

## A SELETIVIDADE DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO E, OU, INDEPENDENTE NA LEI DA TV PAGA

---

*LA SELECTIVIDAD DE AUDIOVISUAL BRASILEÑO Y, O INDEPENDIENTEMENTE EN LA LEY DE LA TV PAGA*

---

*THE SELECTIVITY OF THE BRAZILIAN AUDIOVISUAL AND, OR, INDEPENDENT IN THE SUBSCRIPTION TV LAW*

*Recebido em: 31 mai. 2015*

*Aceito em: 26 set. 2015*

**Elen Cristina Geraldes:** Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)  
Jornalista e mestra em Comunicação (USP), doutorado em Sociologia (UnB), professora Adjunto III da graduação e pós-graduação da Universidade de Brasília.

**Contato:** [elenger@ig.com.br](mailto:elenger@ig.com.br)

**Pedro Andrade Caribé:** Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)  
Doutorando em Políticas de Comunicação e Cultura no Programa de Pós Graduação em Comunicação da UNB.

**Contato:** [andradecaribe@gmail.com](mailto:andradecaribe@gmail.com)

## RESUMO

O artigo descreve e analisa a participação do audiovisual brasileiro e, ou, independente por meio da Lei 12.485/2011. A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) é o parâmetro para avaliar a inserção da Lei num contexto de disputas internacionais e adoção de políticas locais. A modernidade e globalização são as chaves conceituais para conectar historicamente a seletividade presente na Lei, que por sua vez, está no reconhecimento restrito às Organizações Globo e percentual pequeno de produtoras e canais independentes. Ambos, formam uma rede conectada à persistente predominância das *majors* estadunidenses.

**PALAVRAS-CHAVES:** Audiovisual; Lei da Tv por Assinatura; Brasileiro; Independente.

## RESUMEN

El artículo describe y analiza la participación del audiovisual brasileño y, o, independiente através de la Ley 12.485/2011. La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) es el parámetro para evaluar la inclusión de la Ley en el contexto de los conflictos y la adopción de políticas locales internacionales. La modernidad y la globalización son las claves conceptuales para conectar históricamente esta selectividad en la Ley, que a su vez, es en reconocimiento restringido as Organizaciones Globo y el porcentaje de los pequeños productores y canales independientes. Ambos forman una red conectada al predominio persistente de *majors* estadounidenses.

**PALABRAS-CHAVES:** Audiovisuales ; Ley TV Paga; Brasil; Independiente.

## ABSTRACT

The article describes and analyses the participation of brazilian and, or, independent audiovisual using the Law n. 12.485/2011. Selectivity is in the restricted recognition to the Globo Organizations and a small percentage of producers and independent channels. Both, form a net connected to the predominance of the US majors. The convention about the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression (2005) is the parameter to evaluate the insertion of this Law in a context of international disputes and the adoption of local politics. The modernity and globalization are the conceptual keys to connect historically the selectivity in the Law.

**KEYWORDS:** Audiovisual; Subscription TV Law; Brazilian; Independent.

## INTRODUÇÃO

Após cinco anos de debates no Congresso Nacional, a presidência da república sancionou a Lei 12.485 (BRASIL, 2011), mais conhecida como Lei da TV Paga. A partir de visão integral sobre a cadeia do audiovisual, o dispositivo instaura ou interliga mecanismos que se aproximam de uma lei geral para as comunicações eletrônicas. Um dos temas enfrentados é a proteção e o estímulo ao conteúdo brasileiro e, ou, independente. Dessa forma, são aplicadas ações para o combate à concentração na cadeia produtiva, cotas na programação e empacotamento da TV por assinatura, e aumento nas fontes de arrecadação direcionadas ao fomento, bem como proteção aos direitos autorais do conteúdo brasileiro.

Esta autonomia dos estados nacionais para implementar medidas que fortalecem a circulação do audiovisual local é respaldada politicamente na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais<sup>1</sup> (2006), na qual, o Estado brasileiro foi um dos protagonistas nos debates internacionais durante a elaboração e nos primeiros passos de implementação, integrando uma ampla articulação em confronto com os interesses dos conglomerados estadunidenses. A Lei da TV Paga reafirma a Convenção nos seus princípios, todavia, veremos como o contexto na sua constituição mantém o protagonismo das *majors* estadunidense e Organizações Globo no audiovisual em circulação no país, e uma participação secundária de pequenos grupos brasileiros e independentes. Essa seletividade é relacionada neste artigo com a predominância de determinados projetos modernos, e suas respectivas reconfigurações sob o paradigma da globalização.

<sup>1</sup> Art. 3º. Parágrafo Único. Lei 12.485/2011.

## A MODERNIDADE NO CINEMA E NA TELEVISÃO

No resgate das formulações modernas nas ciências sociais, Raewyn Connell (2010) demarca que esse conhecimento está embutido num projeto de dominação e colonização por meio de método comparativo hierarquizante empregado em teorias gerais de teor universalizante. Tal crítica não está endereçada, necessariamente, a nacionalidade ou origem das formulações, e sim aos modelos epistêmicos adotados, que têm como uma das características a exclusão.

No caso do audiovisual em circulação no Brasil, vamos resgatar como os paradigmas da modernidade são construídos.

Abordar cinema e televisão aberta conjuntamente não é recorrente na literatura sobre ambos no Brasil até os anos 2000, sendo uma exceção os estudos de José Mario Ortiz Ramos (1995). Na obra *Televisão, Publicidade e Cultura de Massa* ele demarca dois processos de modernização no audiovisual nacional em conformidade com o estágio capitalista. No cinema, o marco, segundo o autor, são as crises da Vera Cruz e a expansão do mercado via atuação estatal da Embrafilme. Ainda para Ortiz, o fato fundador da modernidade na televisão é o erguimento da Globo como representante da estabilidade no sistema.

