a lei, além disso, estipulou que os canais exibam, em horário pré-determinado, 3 horas e 30 minutos de conteúdo nacional – 50% disso feito por produtores independentes. Para tornar possível o cumprimento da cota, o governo previu novas formas de financiamento para a produção. Além dos recursos provenientes do Artigo 39, os produtores passaram a ter acesso a recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que somou cerca de R\$ 400 milhões anuais em 2014, e a 10% do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

Um novo cenário

Passados três anos da implantação do novo marco, este artigo procura responder, por meio do levantamento de dados e da realização de entrevistas qualitativas, à seguinte pergunta: o que esse período representou para a televisão fechada, para os produtores independentes e para o mercado como um todo? Trata-se de um período ainda muito curto para que se proceda uma análise mais acurada, mas já é possível elencar alguns resultados bastante representativos dos efeitos que uma medida de proteção ao conteúdo pode ter sobre o mercado.

Uma primeira mudança diz respeito ao próprio setor de televisão por assinatura, e não especificamente ao mercado de produção audiovisual. Consequência da abertura ao capital estrangeiro, a maior concorrência levou a uma redução nos preços dos pacotes e à adesão de novos consumidores. Há dez anos, o universo de assinantes não chegava a 4 milhões. No fim de 2014, a TV paga estava presente em 20 milhões de domicílios – o correspondente a 60 milhões de pessoas. O setor, que durante muito tempo preocupou-se basicamente em importar produtos, legendá-los e atender o espectador das classes A e B, passou a ter maiores preocupações com audiência (SOUSA, 2014).

Outro efeito colateral, não diretamente ligado à produção, foi a maior presença de canais brasileiros nos pacotes. Isso se deve à regra que obriga as operadoras a carregarem ao menos um canal brasileiro de espaço qualificado para cada três estrangeiros. Para ser incluído nessa categoria, um canal precisa exibir 12 horas diárias de produção nacional. Essa forma de cota não só levou ao surgimento de novos canais, como o Arte 1, como fez com que canais que não conseguiam entrar nos pacotes básicos passassem a ser carregados por diferentes empresas. Exemplo disso é o Woohoo que, quando nasceu, em 2006, tinha 6 mil assinantes e, com a lei, passou a ser distribuído por Net, Sky, GVT, Oi, Vivo e Claro, atingindo 12,5 milhões de assinantes.

Na opinião de Rogério Gallo, vice-presidente do grupo Turner, ao qual pertencem os canais TNT, Warner Channel, Space, TCM e TBS, as alterações fizeram com que programadoras e canais saíssem da zona de conforto:

5 Entrevista com Rogério Gallo
(São Paulo, 18 ago. 2014).

Acabou um pouco o comodismo. O mercado se tornou supercompetitivo e os canais precisam se preocupar com a audiência. Isso é positivo para o espectador. O aspecto negativo é que já levamos ao ar programas que, não fosse a necessidade cumprir cota, não teriam entrado. Mas isso era esperado. Estamos passando por um processo natural de depuração. (informação verbal)⁵

Já no campo da produção, o que se vê é, de um lado, um terreno fértil e o crescimento de uma série de produtoras e, de outro, a necessidade de ajustes à realidade. Existem hoje 5 mil produtoras cadastradas na Ancine. Se, inicialmente, todas as empresas mostravam-se eufóricas diante das novas possibilidades, algumas agora estão mais cautelosas.

