

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTES E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE PRODUÇÃO CULTURAL

JULIA DE MELO PAIXÃO

**A LEI DA TV PAGA: MARCO LEGAL DO AUDIOVISUAL EM FAVOR DA  
DIVERSIDADE CULTURAL**

NITERÓI  
2016

JULIA DE MELO PAIXÃO

A LEI DA TV PAGA: MARCO LEGAL DO AUDIOVISUAL EM FAVOR DA  
DIVERSIDADE CULTURAL

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Produção Cultural da  
Universidade Federal Fluminense,  
como requisito parcial para a obtenção  
do grau Bacharel.

Orientadora: Prof. Me. LÚCIA MARIA PEREIRA BRAVO

## **Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

P149Paixão, Julia de Melo.

A lei da TV paga: marco legal do audiovisual em favor da diversidade cultural  
/ Julia de Melo Paixão. – 2016.

68f. ; il.

Orientadora: Lucia Maria Pereira Bravo.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Produção Cultural) – Universidade  
Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, 2016.

Bibliografia: f. 66-69.

1. Televisão por assinatura. 2. Lei nº 12.485 de 12 de setembro de 2011. 3.  
Diversidade cultural. 4. Multimeio. 5. Políticas públicas. 6. Produção.  
I. Bravo, Lucia Maria Pereira. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto  
de Arte e Comunicação Social. III. Título.



**ATA DE APRESENTAÇÃO DE TRABALHO FINAL DO CURSO DE PRODUÇÃO CULTURAL**

IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	
Nome do Candidato: <b>JULIA DE MELO PAIXÃO</b>	Matrícula: 109.33.003
Título do Trabalho: <b>“A LEI DA TV PAGA: MARCO LEGAL DO AUDIOVISUAL EM FAVOR DA DIVERSIDADE CULTURAL”</b>	
Orientador: <b>Me. Lúcia Maria Pereira Bravo</b>	
Categoria: <b>Monográfica</b>	Data da Apresentação: <b>02/09/2016</b>

BANCA EXAMINADORA
1º Membro (Presidente): <b>Me. Lúcia Maria Pereira Bravo</b>
2º Membro: <b>Me. Antonio Amaral Serra</b>
3º Membro: <b>Me. Kyoma de Oliveira</b>

AVALIAÇÃO:
Análise / Comentário <p>A aluna enfrenta o desafio de se debruçar sobre uma lei que incide na confluência entre comunicação, audiovisual e cultura. Sem perder o foco do produtor cultural, apresenta um panorama esclarecedor sobre a Lei da TV Paga, seus dispositivos e efeitos, sobretudo na garantia dos direitos culturais.</p> <p>A banca destaca a clareza da linguagem e o domínio sobre o objeto como aspectos valiosos do trabalho e atribui à aluna nota 10,0 (dez)</p>
Nota Final (média dos três integrantes da Banca Examinadora): <p style="text-align: right;">10,0 (dez)</p>
ASSINATURAS <p style="text-align: center;"><u>Lúcia Maria Pereira Bravo</u>      <u>Antonio Amaral Serra</u>      <u>Kyoma de Oliveira</u> 1º Membro (Presidente)      2º Membro      3º Membro</p>

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço,

Com toda minha alegria e amor pela graça dessa vida e por toda oportunidade que aqui nos é concedida de crescer e amadurecer.

Aos meus pais que com tanto carinho e dedicação me mostraram os caminhos, as dificuldades e alegrias dessa vida. Ao meu irmão por tornar a missão de ser filha muito mais divertida. À minha família de laços sanguíneos e a família que Deus me enviou e continua enviando que são os irmãos e irmãs que encontrei na caminhada.

Ao meu filho que com tão pouco tempo de vida já me ensina como ninguém e tem sido meu maior professor nas lições da vida.

Aos professores que contribuíram para o meu aprendizado e conhecimento não só acadêmicos, mas também para o (re)conhecimento da minha missão de vida, com aulas magníficas que guardo em minha memória com muita satisfação.

A minha orientadora Lúcia Bravo por toda paciência, dedicação e interesse no desenvolvimento desse trabalho.

A banca por aceitar o convite e pela participação na avaliação desse trabalho.

E a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para minha formação pessoal e acadêmica, direta ou indiretamente, intencionalmente ou não. A gratidão é profunda e incondicional a todos.