No cinema, os anos 1950 são marco para Ismail Xavier (2001), que, em sua obra, busca desmitificar o moderno restrito ao elemento artístico

dos filmes. O moderno também vem acompanhado de amadurecimento dos produtores sobre o papel determinante do Estado, bem como de uma revisão da percepção sobre a produção: desde a mentalidade sobre a organização, que passa a ser não apenas mercantil, mas, principalmente, industrial; até a compreensão que a produção em geral envolve a distribuição e consumo.

Glauber Rocha (2003) é o maior representante do intelectual militante desse período, e deixa dois legados no setor: os conceitos de cinema independente e de cinema de autor. O primeiro permanece até os dias atuais ao relacionar a produção à atuação do Estado, a fim de torná-la autônoma aos interesses estrangeiros. O segundo foi enfraquecido e se aproxima de uma capacidade emancipatória da arte industrial desde que esteja em contraposição ao comercial e também à tradição.

O reconhecimento do Estado a este pensamento moderno se dá com a criação da Embrafilme durante os governos militares. Enquanto determinados produtos passam a ser legitimados, sob a perspectiva comercial, movimentos como o cinema marginal e Boca do Lixo, e até mesmo as produções de Amâncio Mazzappori, se apresentam no país sem o reconhecimento estatal. Aos poucos, essas diferentes legitimidades passam a agrupadas em “cineminha” versus “cinemão” até o fim da Embrafilme (MARSON, 2006).

Na televisão a modernidade, para Jambeiro (2001) e Mattos (2002), tem como marco a Rede Globo, ao estabilizar a autonomia do caráter nacional da produção cultural em comunhão com os interesses do Estado, e o respectivo modelo de desenvolvimento capitalista do país. O apoio dos governos militares se deu com infraestrutura, por meio do sistema Telebrás, publicidade, créditos e até mesmo ocultamento das denúncias de ilegalidade envolvendo a participação do capital estrangeiro na sua montagem (HERZ, 2009). Enquanto a Globo caminhava para um quadro monopolista no período ditatorial, as concorrentes de caráter comercial eram perseguidas (Tv Excelsior); ou desmoronavam na ineficiência administrativa (Rede Tupi).

No processo de redemocratização novas redes comerciais são estimuladas como SBT, Bandeirantes e Manchete. Também emergem emissoras ou fundações de caráter público como a Roquette Pinto e Padre Anchieta. Mas não o suficiente para ameaçar o predomínio da Globo numa programação centrada em novelas, jornalismo e esportes, e sistema rede marcado pela incipiência das afiliadas e retransmissoras, envolvidas num sistema de “coronelismo midiático”. Isso se reverte em poderio político na programação, haja vista a participação nas eleições presidenciais de 1989.

Esta segmentação moderna entre cinema e televisão não aconteceu de forma totalitária. O grupo Os Trapalhões tinha programa de TV na Tupi e depois na Globo, e alcançou bilheterias expressivas entre os anos 1970 e 1990, ao ponto ser a principal marca do cinema brasileiro nesse período em termos quantitativos. Cineastas também contribuíram com a TV, a exemplo de Eduardo Coutinho, Walter Lima Jr. e na série Globo Repórter nos anos 1970, e até mesmo Glauber Rocha foi âncora de programa da extinta Tupi, o Abertura. No âmbito regulatório, Orlando Senna (informação oral, 2014) enxerga uma complementação entre as duas plataformas:

A ditadura teve preocupação de dizer:

- Somos modernos. O cinema, a tv, as estradas. Somos contemporâneos ao acontece com o mundo inteiro.

Já que a imagem real era desastrosa. Isso não é uma coisa a ser confirmada com provas e documentos, mas a história nos mostrou como complementação. Se a ideia é colocar a tv no Brasil inteiro, tem que ter conteúdo, Por isso o governo militar se interessou na ideia dos cineastas. Teve complementação porque a Embrafilme foi firmada com muitos recursos e durou muitos anos. Não acho que foi por acaso, o Golbery, o grande intelectual, não faria algo aleatório. Eles estavam dando muito dinheiro para as empresas privadas.

Se tal complementariedade ocorreu, não teve como consequência estimular produções nacionais ao ponto de sobrepujar as salas de exibição, muito menos no espaço reservado aos filmes na programação da televisão. Dessa forma, sem negar o predomínio da seletividade nesta modernidade, vamos considerar Gurminder Bhambra (2012) ao tentar reconstruir a modernidade, ao propor a lógica das conexões históricas. A autora irá defender a apreensão de modernidades múltiplas e plurais, e busca desenvolver uma provincialização das formulações etnocêntricas. Por isso, é importante demonstrar que existem elementos fora dos padrões hegemônicos modernos no audiovisual brasileiro, seja no cinema ou na televisão.

#### **A CONVERGÊNCIA COMO PROCESSO DA GLOBALIZAÇÃO PERVERSA**

Já a globalização para Connell (2010) é reconfiguração da modernidade, relacionada com a linguagem midiática e a ação de empresários, a partir da crise Petróleo (1979) e crescimento do neoliberalismo. Nesse período, retomou-se a sina de querer falar sobre o mundo inteiro, tendo o caminho mais recorrente a reificação da ideia de globalização como nova forma de sociedade marcada por mudança no sentido do Estado nação, processos de integração, fim de fronteiras e reflexividade entre atores políticos. A autora também destaca que leituras, basicamente oriundas do Sul, têm produzido outra visão sobre a globalização, a exemplo do geógrafo brasileiro Milton Santos.

Santos (2001) defende que a globalização é vendida como fábula por meio de imagens e o mito do fluxo instantâneo de informações, escamoteia-se, assim, a globalização como processo real, perverso, repleto de desigualdades e miséria. A produção dessa globalização para ele tem como prática a separação entre técnica e política. Por outro lado, o autor aponta para a capacidade de reversibilidade desse quadro com a construção de uma outra globalização, sustentada na cultura popular e capaz de produzir maior diversidade e equilíbrio de narrativas.