Isso acontece por várias razões. A primeira delas é que as grandes empresas, como Conspiração, O2 e BossaNova, têm muito mais facilidade de fechar contratos com os canais do que as pequenas. Ou seja, acaba por haver uma concentração nas mãos de poucos grupos – quase todos do eixo Rio-São Paulo. Isso se deve não só à estrutura que permite a produção de obras seriadas, mas à facilidade de adiantar recursos para a produção. Esse último ponto é especialmente importante porque o dinheiro do FSA tem demorado até dois anos para ser liberado. Denise Gomes, sócia da BossaNova, que realizou as séries *3 Teresas* (GNT) e *Tabu Brasil* (Nat Geo), observa que “os prazos da burocracia” são incompatíveis com os da televisão:

6 Entrevista com Denise Gomes
(São Paulo, 13 ago. 2014).

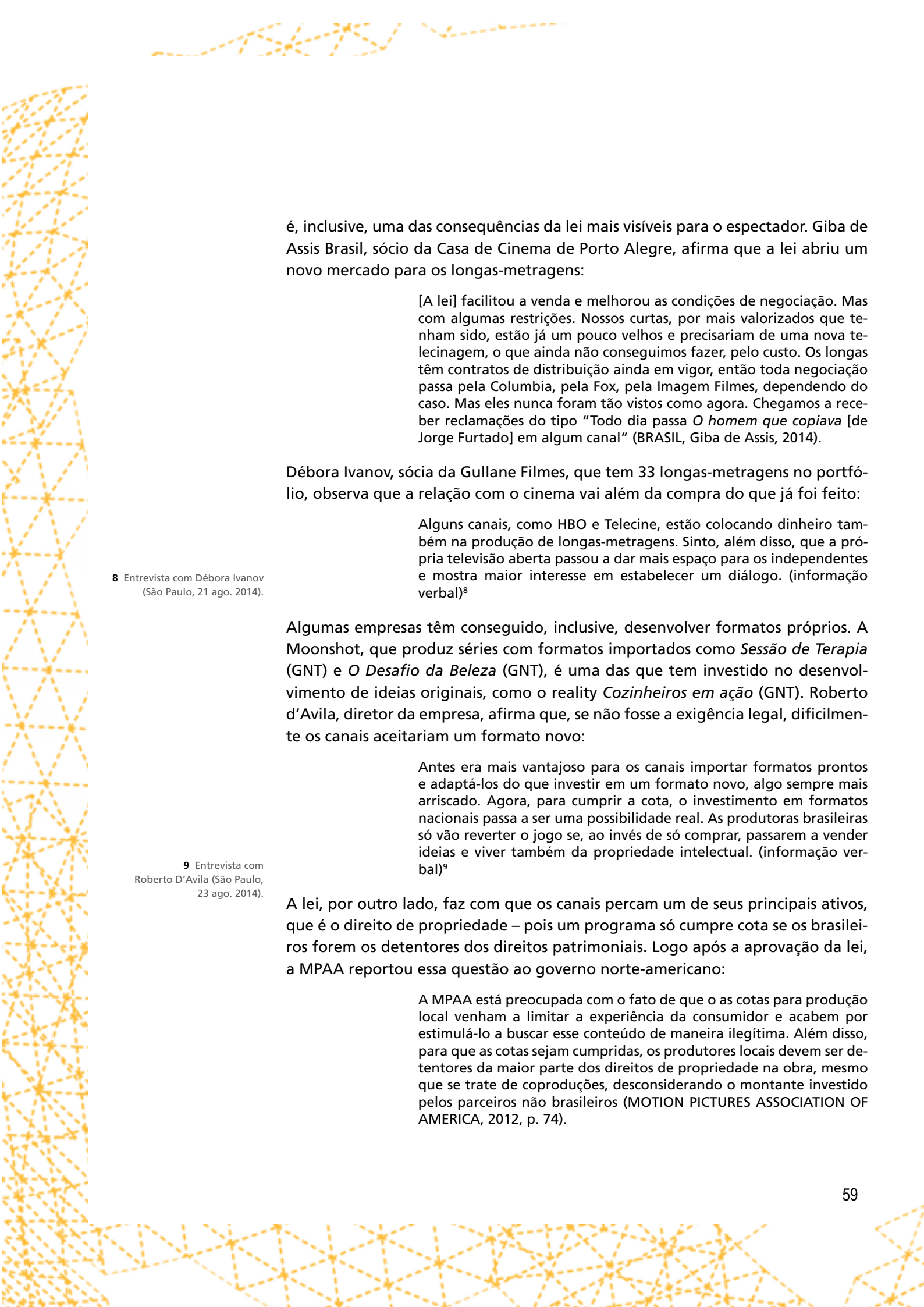
A TV exige uma agilidade muito grande, e nunca se sabe ao certo quando o dinheiro do Fundo sairá. Já chegamos a usar nosso capital de giro para adiantar os recursos. Mas empresas menores não têm essa possibilidade e acabam deixando de cumprir os prazos estabelecidos com os canais. Outras, nem arriscam pleitear o financiamento. (informação verbal)⁶