## **RESUMO**

O presente trabalho se propõe a estudar o caso da Lei 12.485 de 2011 que regula a televisão por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado) e seus efeitos na produção audiovisual brasileira independente que passa obrigatoriamente a participar desta modalidade de televisão. Apresentou-se um panorama do momento de implementação desta Lei, os objetivos a que ela se propõe alcançar, as ações para o cumprimento destes objetivos e a avaliação de seus resultados. Tendo em vista que a Lei determinou cotas de conteúdo brasileiro nos canais de TV fechada, observamos a efetividade da Lei na promoção da diversidade cultural nesta modalidade de televisão e em que medida esta política pública para o audiovisual impactou o campo da cultura e da comunicação social. Para isto, fizemos o levantamento de dados através de artigos, periódicos e bibliografia referente ao tema, com data a partir do ano em que a Lei 12.485/11 entrou em vigor. Também coletamos informações no evento Rio Content Market (Edição de 2014) por entendermos que este foi o ano que ficou marcado pela vigência total da Lei. Por fim, concluímos que apesar de benéfica para o setor do audiovisual e da TV por assinatura, ainda é muito cedo para afirmarmos que a Lei supera aos objetivos para os quais foi criada. Como política pública para audiovisual, em um setor de comunicação e atrelada à cultura, ainda não se faz suficiente para atender as demandas que a televisão fechada e o setor do audiovisual têm em comum no campo da democratização dos meios de comunicação e da fruição da cultura nacional.

**Palavras-chaves:** Televisão por assinatura; A Lei da TV paga (Nº 12.485/11); Diversidade cultural; Políticas públicas para o audiovisual; Produção independente e regional.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> Tabela de arrecadação do FSA.....	31
<b>Figura 2:</b> Associados à ABPITV.....	42
<b>Figura 3:</b> Evolução do número de Assinantes de TV por assinatura.....	44
<b>Figura 4:</b> Evolução na quantidade de horas de conteúdo brasileiro 2012-2013.....	45
<b>Figura 5:</b> Quantidade de títulos lançados por ano de produção.....	46
<b>Figura 6:</b> Quantidade de horas de programação brasileira e estrangeira – 2014.....	51

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI.....	13
2 A LEI DA TV PAGA Nº 12.485/11.....	17
2.1 Definições da Lei (Artigo 2º) .....	17
2.2 Objetivos da Lei (Artigo 3º) .....	21
3 COTAS E CONDECINE.....	25
3.1 Cotas de telas: estímulo à exibição de conteúdo nacional.....	25
3.2 Condecine.....	29
4. NOVAS ATRIBUIÇÕES DA ANCINE E DA ANATEL.....	34
4.1 Desburocratização da Ancine.....	36
5 EFEITOS DA LEI .....	39
5.1 Mudanças na produção audiovisual brasileira independente .....	39
5.2 Mudanças no mercado da TV paga .....	42
6 CONTRIBUIÇÕES DO EVENTO RIO CONTENT MARKET 2014 ACERCA DA LEI 12.485/11.....	47
6.1 Marco Regulatório .....	49
6.2 Prazos, Processos e Propriedade .....	52
6.3 Coproduções .....	54
6.4 O Ponto de vista da Ancine – na fala de Manoel Rangel .....	55
7 OUTRAS QUESTÕES ACERCA DA LEI.....	60
CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS .....	66



## INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, as discussões acerca das políticas para a comunicação começaram a ganhar atenção e espaço no interesse público e privado. E constantemente as políticas para este setor se cruzam com as políticas culturais para proteção da diversidade cultural. Com o advento das TVs por assinatura no mercado da comunicação audiovisual, verifica-se a demanda por uma legislação mais efetiva para este segmento, para o qual, até 2011, só se destinava a Lei do Cabo (Nº 8.977/95) que era mais dedicada aos serviços de distribuição de sinais audiovisuais, havendo pouco controle sobre sua programação, e nenhuma política preocupada com a garantia dos direitos culturais nesse âmbito.

Nesse contexto, a Lei 12.485/11, ou Lei da TV Paga, representou um marco regulatório no setor das TVs por assinatura. Após cinco anos do projeto de Lei tramitando no Congresso, em 12 de Setembro de 2011 a Lei foi aprovada. Ela trata da comunicação audiovisual de acesso condicionado. A Lei surge para regulamentar o setor de Televisão por Assinatura unificando sua legislação, permitindo a entrada do capital estrangeiro e das empresas de telefonia, estabelecendo cotas de conteúdo nacional em canais de espaço qualificado, cotas de pacotes e instituindo a Condecine – Contribuição ao Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, recolhida das empresas telefônicas, além de outras disposições.