Vamos considerar neste estudo que a gramática recorrente nessa produção da globalização perversa é o discurso da convergência de mídias ou tecnológica, o que representa uma apropriação conservadora do postulado original elaborado por Ithiel de Sola Pool (1983). Dessa forma, a convergência passa a subsidiar o discurso de grandes grupos empresariais para a concentração dos mercados, contínua privatização do espaço

<sup>2</sup> Anita Simis (1998) apontou a persistência de problema nevrálgico presente desde anos 1940: a incidência estrangeira, particularmente de Hollywood, na exibição e distribuição. Nas salas de cinema, o modelo multiplex é dominado por dois grupos norte-americanos (Cinemax e National Amusement). Quanto à distribuição, Simis descreve que passa a ser dominada por grandes estúdios, então responsáveis por 85% da produção norte-americana (Columbia Pictures, Walt Disney, 20th Century Fox, MGM/Pathé, Paramount, MeA/Universal, Warner Bros). Uma diferença substantiva é que dessa vez esses mesmos estúdios também passam a predominar nos canais de filmes e séries da TV por assinatura.

público, e padronização das expressões culturais.

No audiovisual brasileiro, a década de 1990 começa com o enfraquecimento do Estado nacional após o fim da Embrafilme, e reposicionamento da indústria hollywoodiana na distribuição com o fortalecimento do *home video*, início dos cinemas multiplex e TV por assinatura<sup>2</sup>.

Fragilizado o cinema nacional com o fim da Embrafilme e expansão das *majors*, o paradigma independente é reoxigenado com profissionais e empresas oriundas do movimento do vídeo independente e suas interseções com a publicidade e televisão, a exemplo da O2 e Conspiração Filmes. Além de associar-se ao mercado de televisão, os profissionais dessas produtoras aproveitaram tecnologias de vídeo, presentes no país desde fim dos anos 1970, e ainda no decorrer da década de 1990 a digitalização facilitou a atividades das empresas com esse perfil.

No mesmo período pairou uma ilusão liberal sobre os cineastas envolvidos com o Estado, e passam a apoiar políticas sustentadas pela renúncia fiscal (MARSON, 2006). Essas ações, sob condições de produção facilitadas pela digitalização, impulsionaram a produção de longas-metragens. Produtores com décadas de atuação saíram a frente, a exemplo da LC Barreto, liderada por Luiz Carlos Barreto, o Barretão, produtora de *Dona Flor e Seus Dois Maridos* (BARRETO, Bruno, 1976) e *Bye Bye Brasil* (DIEGUES, 1979), e um dos símbolos da retomada: *O Quatrilha* (BARRETO, Fábio, 1995). Utilizando atores, divulgação e por vezes até diretores que mantiveram suas atividades majoritariamente nas novelas da TV, alguns filmes obtiveram públicos e, ou, indicações ou prêmios expressivos tendo ápice a coprodução internacional *Central do Brasil* (SALLES, 1998).

O debate sobre o caráter independente, e o conseqüente apoio estatal, era uma condição existencial do cinema brasileiro. Até que no mesmo ano de lançamento de *Central do Brasil*, 1998, a Globo Filmes foi lançada, e estimula uma revisão do paradigma. A proposta inicial era ser distribuidora, e assim comprar filmes independentes e circular internacionalmente, porém o quadro de competição com as distribuidoras estrangeiras a faz no segundo ano entrar apenas como apoiadora e coprodutora, inclusive propensa a captar por meio da Lei do Audiovisual (BRASIL, 1993).

A sinergia do cinema com a TV Globo vai além dos artistas e divulgação, e tem como marco *O Auto da Compadecida* (ARRAES, 2000). Considerado por Lia Bahia e Tunico Amâncio (2010: 122) “um ‘projeto piloto’ da reinvenção do audiovisual brasileiro”, a obra foi dirigida por Guel Arraes, com passado de experiências inovadoras na linguagem na TV. A diferença é que, dessa vez, a estética híbrida seria acompanhada por multiplicidade de formatos, primeiro uma minissérie e depois um longa-metragem com a distribuição da Columbia Tri Star (EUA).

O núcleo dirigido por Guel Arraes, mais uma vez, foi responsável por buscar inovações e adequações às demandas da época. A série *Brava Gente*, iniciada em 2001, colocou no ar episódios de tinta minutos de diversos diretores e produtores independentes. Num desses, Fernando Meirelles e Katia Lund dirigiram *Palace II*, baseado num capítulo do livro *Cidade de Deus* do escritor Paulo Lins. O episódio impulsionou a O2 e a Globo filmes

a somarem esforços para a realização do filme *Cidade de Deus* (2002), com quatro indicações ao Oscar e uma ao Globo de Ouro. Os dois produtores voltaram a se juntar para criar a série *Cidade dos Homens* (2002-5) com a circulação em sessenta países, bem como o filme *Cidade dos Homens* (2007).

Um marco na adoção de novas formatos no âmbito dos gêneros e modelo de negócios, é o reality-show *Big Brother Brasil* (BBB), lançado em 2002. Fruto de sociedade com a Endemol, uma produtora independente holandesa, além da TV aberta, o programa passou a ser transmitido parcialmente no Multishow, e integralmente no pay-per-view, internet e rádio. Tal conexão entre plataformas no principal grupo de mídia do país tem como marco o lançamento da Globosat em 1991. O negócio envolvia a operação do serviço e pacote envolvendo canais de esportes, notícias, show, e filmes em associação com a Paramount, Fox, Universal e MGM<sup>3</sup>. Já a parceria com a produção brasileira e independente se fortalece com o Canal Brasil<sup>4</sup>, viabilizado a partir de obrigações da Lei do Cabo (BRASIL, 1995).