O investimento direto dos canais, que seria uma alternativa ao FSA, é mínimo e raro, conforme explica Oscar Simões, presidente da ABTA:

7 Entrevista com Oscar Simões
(São Paulo, 15 ago. 2014).

O volume de recursos que as programadoras têm para investir está diretamente ligado ao valor que o assinante paga. Ou seja, é o dinheiro das assinaturas que alimenta a cadeia, e os preços não podem subir mais. Hoje, a maioria dos canais não possui recursos para investir em produção e, com isso, ainda não foi possível equacionar quantidade de programas necessários, custo de produção e qualidade. (informação verbal)⁷

Embora muitos contestem a qualidade do que vai ao ar, o fato é que, das dez séries mais vistas na TV por assinatura em 2013, cinco eram brasileiras. Cabe observar, porém, que o canal que mais emplacou sucessos foi o Multishow, pertencente à Globosat – cuja estrutura de produção nacional é anterior à obrigatoriedade. Entre as campeãs de audiência estão *Vai que Cola*, *Cilada*, *Uma rua sem vergonha* e *Adorável psicose*. Coube também a uma produção nacional, a comédia *Minha mãe é uma peça* (2013), o primeiro lugar no ranking de audiência de filmes da TV fechada (SOUSA, 2014). A maior presença do cinema brasileiro na programação



é, inclusive, uma das consequências da lei mais visíveis para o espectador. Giba de Assis Brasil, sócio da Casa de Cinema de Porto Alegre, afirma que a lei abriu um novo mercado para os longas-metragens:

[A lei] facilitou a venda e melhorou as condições de negociação. Mas com algumas restrições. Nossos curtas, por mais valorizados que tenham sido, estão já um pouco velhos e precisariam de uma nova telecinagem, o que ainda não conseguimos fazer, pelo custo. Os longas têm contratos de distribuição ainda em vigor, então toda negociação passa pela Columbia, pela Fox, pela Imagem Filmes, dependendo do caso. Mas eles nunca foram tão vistos como agora. Chegamos a receber reclamações do tipo “Todo dia passa *O homem que copiava* [de Jorge Furtado] em algum canal” (BRASIL, Giba de Assis, 2014).

Débora Ivanov, sócia da Gullane Filmes, que tem 33 longas-metragens no portfólio, observa que a relação com o cinema vai além da compra do que já foi feito:

Alguns canais, como HBO e Telecine, estão colocando dinheiro também na produção de longas-metragens. Sinto, além disso, que a própria televisão aberta passou a dar mais espaço para os independentes e mostra maior interesse em estabelecer um diálogo. (informação verbal)⁸

8 Entrevista com Débora Ivanov
(São Paulo, 21 ago. 2014).

Algumas empresas têm conseguido, inclusive, desenvolver formatos próprios. A Moonshot, que produz séries com formatos importados como *Sessão de Terapia* (GNT) e *O Desafio da Beleza* (GNT), é uma das que tem investido no desenvolvimento de ideias originais, como o reality *Cozinheiros em ação* (GNT). Roberto d’Avila, diretor da empresa, afirma que, se não fosse a exigência legal, dificilmente os canais aceitariam um formato novo:

Antes era mais vantajoso para os canais importar formatos prontos e adaptá-los do que investir em um formato novo, algo sempre mais arriscado. Agora, para cumprir a cota, o investimento em formatos nacionais passa a ser uma possibilidade real. As produtoras brasileiras só vão reverter o jogo se, ao invés de só comprar, passarem a vender ideias e viver também da propriedade intelectual. (informação verbal)⁹