O que é previsto na Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, sobre comunicação social está nos artigos 220 a 224. Nesses dispositivos, encontram-se aqueles que deveriam ser os princípios norteadores que serviriam de referência para a atividade televisiva no país: a garantia à liberdade de manifestação do pensamento prevista no Art. 5º, inciso IV e no Art. 220. A divulgação das diversas manifestações nacionais e a prevenção ao oligopólio previsto nos Art. 220 e Art. 221, respectivamente. Também estão afirmados no Art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, aspectos relevantes para se garantir o uso democrático dos meios de comunicação social.

A Lei 12.485/11 mantém-se atrelada a esses princípios e direitos, mas principalmente, convém destacar em nossa abordagem, que a Lei está rigorosamente

comprometida com o exercício dos direitos culturais (Art. 215e 216 CRFB/88). No campo da Cultura convém ressaltar o Plano Nacional de Cultura (PNC) que advém do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e é um conjunto de diretrizes, metas, estratégias e objetivos, tem como base a dimensão da cultura como direito de cidadania, assim como as dimensões da cultura como expressão simbólica e como potencial para desenvolvimento econômico. Esses objetivos devem ser buscados em todos os campos, inclusive no campo da comunicação social que é um dos campos de interesse neste trabalho.

Os direitos culturais podem ser entendidos como a participação na vida cultural da comunidade, direito aos meios de produção, distribuição e acesso democrático aos bens culturais, a conservação do patrimônio cultural e a proteção da diversidade cultural. Esses são direitos que devem ser garantidos a todos os cidadãos. Como produtora cultural, compreendo a necessidade e o dever de vê-los garantidos a todos enquanto condição do exercício da cidadania cultural.

Um espaço de exercício desses direitos culturais são, sem dúvida, os meios de comunicação de massa. E em busca de fazer valer esses direitos, e verificar até que ponto eles tem sido garantidos dentro dessa área, em especial nas TVs por assinatura, motivamo-nos a escrever esta monografia. Ao observar a importância dada ultimamente a esta aproximação entre comunicação e cultura, encontramos na Lei da TV Paga um objeto de estudo que abrange essas duas áreas, com propósitos voltados para o audiovisual.

O Audiovisual é reconhecido como um setor estratégico por ser um dos segmentos mais dinâmicos e rentáveis da economia da cultura. Além de movimentar o mercado cultural, carrega consigo grande potencial no que se refere às representações simbólicas, demonstrando um alto índice de audiência no Brasil.

Nesse sentido, a motivação da pesquisa surge do entendimento de que a proteção e a promoção da cultura nacional e da diversidade cultural do país, portanto, devem estar presentes em todo meio de comunicação social e principalmente na programação dos canais de televisão em operação no Brasil. Nossa investigação é no sentido de procurar verificar se a entrada desta Lei conseguiu melhorar esta lacuna da televisão brasileira por assinatura no tocante à veiculação da produção nacional, em

especial a regional e a independente; como que ela impacta a cadeia produtiva do audiovisual, e se a Lei se mostra eficiente como uma política pública para este setor de TVs pagas.

Para o desenvolvimento desta pesquisa observaremos se os objetivos propostos pela Lei foram alcançados ou não, no período compreendido entre 2011 e 2016, considerando que para a Lei, o ano de 2014 foi um ano que ficou marcado por ter sido o ano em que ela entrou em vigor em sua totalidade. Neste ano, o maior evento anual de negociação de conteúdo audiovisual que acontece na cidade do Rio de Janeiro, o Rio Content Market, dedicou algumas mesas de debate a este momento histórico para o mercado da TV por assinatura. Dentre as falas de produtores, programadores, representantes de canais e de associações e outros agentes do setor audiovisual, foram compiladas observações e contribuições a respeito dos efeitos da Lei.

A fim de realizar este estudo, no primeiro capítulo buscamos trazer a contextualização da Lei, mostrando minimamente sob que contexto ela surgiu e visando a suprir que lacunas que estavam surgindo no setor do Audiovisual. No segundo capítulo, abordaremos o artigo 2º, em que são apresentadas as definições acerca do campo e das atividades regulados pela Lei. Abordaremos a Lei em si, elucidando seus principais conceitos, definições e abrangência. Em seguida, observamos os modos de aplicabilidade da Lei e a forma como ela atingiu os diversos agentes da cadeia produtiva do audiovisual, da produção ao escoamento do conteúdo audiovisual brasileiro independente.