As tentativas de reformular a política para o audiovisual estiveram presentes nas movimentações do III Congresso Brasileiro de Cinema (2000). Foi momento ímpar de articulação de antigos e novos produtores independentes, e resultou num grupo de trabalho coordenado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002) ao lado de representantes do setor produtivo. Após os debates, encaminhou-se a criação da Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav), todavia, apesar de estar presente no processo, ao fim, a Globo foi contrária, e o governo a atendeu.

Outra pressão que atrofiou a criação da agência reguladora foi oriunda dos majors para não taxar em 11% suas remessas de lucro ao exterior, inclusive com ameaça de recorrer a Organização Mundial do Comércio (OMC), e o governo também atendeu com a possibilidade de abater em até 70% do imposto do renda com a realização de coproduções via Lei do Audiovisual (BRASIL, 1993). Surgia assim a Agência Nacional do Cinema (Ancine) por meio da MP 2.228-1/2001, envolvendo atividades de regulação restritas ao cinema, e fomento à produção sem muitos recursos financeiros ou autonomia<sup>5</sup>.

Na TV por assinatura, fora o Canal Brasil, a incipiência da associação da produção brasileira e independente nas programadoras estrangeiras era restrita aos mecanismos de “chantagem fiscal” oriundos da Medida Provisória 2.228-1. As programadoras passaram a deter até 70% no abatimento do imposto de renda para investir em coproduções, e ainda mantém os direitos autorais das obras. Elas se valeram desse mecanismo para aliar a Globo Filmes nas seis obras mais assistidas em 2003. Ano esse, responsável pelo recorde histórico do conteúdo nacional nas salas cinema: chegou-se a 22% no *market share*, o que representou 22 milhões de espectadores, nos trinta filmes nacionais lançados, superando as cotas nas telas estabelecidas.

<sup>3</sup> Os primeiros canais Globosat foram: Telecine, TopSports, Multishow e GNT.

<sup>4</sup> A Globosat se associa a um grupo de produtores nacionais: Luiz Carlos Barreto (Barretão), Zelito Vianna, Marco Altberg, Roberto Farias, Anibal Massaini Neto, Patrick Siaretta, André Saddy e Paulo Mendonça.

<sup>5</sup> Ainda assim, a MP não deixou a Ancine isolada. Ela também estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre o Condecine e institui novas políticas de cotas na tela nas salas de cinema.

Tabela – Filmes coproduzidos pela Globo Filmes em 2003

Filme	Empresa Internacional	Espectadores
Carandiru	Columbia	4.693,853
Lisbela e o Prisioneiro	FOX	3.174,643
Maria, Mãe do Filho de Deus	Columbia	2.332,873
Xuxa Abracadabra	Warner	2.214,481
Didi, o Cupido Trapalhão	Columbia	1.758,579
Deus é Brasileiro	Columbia	635.212,00

Fonte: IKEDA, 2011, com adaptações.

O Art.39, inciso X, da mesma Medida Provisória, passou a permitir redirecionar 3% das remessas de lucros ao exterior em coproduções, sob a contrapartida de exonerar a taxaço de 11% dessas remessas. Esse artifício foi um dos pilares para a Discovery buscar a liderança no promissor mercado infantil, tendo como marco a coprodução da série Peixonauta desde 2007 com a Tv Pinguim - uma produtora brasileira surgida ainda em 1989 com a publicidade. Porém, a estadunidense Home Box Office (HBO) foi a que mais utilizou os mecanismos e, em termos de qualidade, as séries então produzidas buscaram um padrão compatível aos conteúdos exibidos nos canais.

Tabela – Séries coproduzidas pela HBO Brasil

Série/ano	Produtora brasileira	Captação via Art. 39
Mandrake (2005)	Conspiração Filmes	R\$ 11 milhões
Filhos do Carnaval (2006)	O2 Produções	R\$ 14,5 milhões
Alice (2008)	Gullane Entretenimento	R\$ 13 milhões

Fonte: IKEDA, 2011, com adaptações.

#### POLÍTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS PÓS-ANCINE

As novas associações da produção brasileira e, ou, independente na TV por assinatura propiciaram maior expertise dos profissionais nacionais, todavia, não significavam proporcionalmente uma maior participação no mercado audiovisual. No primeiro governo Lula, (2003-2006) o Ministério da Cultura (MinC) passou a representar com maior intensidade às reivindicações da produção brasileira e independente, muitas das quais fora do padrão moderno até então vigente. A Secretaria do Audiovisual (SAV) era então gerida por Orlando Senna, oriundo da geração do cinema moderno, porém, seguidor de linha de cooperação internacional fora de Hollywood ao ponto de ter dirigido a Escuela Internacional de Santo Antonio de Lós Baños, situada em Cuba. Senna também traz experiência de audiovisual sem a segmentação regulatória entre cinema e TV, bem como concepção favorável à comunicação pública.

Renata Rocha (2014) resgata que a primeira ação da SAV foi extinguir o canal por assinatura TV Cultura e Arte. Responsável por quase um terço do orçamento da Secretaria, o canal era exibido pela TV Escola e nas operadoras Sky, Teccat, e Directv. E, no seu lugar, iniciaram-se as

formulações para um emissora pública de TV e políticas públicas, a começar pelo DocTV no primeiro semestre de 2003, a partir de parceria com a Tv Cultura e a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec)<sup>6</sup>.