9 Entrevista com
Roberto D’Avila (São Paulo,
23 ago. 2014).

A lei, por outro lado, faz com que os canais percam um de seus principais ativos, que é o direito de propriedade – pois um programa só cumpre cota se os brasileiros forem os detentores dos direitos patrimoniais. Logo após a aprovação da lei, a MPAA reportou essa questão ao governo norte-americano:

A MPAA está preocupada com o fato de que as cotas para produção local venham a limitar a experiência do consumidor e acabem por estimulá-lo a buscar esse conteúdo de maneira ilegítima. Além disso, para que as cotas sejam cumpridas, os produtores locais devem ser detentores da maior parte dos direitos de propriedade na obra, mesmo que se trate de coproduções, desconsiderando o montante investido pelos parceiros não brasileiros (MOTION PICTURES ASSOCIATION OF AMERICA, 2012, p. 74).

10 Entrevista com Geórgia da Costa Araújo (São Paulo, 02 jul. 2015)

A regra, criada para fortalecer as empresas nacionais, tende a fazer com que os canais resistam a colocar recursos em projetos sobre os quais não têm, por exemplo, o direito de distribuição em outros países. Até agora, quase todos programas têm sido feitos com recursos públicos.

Pouco a pouco, no entanto, algumas produtoras passam a investir recursos não incentivados em desenvolvimento de projetos. A Oca, especializada em animação, usará o capital aportado por um fundo de investimento para criar um núcleo criativo; a paulistana Coração da Selva, cuja origem é o cinema, decidiu interromper a produção em 2014 para dedicar-se inteiramente ao desenvolvimento de projetos. Geórgia da Costa Araújo, sócia da Coração da Selva, diz que a lei tornou factível o plano de se trabalhar com uma carteira de projetos, e não mais com projetos isolados. Mas, para isso, é preciso investir em ideias (informação verbal).¹⁰

A própria Ancine investiu, em 2014, R\$ 27 milhões na estruturação de Núcleos Criativos de Desenvolvimento de Projetos Audiovisuais em 28 empresas. No início de 2015, o fundo de investimento Investimage fez um aporte de R\$ 9 milhões em *private equity* em três produtoras – Oca, Glaz e BossaNova. Também em fevereiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aprovou um novo formato do Programa para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (Procult), combinando recursos não reembolsáveis (oriundos do Artigo 1º da Lei do Audiovisual) e reembolsáveis, a fim de investir em empresas, e não em projetos. Entraram no Procult as produtoras Conspiração (R\$ 26 milhões), Cine Group (R\$ 12 milhões) e Dama Filmes (R\$ 4 milhões).

Thierry Perrone, responsável pelo Funcine Investimage, diz que o interesse dos fundos no setor é crescente e está diretamente ligado à Lei:

O que era obrigação se tornou positivo porque os canais estão vendo que os programas brasileiros dão audiência. Ganhei mais dinheiro em três anos trabalhando com televisão do que em 30 anos trabalhando com cinema. E é claro que o mercado de capitais também está atento a isso. (informação verbal)¹¹

11 Entrevista com Thierry Perrone (Telefone, 1º jul. 2015).

Trata-se, no entanto, de um movimento sutil e restrito a fundos especializados. Apesar do flerte mútuo entre produtoras e investidores, os números e a governança do mercado audiovisual ainda são vistos como empecilho à chegada do chamado “dinheiro bom” ao setor. Seja para atrair sócios-investidores, seja para conseguir estabelecer um diálogo mais profissional com os canais, muitas empresas têm contratado consultores aptos a ajudá-las a resolver questões de gestão e elaborar planos de crescimento. Movimentos como esse indicam que, ao criar um mercado que não existia, as cotas mostraram para todos os *players* as reais possibilidades desse mercado. Parece que, passada a fase de adaptação inicial, o conteúdo brasileiro começa a ser visto como algo inerente à TV paga.