Portanto, dentre os objetivos da lei, enfatizaremos aqueles ligados mais estritamente ao estímulo à produção audiovisual independente e regional, enfocando a produção cultural no âmbito da comunicação social, entendendo, no entanto, que todos trabalham de maneira articulada visando a estimular a indústria do audiovisual nacional, que acontece, sobretudo, a partir de uma política de intervenção no mercado exibidor televisivo, que cria mais demanda para os produtores independentes e locais, e de incentivo ao segmento de produção, propriamente dito.

Para elucidarmos como se dá esse incentivo à indústria do audiovisual nacional, trataremos ainda no capítulo 3, em dois subcapítulos, das duas principais medidas de incentivo à indústria do audiovisual nacional, em especial à produção independente e

regional, impostas pela Lei: as cotas, diretamente relacionadas ao mercado exibidor, e a Condecine, contribuição a ser recolhida das empresas telefônicas que atuam no setor da TV fechada e é destinada ao Fundo Setorial do Audiovisual. No capítulo seguinte, trataremos das atribuições dadas à Ancine e à Anatel, considerando a Ancine mais relevante para esta pesquisa. No capítulo cinco destacamos os efeitos da Lei para a produção brasileira independente e na TV paga através de dados estatísticos e outras contribuições da literatura acerca da Lei. No sexto capítulo, buscaremos, então, através de dados estatísticos, informações e opiniões coletadas nas mesas de debate do evento Rio Content Market (edição 2014) - evento de negociação de conteúdo audiovisual que ocorre anualmente no Rio de Janeiro e que reúne os diversos agentes e representantes de segmentos envolvidos no segmento da Tv por assinatura - analisar os efeitos positivos e negativos da Lei; o que mudou para os produtores, distribuidores, empacotadores e distribuidores alcançados pela Lei e quais questões relevantes surgiram nos três primeiros anos (2011-2014) de aplicação da Lei, além de outros efeitos mais recentes.

Por fim, buscaremos analisar a Lei 12.485/11 como mais uma política pública para o audiovisual, porém com a importância de ser um marco regulatório e, neste sentido, em que medida teve eficácia em alcançar seus objetivos propostos, principalmente no que diz respeito à promoção da cultura nacional e de sua diversidade, à facilitação do acesso a bens culturais de caráter nacional por meio das TVs pagas e do exercício da cidadania cultural. Ou seja, buscamos acompanhar o desenvolvimento da Lei 12.485/11, que tem o sentido de melhorar a qualidade da programação dos canais da TV fechada e pode ser considerada como um passo para o melhor aproveitamento da cultura nacional e para o exercício da cidadania cultural.

Dentro destes parâmetros, consideramos importante a monitoração dos desdobramentos da Lei 12.485/11, que aponta para a necessidade de termos a mídia democratizada, pois desenvolve ações para superar a ausência da diversidade cultural na programação da TV fechada. Nestes desdobramentos, tomaremos como mais relevantes para este trabalho o que de fato muda para o setor do audiovisual, qual é a abrangência dessa Lei, e quais impasses do setor ela consegue ou não atender.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI

A Lei 12.485/11 nasceu dos anseios de produtores independentes e estudiosos de comunicação e dos grupos ligados à democratização da comunicação. Foi motivada inclusive, pelos interesses dos diversos agentes econômicos envolvidos nos elos da cadeia produtiva do audiovisual como produção, programação, distribuição e entrega do conteúdo audiovisual.<sup>1</sup>

A lei, discutida por diversos setores da sociedade por quase cinco anos, estabelece normas que promovem a cultura nacional e regional, além de fomentar o mercado audiovisual brasileiro. Desde a sua aprovação, em 2011, o número de produtoras independentes atuantes no mercado da TV paga quase triplicou, passando de 175 a mais de 460, de acordo com Altberg.<sup>2</sup>

A carta formulada no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)<sup>3</sup> que ocorreu no ano 2000, teve a maioria de seus pontos voltados para a criação de uma agência reguladora e para a regulação do artigo 222 da Constituição<sup>4</sup> a fim de reservar espaço ao conteúdo regional e independente. O que mais se reivindicava na época era a revisão das regras da TV fechada oriundas da Lei do Cabo (Lei 8.977/95) e da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97), de acordo com Caribé (2014). Para Stival (2014), o momento era de uma “mudança no paradigma nas comunicações”<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> LOPES, Denise Maria Moura da Silva. "Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485." *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16

<sup>2</sup> Felipe Bianchi, para a série especial do Barão de Itararé h Disponível em: [http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185) Acesso em: 18/08/16

<sup>3</sup> Disponível em: <http://culturadigital.br/cbcinema/> Acesso em: 21/04/16

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

<sup>5</sup> Stival, Fernando. Características jurídicas do mercado brasileiro de audiovisual: a construção da Lei 12.485 de 2011 e seus desdobramentos.