Depois do DOC-TV, em 2004 vazou na imprensa a proposta de retornar a Ancinav, rapidamente abortada após as críticas de suposto dirigismo cultural por parte dos radiodifusores e até mesmo por representantes da produção independente, em especial o diretor Cacá Diegues. O passo concreto foi interceder no fomento ao criar o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) por meio da Lei 11.437 (BRASIL, 2006). Regulamentado como categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o FSA passa a gerenciar os recursos oriundos da Condecine, por meio do Comitê Gestor, composto por representantes da sociedade civil e poder público, em especial a Ancine, responsável por secretariar o órgão. O FSA passa a atuar diretamente no estímulo à produção, distribuição e até exibição brasileira e, ou, independente, por critérios próprios, representados por suas linhas de ações, se constituindo como via paralela às políticas de renúncia fiscal.

No segundo mandato de Lula (2007-2010) uma medida significativa surge para a distribuição da produção independente na televisão aberta: a Lei 11.652 (BRASIL, 2008) criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e definiu reserva de 10% de conteúdo regional e de 5% de conteúdo independente na programação semanal da TV Brasil, entre os horários das 6 (seis) às 24 (vinte e quatro) horas. Tal iniciativa buscava refazer histórico de insuficiência do sistema público no país, e dessa forma, apresentar um outro modelo de programação e relacionamento com o produtor independente.

Neste cenário de transformações, o maior grupo empresarial das comunicações no país, as Organizações Globo, também se movimentou durante os governos Lula. No início do primeiro mandato passava por grave financeira, devido a alta do dólar e também os altos investimentos na operação da TV por assinatura. Num panorama de competição com empresas transnacionais, não vingou o projeto amplo de convergência da Globo, envolvendo a infraestrutura e transporte, até a as atividades finalísticas do audiovisual, em especial por meio participação majoritária na Sky e Net Serviços.

Restou então a convergência enquanto sinergia da produção e programação, porém, dessa vez, o temor de perder a disputa no cenário de multiplicidade da oferta para empresas estrangeiras, inclusive aquelas com altos lucros na oferta de serviços de telecomunicações e experiência na produção de conteúdo, a exemplo da Telmex – Telefónos do México, do magnata Carlos Slim, responsável por comprar da Globo 49% das ações da Net Serviços em 2004.

No “Conteúdo Brasil – Seminário de Valorização da Produção Cultural Brasileira” (2004), a empresa reuniu atores, diretores e escritores para alertar o país sobre um suposto risco à soberania. Depois apoiou projetos de lei no Congresso Nacional a fim de colocar limites à participação do capital estrangeiro na exploração do conteúdo. O objetivo da Globo era mantê-la como a principal corporação em atuação no país no audiovisual, mas continuava contrária às medidas que pudessem atender diretamente à

<sup>6</sup> Renata Rocha (2014) sistematiza as ações desencadeadas pelos DocTV. Em quatro temporadas, foram 3.000 projetos e 170 selecionados. A partir de 2006, articula-se internacionalmente no DocTV América Latina, desenvolvido no âmbito da Conferência de Autoridades Cinematográficas Íbero-americanas (CACI), que congrega a maioria dos países latino-americanos, além de Portugal e Espanha. Após a criação da TV Brasil, em 2007, o projeto cresce ainda mais, e, no ano de 2009, é lançado o DocTV CPLP, que reúne os países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Macau).

produção independente, haja vista a tentativa de regulamentar o Art. 221 da Constituição Federal, que prevê a participação da produção regional e independente na radiodifusão.

A nível internacional, a posição liberalizante do país, influenciada pela Globo durante período de expansão na década de 1990, foi revista na construção da Convenção da Diversidade a partir de 2003, por meio da atuação conjunta do MinC e do Ministério das Relações Exteriores, conforme resgata Giuliana Kauark (2012). A autora contextualiza a importância do audiovisual nos embates entre França e EUA, até desaguar na tese de “exceção cultural” na Rodada do Uruguai (1986-1993), o Relatório Nossa Diversidade Criadora (1996) e a declaração para a Diversidade Cultural (2001). Ainda assim, havia fragilidade regulatória para subsidiar os estados nacionais.

No ano de 2003, representantes de dezesseis países entregaram, na Unesco, o desejo de criar uma Convenção: “Os ministros queriam um instrumento normativo, que criasse direitos e obrigações para os Estados, e legitimasse o direito de preservar ou criar políticas culturais nacionais para sustentar a produção e a circulação de conteúdos culturais” (KAURAK, 2012, p. 82). No mesmo ano, a 32ª Conferência Geral da UNESCO votou por unanimidade desenvolver o instrumento, e, a partir de então, o Brasil teria uma papel estratégico ao aglutinar países em desenvolvimento nos embates contra a posição liderada pelos EUA, que, por sua vez, retornava à UNESCO desde os conflitos em torno do Relatório MacBride em 1984.

Dois anos depois, em 2005, a Convenção foi aprovada<sup>7</sup>. O Brasil ratificou o documento em março de 2007, após passar no Congresso Nacional e Presidência da República; e seguiu à frente no processo de implementação ao criar a Secretaria da Identidade e da Diversidade (2007) e a posterior eleição do país para ocupar o Comitê Intergovernamental (2008), previsto na Convenção.

A partir de então, o governo brasileiro teria mais um instrumento para enfrentar as *majors* estadunidense, caso ameaçassem procurar a OMC para impedir medidas de estímulo ao audiovisual nacional, conforme tinha ocorrido na criação da Ancine. Nesse caso, o instrumento se resume ao aspecto político e propositivo, pois os EUA não são signatários da Convenção, e dessa forma, isentos de seguir suas orientações.