12 A Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e o partido Democratas (DEM) entraram com duas ações diretas de inconstitucionalidade contra diversos dispositivos da lei. As ações estão na pauta do Supremo Tribunal Federal para serem votadas no segundo semestre de 2015. Na primeira manifestação, o Tribunal considerou a lei constitucional.

Conclusão

A lei 12.485, conhecida como Lei da TV Paga, pode ser considerada um ponto de inflexão na política cinematográfica brasileira das duas últimas décadas. A medida não só efetivou a parceria entre cinema e TV – pleiteada desde a reestruturação institucional do cinema brasileiro, após o fim da Embrafilme – como tornou-se a pedra de toque para a expansão do mercado audiovisual.

A demanda por mais de mil horas de programação anual fez com que se ampliasse de maneira significativa o campo de atuação da produção independente. Desde a aprovação da lei, a ABPI registrou um aumento da ordem de 200% no número de associados. O que ainda não é possível avaliar, dado o pouco tempo de existência das cotas, é o quanto o mecanismo será capaz de garantir a diversidade local – tanto em termos regionais quanto em termos estéticos.

Já ficou claro também que, apesar das ações judiciais em curso,¹² o grau de consenso em torno da lei foi aumentando ao longo destes três primeiros anos. Verifica-se ainda que certos canais, para além da cumprimento de uma obrigatoriedade, passaram a enxergar o conteúdo nacional como algo que pode enriquecer a programação e atrair um novo tipo de espectador.

Por mais que, sob a perspectiva da revolução tecnológica global, as exigências legais relativas a conteúdo possam parecer anacrônicas, as mudanças verificadas no Brasil indicam que os benefícios da medida foram maiores do que os eventuais custos de uma política protecionista. Tal avaliação toma por base o fato de que a indústria local cresceu e de que os objetivos culturais da política têm sido alcançados.

Internacionalmente, a visão dominante é a de que a globalização e a revolução tecnológica, ao borrar fronteiras geográficas, acabarão por fazer com que os Estados liberem o controle sobre produtos e serviços (FLIBBERT, 2007). Autores como Guerriere e Iapadre (2005), por exemplo, estão convencidos de que, com a disponibilidade de serviços multimídia oferecidos por meios eletrônicos, o custo do cumprimento das cotas tende a exceder seus potenciais benefícios.

O estudo de caso da Lei 12.485, indica, porém, que tal visão diz respeito muito mais aos países desenvolvidos – onde as regras de conteúdo foram estabelecidas há décadas – do que ao contexto latino-americano, absolutamente diverso do europeu ou norte-americano. Em países como o Brasil talvez se dê justamente o contrário, ou seja, o advento das novas tecnologias – que permite ao consumidor ter acesso ao que quiser, na tela que quiser e no momento em que quiser – tornou ainda mais prementes as políticas de defesa da diversidade cultural.

Levando-se em conta que, em 2011, seis dos 16 canais fechados de entretenimento não haviam exibido sequer um filme brasileiro (IKEDA, 2012), o que a medida

parece fazer não é suprimir a liberdade de escolha ou o fluxo de informação, e sim garanti-los.

Referências

ACHESON, Keith e MAULE, Christopher. Convention on Cultural Diversity. **Journal of Cultural Economics**, v. 28, p. 243-256, 2004.

AMÂNCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: EDUFF, 2000.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2013.

BERNIER, Yves. Audiovisual services subsidies within the framework of the GATT: the current situation and impact of negotiations. **Culture et Communications Québec, Diversité Culturelle**, 2008. Disponível em: <<http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/update0308.pdf>>, Acesso em 3 jan. 2013.

BRASIL, Giba de Assis. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida pela autora, 14 ago. 2014.

CANCLÍNI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

CRETON, Laurent. **Économie du cinéma: perspectives stratégiques**. 4. ed. Paris: Armand Colin, 2009.

DAHL, Gustavo; AUTRAN, Arthur. **Gustavo Dahl: ideário de uma trajetória no cinema brasileiro**. São Paulo: Rebeca, v. 1, 2012, p. 264-280.