Por estes motivos (a intensificação da participação de empresas de telecomunicações), a mudança do paradigma nas comunicações iniciada com a LGT em 1997 teve um impacto determinante no mercado de televisão por assinatura, resultando numa reorganização dos atores que participavam deste mercado, fazendo com que uma revisão da legislação anteriormente em vigor fosse necessária para adequá-la à nova realidade do setor.<sup>6</sup>

O contexto social, econômico e político em que se encontrava o cenário de formulação da Lei 12.485/11 eram propícios para uma revisão da legislação para o setor, pois não se adequava mais à realidade imposta pela convergência tecnológica, e principalmente pela formação de monopólios e oligopólios na distribuição e programação que sempre limitou muito o desenvolvimento da produção audiovisual. De acordo com a Emenda 13 de 2008 ao PL 29/2007 indicava a necessidade da reserva de um tempo mínimo de 3h30 semanais para à exibição de conteúdo de produção nacional independente:

Atualmente o mercado de televisão paga no Brasil é bastante verticalizado, o que torna necessário o estabelecimento de regras em prol da competição saudável, restringindo o monopólio da distribuição e do conteúdo, visando à garantia da multiplicidade e da diversidade na produção, programação, empacotamento e distribuição de conteúdo audiovisual [...] Isso também possibilitará maior crescimento da produção independente nacional, a qualificação de seus profissionais e a criação de uma indústria sólida e eficiente. [...] Infelizmente não há concorrência no mercado de programação e distribuição audiovisual, de forma que os melhores conteúdos, nacionais ou estrangeiros, sejam contratados livremente pelos operadores e em função da sua atratividade para os consumidores, há, portanto, necessidade de regulamentação do poder público visando ao aumento da sua eficiência. A concentração do mercado na televisão paga é reflexo de práticas de exclusividade e da verticalização dos grupos dominantes que operam nesta cadeia de valor. [...] E tudo isso cria uma barreira de entrada intransponível para produtores e programadores de conteúdo que não controlam o empacotamento ou a distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico por assinatura. [...] Sem acesso à plataforma de distribuição, excessivamente concentrada e verticalizada, os investimentos em canais de conteúdo nacional não se viabilizam.<sup>7</sup>

A partir destas necessidades amadureceu-se o movimento de se formular nova legislação para o setor e, de acordo com as contribuições de Caribé<sup>8</sup>, diversos grupos

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> Texto da Justificativa da Emenda 13 de 2008 ao PL 29 de 2007, disponível no “dossiê” da Lei 12.485/2011.

<sup>8</sup> CARIBÉ, Pedro. Cartografia de uma rede audiovisual no Brasil: os vínculos que constituem a lei da TV

participaram desta formulação, pois o sistema de televisão por assinatura se encontrava em reforma. Como em Soares,

Uma política de formulação para o setor de televisão por assinatura passou a ser repensada a partir da Lei do Cabo e da LGT após a criação da ANCINE somente no final da década do ano 2000, onde foram convocados movimentos organizados pela sociedade civil, que em conjunto com setor empresarial e o Estado consolidaram uma frente para aprovação da lei 12.485/2011<sup>9</sup>

Por fim, podemos ver que a Lei é o resultado de uma luta entre Sociedade Civil, Estado e Iniciativa Privada no sentido de alcançar uma política para o audiovisual mais consensual, unificando interesses e promovendo as produções brasileiras independentes, desenvolvendo o setor do audiovisual. De acordo com Soares<sup>10</sup>:

Em manual explicativo da lei 12.485/2011 (A ANCINE e a Lei 12.485/2011, p.05), o Diretor-Presidente da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Manuel Rangel, explica que a aprovação de tal lei pelo Congresso Nacional em 2011, e sua posterior regulamentação pela ANCINE coroaram um processo de anos de debates e negociações entre a sociedade civil, o governo, o Congresso Nacional e os agentes de mercado, resultando em um novo marco regulatório para o setor. A lei do SEAC representa o primeiro passo na direção de uma regulação convergente, que integra os serviços de rede do setor de serviços de telecomunicações com a produção e difusão de conteúdos de comunicação audiovisual no serviço de acesso condicionado.<sup>11</sup>

O Ministério da Cultura teve papel central em todo o processo de formulação da Lei 12.485/2011. Na visão do Ministério da Cultura, a Lei reorganizou o mercado da TV fechada no País, estimulou a competição e a produção independente brasileira, ampliou os modelos de negócios, viabilizou mais conteúdo nacional nos canais de televisão e fortaleceu as empresas brasileiras de comunicação e do audiovisual. Além disso, a lei ampliou as condições de acesso à TV paga e à programação audiovisual, fazendo crescer bastante o número de assinantes.