#### A LEI DA TV PAGA

A tramitação da Lei 12.485 começou por uma demanda das empresas de telecomunicações<sup>8</sup> por meio do Projeto de Lei 29/2007, apresentado na Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática pelo deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC). O projeto expressava o desejo de unificar as regras na TV por assinatura ao consolidar a exploração conjunta da telefonia fixa com a TV a cabo, bem como promover a entrada irrestrita do capital internacional nessas atividades. Para essas reivindicações seguirem, as teles contemplaram no início das negociações a Globo, e assim, aceitaram duras restrições para controlar radiodifusoras, produtoras e programadoras (Art. 5º), bem como como impedimentos para contratar talentos artísticos, e adquirir quaisquer direitos de obras audiovisuais ou de grandes eventos

<sup>7</sup> Foram 148 votos a favor, dois contra (dos EUA e Israel) e quatro abstenções (da Austrália, Honduras, Nicarágua e Libéria).

<sup>8</sup> Oi, Telefônica, GVT, Claro, Embratel e Net Serviços foram as principais interessadas nesta alteração.

esportivos (Art. 6º). A Globo, por sua vez, se conformou com o impeditivo dos radiodifusores controlarem os serviços de telecomunicações (Art. 5º). Tal acordo, mais conhecido como “Tratado de Tordesilhas”, é um marco no aparato regulatório do país no que tange os limites à concentração da cadeia produtiva, e tem como cerne conflitos e consensos entre grandes grupos empresariais nacionais e internacionais. Dessa forma, o caráter nacional, aqui, se restringe a reserva de mercado das Organizações Globo.

As demandas do audiovisual brasileiro e independente foram centralizadas no aumento nos recursos destinados ao fomento da produção e as cotas na programação e empacotamento da TV por assinatura, e foram intermediadas pelo primeiro relator do PL 29, Jorge Bittar (PT-RJ), a partir de articulação envolvendo agentes econômicos, pesquisadores e o staff da Ancine, liderada pelo então diretor-presidente Manoel Rangel. Nesse último caso, a Ancine além de regular e fomentar o setor, assumia um papel de formulação da política para audiovisual antes protagonizado diretamente pela estrutura executiva do MinC.

O primeiro parâmetro da Lei é definir o que é produtora brasileira independente. No Art2º, inciso XIX, determina que radiodifusoras, programadoras e distribuidores não têm podem controlar suas ações, inclusive por meio de contratos de exclusividade. No fomento, os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) foram ampliados por meio do redirecionamento de taxas incidentes sobre as empresas de telecomunicações (Art 26º), a serem repassados para administração exclusiva do FSA, e destinados majoritariamente para conteúdos com os direitos autorais pertencentes à produção brasileira e independente, podendo se tornar, de fato, uma alternativa pujante aos mecanismos de renúncia fiscal. Ainda nesses recursos, duas regras inovadoras foram instauradas no montante da Condencine: I) as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passam a ter reservados 30%; II) 10% das obras estimuladas com esse mecanismos devem ter como primeira exibição canais comunitários, universitários e programadoras brasileiras independentes da TV por assinatura (Art. 27º).

O fomento não foi motivo para entraves na tramitação, e sim, as cotas, na programação, e mais ainda no empacotamento do conteúdo distribuído exclusivamente para assinantes, classificado como comunicação audiovisual por acesso condicionado (Art. 2. IV). O receio das majors era tornar o Brasil uma referência para os demais países latino-americanos, e, da Globo, perder o protagonismo nacional. Ao final, apenas o segundo pleito foi atendido, e o resultado está expresso no Capítulo V da Lei 12.485/2011.

O conceito de espaço qualificado<sup>9</sup> é chave para a aplicação das cotas. Inspirado no modelo da União Europeia, ele representa basicamente as obras como séries, longa metragens e reality shows, seja ficcional, documental ou animação. São produtos com alto potencial de negociação dos direitos autorais num mercado marcado pelo trânsito entre diversas plataformas, formatos, circulação em diversos países e até associação com outras atividades a exemplo dos brinquedos, roupas e jogos eletrônicos. Dessa forma, na programação, os canais de espaço qualificado são obrigados a reservar ao menos 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais do horário nobre para conteúdo brasileiro, sendo metade oriundo de produtora

<sup>9</sup> Art. 2º XII - Espaço Qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televidas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador;

brasileira independente (Art. 16º). No empacotamento, a orientação base é destinar aos programadores brasileiros um terço dos canais de espaço qualificado ofertados (Art. 17º), e as demais especificidades vão ser explicadas na avaliação da aplicação da Lei da Tv Paga.

### OS PRIMEIROS RESULTADOS DA LEI DA TV PAGA

No dia 21 de maio de 2015 o governo federal realizou comemoração dos 10 de promulgação da Convenção da Diversidade e em 2016 o país tem a responsabilidade de enviar um novo relatório quadrienal sobre as medidas para proteger e promover a diversidade das expressões culturais. O último relatório, enviado em 2012, menciona a Lei 12.485/2011 como medida da Política Nacional de Cinema, responsável por: “estabelecer um novo regime de regime de regulação e resgatar preceitos sobre comunicação social da Constituição Brasileira, ampliando o escopo jurídico para atos em prol da diversidade na comunicação audiovisual de acesso condicionado” (BRASIL, pg. 30, 2012).

Os dados levantados no relatório da Política de Cinema se referem até o ano de 2010, antes da Lei ser implementada. Ainda assim, a Lei está inserida nos dados relativos a toda cadeia de produção e distribuição, e isso inclui cinema, radiodifusão e TV por assinatura, demonstrando sua capacidade de interseção. Por outro lado, a Lei não está incluída nas políticas mencionadas pelo relatório que abarcam a proteção às expressões culturais ameaçadas; cooperação internacional e tratamento preferencial; ou integração da cultura nas políticas de desenvolvimento sustentável.