FLIBBERT, Andrew. **Commerce in culture: states and markets in the world film trade**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

FOOTER, Mary; GRABER, Christoph Beat. Trade liberalization and cultural policy. **Journal of International Economic Law**, Oxford, v. 3, p. 115-144, 2000.

GRANT, Peter; WOOD, Chris. **Blockbusters and trade wars: popular culture in a globalized world**. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2004, p. 352-369.

GUBACK, Thomas. **The European international film industry: western Europe and America since 1945**. London: Indiana University Press, 1969.

GUERRIERE, Paolo; IAPADRE, Lelio. Introduction. In: GUERRIERE, Paolo; IAPADRE, Lelio; KOOPMANN, Georg (Orgs.). **Cultural diversity and international economic integration: the global governance of the audio-visual sector**. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2005, p. 1.

HAMBURGER, Esther. **O Brasil antenado: a sociedade da novela**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

IKEDA, Marcelo. Crônica de uma separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. **Revista Eletrônica Eptic On Line**, v. 14, n. 3, p. 27-47, set./dez. 2012.

JOHNSON, Randal. **The film industry in Brazil: culture and the state**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

LIMA, Venício. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MOTION PICTURE ASSOCIATION OF AMERICA. **Trade barriers to exports of U.S. filmed entertainment**. Disponível em: <<http://www.mpa.org/Resources/05415a2c-4519-4c40-b34f-b157e3800a5b.pdf>>. Acesso em 9 dez. 2012.

NAGIB, Lucia. Introduction. In: Nagib, Lucia (Org.) **The new Brazilian cinema**. London: I. B. Tauris, 2003.

PAWELS, C. de Vinck; ROMPUY, B. V. Can state aid in the film sector stand the proof of EU and WTO liberalisation efforts? In: SARIKAKIS, Katharine (Org.) **Media and cultural policy in the European Union**. Amsterdam: Rodopi, 2007, p. 23-43.

PORTO, Mauro. **Media power and democratization in Brazil: TV Globo and the dilemmas of political accountability**. London: Routledge, 2012.

RAMOS, José Mario Ortiz. **Televisão, publicidade e cultura de massa**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SANTOS, Susy dos. The central role of broadcast television in Brazil's film industry: the economic, political, and social Implications of global markets and national concentration. In: **International Journal of Communication**, v. 3, p. 695-712, 2009.