Interessante notar que a Lei iria se colocar na interseção entre as áreas de comunicação social e cultura, respondendo a demandas quanto à necessidade de aproximação entre essas duas áreas.

Tomamos como exemplo a primeira Conferência Nacional de Comunicação que

---

Paga. Universidade de Brasília (UnB). Brasília 2014.

<sup>9</sup> SOARES, Danilo César. Ecoando vozes: a regulação do serviço de acesso condicionado e o impacto na exibição de longas metragens nacionais. 2015. 70 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

<sup>10</sup>*Ibidem*

<sup>11</sup>*Ibidem*

ocorreu em Brasília no ano de 2009 em que priorizou que o debate acerca da garantia do amplo acesso às novas mídias e considerou que esta ampliação dependia principalmente do estabelecimento de um diálogo democrático entre a Sociedade Civil, o Poder público e a Sociedade Civil Empresarial. Estes apontamentos levantados na Conferência foram no sentido de construir uma comunicação efetiva e cidadã, com responsabilidade social e que represente a diversidade cultural característica do Brasil.

Na 1ª Conferência Nacional de Cultura (2005), o quinto eixo temático é o “Comunicação é cultura” e tinha como tema a democratização dos meios de comunicação, a regionalização e descentralização da programação. De maneira análoga, na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (2009), o 3º eixo se refere à Cidadania, a direitos e deveres dos cidadãos, e também traz para o debate o tema da participação social na comunicação, a soberania nacional, fiscalização, órgãos reguladores, promoção das diversidades cultural, religiosa, étnico-racial, marco legal e regulatório entre outros. A proposta das conferências citadas inclui a democratização dos meios de comunicação e promover um debate mais maduro sobre comunicação no Brasil entre Sociedade Civil, Poder Público e Sociedade Civil Empresarial.



## **2 A LEI DA TV PAGA Nº 12.485/11**

A Lei da TV paga trata da comunicação audiovisual de acesso condicionado, ou seja, da TV por Assinatura. Considerada como um marco regulatório da TV Paga, estabelece cotas de conteúdo nacional na grade de programação desta modalidade de TV; dispõe sobre o mercado da TV paga e a denomina de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), regulando as atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado que são compreendidas como: produção, programação, empacotamento e distribuição, que serão tratadas no subcapítulo a seguir.

Seu principal objetivo é reorganizar o mercado do audiovisual com ações que visam estimular a concorrência, pois aumentará a oferta de serviço, estimular o surgimento de canais brasileiros e a produção independente brasileira, oferecendo conteúdo nacional em diversos canais de televisão, além de ampliar as condições de acesso à TV paga e à programação audiovisual brasileira. A Lei pretende diminuir o gargalo que há entre a produção e a distribuição, melhorando o mercado para os produtores independentes, na circulação de conteúdos. Além disso, prevê um aumento significativo no Fundo Setorial do Audiovisual.

Para Marco Altberg, presidente da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), a Lei representa “uma pequena revolução”: “O que a Lei da TV por Assinatura cria são mecanismos de estímulo e reconhecimento da produção nacional, o que tem impulsionado o aumento do público e o crescimento do setor no geral”.<sup>12</sup>

### **2.1 Definições da Lei (Artigo 2º)**

Em seu artigo 2º encontram-se as definições necessárias para tratar do assunto a que se propõe. Assim, lemos no inciso XXIII deste artigo que Serviço de Acesso

---

<sup>12</sup>Felipe Bianchi, para a série especial do Barão de Itararé h Disponível em: [http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185). Acesso em: 18/08/16

Condicionado é:

Serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.<sup>13</sup>

O serviço de acesso condicionado é uma modalidade de prestação de serviço de Televisão, no caso, é adquirido mediante assinatura de pacotes. É um serviço que uma fatia relativamente pequena da população tem acesso, já que as TVs por assinatura fecharam janeiro de 2016 com aproximadamente 28% dos lares brasileiros segundo o IBGE constituindo população de assinantes.<sup>14</sup> Ainda no artigo 2º encontram-se definidas as atividades da cadeia produtiva da TV por assinatura sobre as quais

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

- X - Distribuição: atividades de entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer, próprios ou de terceiros, cabendo ao distribuidor a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras;
- XI - Empacotamento: atividade de organização, em última instância, de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado, a serem distribuídos para o assinante;
- (...)
- XVII - Produção: atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio de suporte;
- (...)
- XX - Programação: atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado;

Temos também a especificação dos canais de espaço qualificado, e a diferença entre estes e os canais brasileiros de espaço qualificado. O “espaço qualificado” é o:

<sup>13</sup>BRASIL. Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011. Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm), acesso em 15 de junho de 2014.