A partir destas limitações, os resultados da Lei aqui analisados na participação do conteúdo brasileiro e, ou, independente se restringem ao fomento e inserção nos canais da TV por assinatura. No fomento, o FSA adota uma série de critérios e mecanismos para destinar, contratar e desembolsar os recursos<sup>10</sup>. Tais distinções são chaves para analisar a eficácia da Lei, e na comparação entre os anos de 2011 e 2013, é possível perceber um salto quantitativo, porém, muito aquém os valores arrecadados aos desembolsados. O FSA ainda enfrenta a dificuldade para cumprir a obrigação de distribuir regionalmente os recursos. Apenas nove estados tiveram produtoras contempladas em 2013, e o Rio de Janeiro e São Paulo juntos somaram 93% do total<sup>11</sup>.

#### Recursos do Condecine e FSA (valores aproximados em milhões de Reais)

	Arrecadação Condecine	Destinados/FSA	Contratos/FSA	Desembolsados/FSA
<b>2011</b>	R\$ 43	R\$ 80	R\$ 48	R\$ 31
<b>2013</b>	R\$ 725 <sup>12</sup>	R\$ 142	R\$ 86	R\$ 47

Fonte: Relatório de Gestão do FSA 2013 e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, com adaptações<sup>13</sup>

Na programação<sup>14</sup>, até o fim de 2013, a Ancine<sup>15</sup> contabilizou 98 Canais de Espaço Qualificado (CEQ) ofertados no SeAC, sendo 64 deles

<sup>10</sup> Embora sejam destinados majoritariamente para o fomento à produção, o FSA envolve outras linhas, inclusive para reforma e digitalização salas de exibição.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202013%20-%20%C3%BAltima%20vers%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 28/01/2015.

<sup>12</sup> Este valor é relativo a arrecadação em 2012.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202013%20-%20%C3%BAltima%20vers%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

<sup>14</sup> Art. 16 determina que os canais que predominam o espaço qualificado passam a ser obrigados a exibir conteúdo brasileiro por no mínimo três horas e trinta minutos semanais no horário nobre, sendo a metade oriundo de produtora brasileira independente.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

originários de empresas dos Estados Unidos. A seguir, a tabela com as dez principais programadoras do país de canais qualificados.

**Tabela – Principais programadoras de CEQ’S**

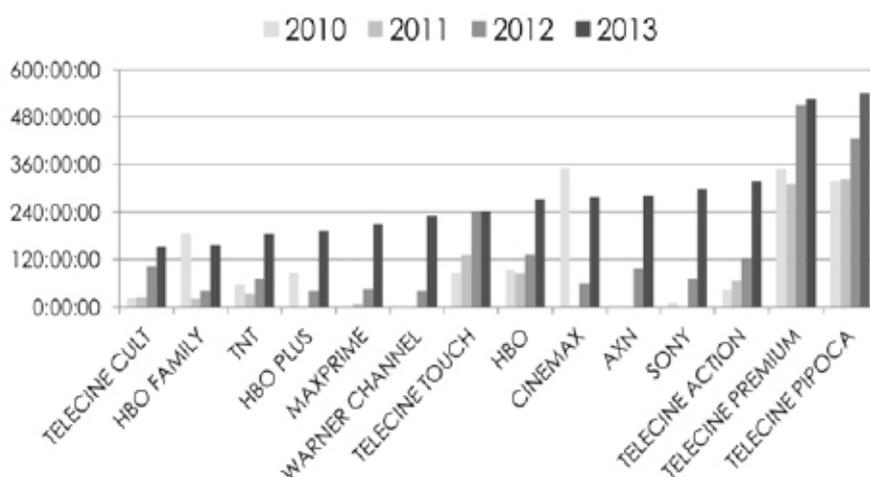
Grupo Controlador/ Programadora	Números de Canais	Número de Assinaturas	País
Time Warner	26	180.338.347	EUA
Globo	15	143.968.312	BRA
Discovery	11	93.852.691	EUA
News Corp. (Fox)	8	66.989.289	EUA
Viacom	6	44.100.000	EUA
Sony Pictures Entertainment	3	30.557.000	EUA
Disney	4	28.551.728	EUA
NBC Universal	3	26.817.338	EUA
Gamecorp	1	15.881.413	BRA
Band / Newco	1	12.081.215	BRA

Fonte: Informe da TV Paga, Ancine/SAM. O Mercado de TV por Assinatura no Brasil em 2013. Converge Comunicações; Sistema Ancine Digital, com adaptações.

O crescimento na participação do conteúdo brasileiro nos CEQ pode ser analisado pelo número de horas veiculadas em quatorze dos principais canais. O número de horas transmitidas saltou 286% entre 2011 e 2013<sup>16</sup>. Mesmo com o crescimento proporcionalmente expressivo, o montante do conteúdo brasileiro não ultrapassou os 3,5% no total desses quatorze canais. Por fim, não há uma sistematização específica da Ancine quanto a presença do conteúdo independente.

<sup>16</sup> Ancine/SAM. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/Programacao/InformeTVPaga2013.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

**Figura – Participação do conteúdo nacional em canais de espaço qualificado**



Fonte: Monitoramento Ancine/SAM, com adaptações.

Outra vertente das cotas é no empacotamento, ou seja, nos canais ofertados. Até janeiro de 2010 foram selecionados<sup>17</sup> 22 Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (CBEQ). Ao comparar com o ano de 2012, doze novos CBEQ surgiram, numa demonstração de que havia condições para viabilizar tais empreendimentos. Entre os 22 canais, a Ancine classificou quinze como independentes (CBEQI), que por sua vez, precisam integrar um terço dos CBEQ ofertados (Art. 17º, §1º). A terceira subdivisão é relativa a regra de ofertar ao menos dois canais que veiculam, no mínimo, doze horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro oriundo de produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre, denominado como Canal Super Brasileiro (SB) (Art. 17º §4º). Por fim, a quarta categoria é obrigatoriedade que a programadora de um Canal SB não é controlada, controladora ou coligada à concessionária de radiodifusão (SbsR) (Art. 17º §5º).