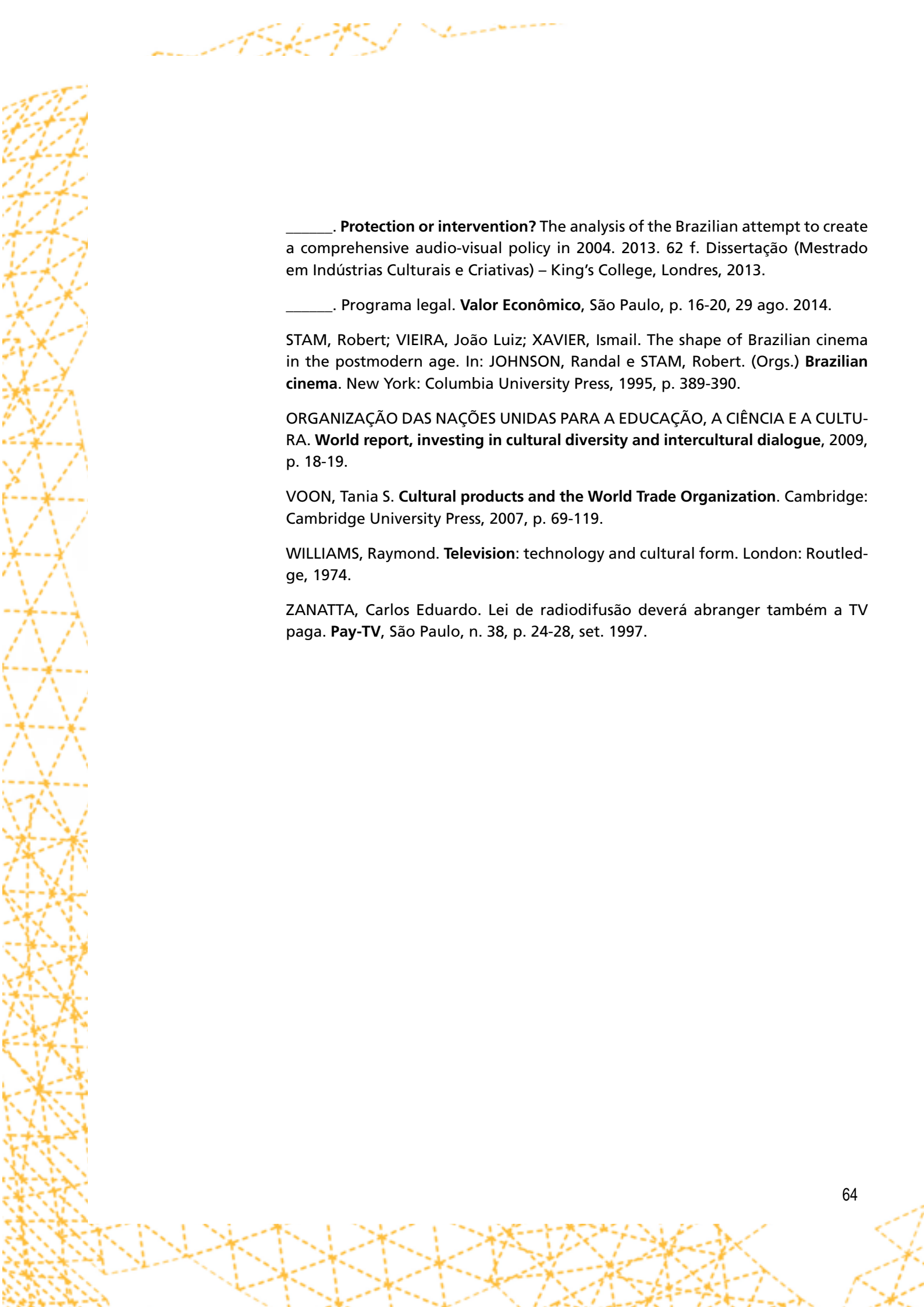
SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2008.

SINCLAIR, John. **Latin American television: a global view**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SMAELE, Hedwig. More Europe: more unity, more diversity? The enlargement of the European audiovisual space. In: SARIKAKIS, Katharine (Org.) **Media and cultural policy in the European Union**. Amsterdam: Rodopi, 2007, p. 113-114.

SOUSA, Ana Paula. Película sob tutela. **CartaCapital**, São Paulo, 4 jul. 2001, p. 38-39.

_____. Temporada de Caça. **Filme B**, set. 2012, p. 10-16.



_____. **Protection or intervention?** The analysis of the Brazilian attempt to create a comprehensive audio-visual policy in 2004. 2013. 62 f. Dissertação (Mestrado em Indústrias Culturais e Criativas) – King’s College, Londres, 2013.

_____. Programa legal. **Valor Econômico**, São Paulo, p. 16-20, 29 ago. 2014.

STAM, Robert; VIEIRA, João Luiz; XAVIER, Ismail. The shape of Brazilian cinema in the postmodern age. In: JOHNSON, Randal e STAM, Robert. (Orgs.) **Brazilian cinema**. New York: Columbia University Press, 1995, p. 389-390.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **World report, investing in cultural diversity and intercultural dialogue**, 2009, p. 18-19.

VOON, Tania S. **Cultural products and the World Trade Organization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 69-119.

WILLIAMS, Raymond. **Television: technology and cultural form**. London: Routledge, 1974.

ZANATTA, Carlos Eduardo. Lei de radiodifusão deverá abranger também a TV paga. **Pay-TV**, São Paulo, n. 38, p. 24-28, set. 1997.