<sup>14</sup> TV Paga fecha janeiro de 2016 com 18,99 milhões de assinantes. Disponível em:0020 <http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/986-tv-paga-fecha-janeiro-de-2016-com-19-26-milhoes-de-assinantes>. Acesso em: 18/07/2016

Espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infocomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador.<sup>15</sup>

A definição de canal de espaço qualificado é “canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado” de acordo com o artigo 2º, inciso II. Já o Canal Brasileiro de Espaço Qualificado é aquele que cumpre os seguintes requisitos cumulativamente:

a) ser programado por programadora brasileira; b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação;<sup>16</sup>

O que regulamentou a determinação do Espaço Qualificado foi a instrução normativa de nº 100 da Ancine<sup>17</sup> (atualmente alterada pela instrução normativa Nº. 122, de 09 de dezembro de 2015<sup>18</sup>). Ela determina que Espaço Qualificado seja o espaço total do canal de programação com a exceção de algumas modalidades de programas, são eles: os programas com conteúdo religioso ou político, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infocomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador de acordo com o artigo 2º, inciso XII da Lei 12.485/2011.

A IN 100/2015 da Ancine regulamenta as atividades de programação e empacotamento no âmbito do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Entre outras

---

<sup>15</sup> *Idem*

<sup>16</sup> *Idem*

<sup>17</sup> Instrução Normativa da Ancine nº 100 de 29 de maio de 2012. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências. Disponível em [http://www.senado.gov.br/Relatorios\\_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/013\\_Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20100%20-%20Ancine.pdf](http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/013_Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20100%20-%20Ancine.pdf)

<sup>18</sup> Instrução Normativa da Ancine nº 122 de 09 de dezembro de 2015. Altera as Instruções Normativas nº. 88 de 02 de março de 2010, nº 100 de 29 de maio de 2012, nº 104 de 10 de julho de 2012 e nº 106 de 01 de dezembro de 2012. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-122-de-09-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21/08/16

atribuições ela define qual o intervalo fica estabelecido como horário nobre: nos canais voltados para adultos é o horário compreendido entre 18h e 24h, no total de 6 horas diárias. E nos canais com público infanto-juvenil é o horário entre 11h e 14h e entre 17h e 21h, com um total de 7 horas diárias.

Traremos para primeiro plano nesta pesquisa os canais de espaço qualificado por ser este o espaço designado pela reserva mínima de conteúdo nacional determinado pela Lei, e, portanto, é nele que observamos a ampliação da presença de produções nacionais de caráter regional, bem como aquelas realizadas por produtores independentes, e, por conseguinte, o estímulo à diversidade cultural.

As definições de produtoras brasileiras e produtoras brasileiras independentes também se incluem no art. 2º: Ainda no mesmo artigo, Inciso XVIII, pode ser considerada uma produtora brasileira:

Empresa que produza conteúdo audiovisual que atenda as seguintes condições, cumulativamente: a) ser constituída sob as leis brasileiras; b) ter sede e administração no País; c) 70% (setenta por cento) do capital total e votante devem ser de titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos; d) a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos devem ser privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos.<sup>19</sup>

Já a produtora brasileira independente é, de acordo com o inciso XIX:

XIX - Produtora Brasileira Independente: produtora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente: a) não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; b) não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos; c) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos;<sup>20</sup>

Para ilustrar, dentre os 191 canais disponíveis em operação no ano de 2014,

---

<sup>19</sup>*Idem*

<sup>20</sup>*Idem*

No que diz respeito à classificação dos canais quanto ao conteúdo ofertado com vista ao cumprimento das cotas de programação nacional e canal adicional de conteúdo jornalístico, têm-se que dentre os 191 em operação em 2014, 28 eram canais brasileiros de espaço qualificado, sujeitos ao cumprimento das determinações legais, 51 eram canais de programação comum, isentos, portanto, de tal cumprimento, e 114 eram canais de espaço qualificado, os alvos principais das cotas estipuladas pela Lei 12.485.<sup>21</sup>

## 2.2 Objetivos da Lei (Artigo 3o)

Dadas essas definições, partiremos para os objetivos da Lei, dispostos no art. 3º. São eles:

I - liberdade de expressão e de acesso à informação;  
 II – promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação;  
 III – promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira;  
 IV – estímulo à produção independente e regional;  
 V – estímulo ao desenvolvimento social e econômico do país;  
 VI – liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.”