### Configurações dos canais brasileiros

Canais Brasileiros de Espaço Qualificado	CBEQI	SB	SbrS
+Globosat (Globosat)			
BIS (Globosat)			
GNT (Globosat)			
OFF (Globosat)			
Play TV (Globosat)			
Arte 1 (Band)			
Canal Brasil (Globosat)		X	
Curta!		X	X
Cinebrasiltv	X	X	X
Prime Box Brasil	X	X	X
Music Box Brazil	X		
Chef TV	X		
FishTV	X		
Mundo TV	X		
Cennarium TV	X		
Mix TV	X		
Travel Box Brazil	X		
TV Climatempo	X		
Woohoo	X		
TV Rá Tim Bum	X		
Zoomoo Brasil	X		

Fonte: Monitoramento Ancine/SAM, com adaptações.

As operadoras do SeAC são as responsáveis pelo empacotamento, e mantém mecanismos de interferir nas cotas. O empacotamento pode decidir por colocar entre Canal Brasil e o Curta! para cumprirem o espaço do SB num pacote básico. Já o CBEQI por ser cumprido com canais pouco expressivos, a exemplo daqueles dedicados exclusivamente à pesca (FishTV), meteorologia (TVClimaTempo) e vídeo clipes (Music Box Brasil). Enquanto isso, canais com vocação para conteúdos com maior potencial econômico como obras seriadas e longas-metragens, a exemplo do CineBrasilTV e Prime Box Brasil, podem ficar de fora dos pacotes mais populares. Para completar, há pouca transparência e controle sobre os contratos das operadoras com as programadoras brasileiras independentes, o que pode resultar em preços baixos repassados pelos empacotadores por assinante.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Tv Paga é marco no estímulo e proteção ao audiovisual brasileiro e, ou, independente. Todavia, a representatividade do conteúdo brasileiro nos mecanismos sob interseção da Lei ainda é restrita às Organizações Globo e pequena parcela de produtores ou programadoras surgidos ou estabelecidos na década de 1990. Mais ainda, o predomínio neste cenário permanece com as *majors* estadunidenses, cabendo ao audiovisual brasileiro presente um papel secundário, inclusive com a Globo, pois sua força nas decisões regulatórias e até mesmo nas particularidades no modelo de programação e empacotamento, não sobrepõem os negócios hollywoodianos. As consequências deste cenário devem ser compreendidas para além da plataforma em destaque, pois a importância da TV por assinatura, nesse sentido, está na capacidade de sintetizar os fluxos na produção e distribuição presentes, inclusive na privatização do espaço público, e não como um modelo estático que irá predominar sobre os demais.

Este contexto presente na Lei da Tv Paga é congruente com a defesa de determinadas modernidades no audiovisual brasileiro. Estas formulações são balizadas, primeiro, na segmentação entre cinema e televisão, segundo, defesa que a partir de determinado momento há ruptura histórica e novas formas de produção e valores passam a predominar em associação com o Estado nacional. A valorização desta produção nacional é reconfigurada na década de 1990 por um ideal de globalização, ainda presente, marcado por seletividade dos grupos remanescentes do projeto moderno, e ratificação da associação com as *majors*, em especial no aparato regulatório, sob apoio da ordem econômica internacional.

As mudanças políticas no comando do Estado nacional nos anos 2000 foram acompanhadas por tentativas de ampliar o reconhecimento à produção independente, em partes, fortalecida por maiores facilidades na produção advindas com a digitalização. Essas tentativas se conectaram à valorização da comunicação pública e iniciativas de cooperação internacional. Dialeticamente, isso se faz por representantes oriundos de visão mais abrangente da modernidade no cinema brasileiro, na qual, o cinema independente ainda está imbricado ao cinema do autor, nesse último

caso, não por visão de hierarquização das expressões culturais, entre o tradicional e o moderno, e sim necessidade de valorizar a diversidade presente no país de forma equânime. A globalização nesse perspectiva passa a ser oportunidade para o compartilhamento dessas experiências entre os diversos povos, e tem na Convenção da Diversidade referência normativa para o empoderamento de múltiplas narrativas modernas. Todavia, como já vimos, a Lei da Tv Paga está longe de representar plenamente esses anseios.

#### REFERÊNCIAS

BHAMBRA, Gurinder. *Rethinking Modernity: postcolonialism and the sociological imagination*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRASIL, Presidência da República. Lei 12.485 de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.177, de 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.

\_\_\_\_\_, Ministério da Cultura. Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural. Implementação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais – Relatório, 2012.

CONNELL, Ranewyn. *Southern Theory: the global dynamic of knowledge in social sciences*. Cambridge: Polity, 2007.

HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. São Paulo: Ortiz, 2009.

IKEDA, Marcelo. O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, 2011.

JAMBEIRO, Othon. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2011.

KAUARK, Giuliana. Oportuna diversidade: A participação do Ministério da Cultura do Brasil durante a negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Salvador, 2009.

MARSON, Melina Izar. O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. Campinas, SP: [s.n.], 2006.

MATTOS, Sergio. A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000). Salvador: Ianama, 2000.

POOL, Ithiel de Sola. Technologies of freedom. Cambridge: Belknap, 1983.

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

ROCHA, Renata. Políticas Culturais e Televisão Pública. O Processo de Conformação da Empresa Brasil de Comunicação/Tv Brasil. Tese apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da UFBA, 2014

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENNÁ, Orlando. Entrevista VIII. [nov.2014]. Entrevistador: Pedro Andrade Caribé. Rio de Janeiro, 2 arquivos .mp4 (132 min)

SIMIS, Anita. Situación del audiovisual brasileño en lá década de los noventa. Comunicación y Sociedad (DECS, Universidad de Guadalajara), núm. 33, mayo-agosto 1998, pp.93-117

XAVIER, Ismail. O cinema brasileiro moderno. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.