Fica explícita no inciso I do art. 3º da Lei a obediência aos direitos fundamentais referentes ao direito à livre expressão e ao acesso à informação insertos no Art. 5º da Constituição:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e a propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei; IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.<sup>22</sup>

<sup>21</sup>LOPES, Denise Maria Moura da Silva. "Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485." *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16

<sup>22</sup>BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em : 21/08/16.

Sobre os princípios contidos nos objetivos da Lei 12.485/11 e, de acordo com Lopes:

Os objetivos perseguidos são baseados nos princípios da liberdade de expressão e acesso à informação, na promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação, na promoção da cultura brasileira, donde inclui-se também a língua, estímulo à produção independente e regional, ao desenvolvimento econômico e social do país, e a defesa da mínima intervenção da administração pública, livre concorrência e iniciativa, além do veto ao monopólio e oligopólio no serviço de comunicação de acesso condicionado.<sup>23</sup>

Portanto, é dever daqueles que oferecem serviços de comunicação em todo o território brasileiro atender a tais propósitos. Afirmada a importância indiscutível do inciso I para a garantia dos direitos culturais, no inciso VI é determinada a vedação da formação de monopólios e oligopólios nas atividades de comunicação audiovisual da TV fechada. Este inciso ressalta a importância da indústria criativa visando o desenvolvimento social e econômico nacional.

Todavia, destacamos, neste nosso estudo, o conteúdo dos incisos II, III e IV do Art. 3º, uma vez que se relaciona-se estreitamente com o campo da cultura, definindo a promoção da diversidade cultural, da cultura brasileira e o estímulo à produção regional e independente como fins a serem alcançados pela aplicação da Lei. Do ponto de vista da produção cultural, essas são preocupações relevantes a serem buscadas na área da comunicação social.

Entendemos que a promoção da diversidade cultural, assim como da língua portuguesa e da cultura brasileira e o estímulo à produção independente e regional são medidas de proteção e promoção da cultura nacional necessárias e urgentes diante do atual quadro de dominação da televisão brasileira por produções estrangeiras, principalmente norte-americanas. Também na Constituição encontramos preceitos ligados aos direitos culturais que o Estado deve garantir a todo cidadão: “Art.215: O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso

---

<sup>23</sup>LOPES, Denise Maria Moura da Silva. "Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485." *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16

às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” A garantia ao acesso e o estímulo às diversas manifestações culturais também são objetivos da Lei como podemos observar nos incisos II, III e IV.

Além destes, são adicionados aos princípios da Lei aqueles estabelecidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais<sup>24</sup>, aceitos na Constituição Federal desde dezembro de 2006.<sup>25</sup>

Assim, fica evidente que a Lei fundamenta-se em princípios democráticos que norteiam a esfera pública. Podemos entender que este capítulo da Lei busca resgatar os princípios da própria Constituição, com estreita relação com o conteúdo encontrado no capítulo que trata da comunicação social, em especial o artigo 221<sup>26</sup> que institui à produção e programadoras de rádio e televisão os seguintes princípios norteadores:

- I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

De uma forma geral, ao atuar no estímulo à produção audiovisual independente, a Lei busca efetivar a ampliação de acesso aos meios de comunicação para difusão da cultura nacional. A valorização das produções regionais, a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira podem representar avanços nos aspectos legais dos direitos culturais. A Lei vai buscar concretizar esses objetivos através de ações e imposições ao setor, tais como as cotas, e a Condecine.

<sup>24</sup>Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/politicas5/-/asset\\_publisher/WORBGxCl6bB/content/convencao-sobre-a-protecao-e-promocao-da-diversidade-das-expressoos-culturais/10913](http://www.cultura.gov.br/politicas5/-/asset_publisher/WORBGxCl6bB/content/convencao-sobre-a-protecao-e-promocao-da-diversidade-das-expressoos-culturais/10913). Acesso em: 21/08/16

<sup>25</sup> Parágrafo único do art. 3º da Lei 12.485/11: Adicionam-se aos princípios previstos nos incisos deste artigo aqueles estabelecidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada pelo Decreto Legislativo no 485, de 20 de dezembro de 2006.

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em : 21/08/16

De acordo com Lopes:

Dentre os objetivos da Lei estão à ampliação da concorrência no mercado de TV por Assinatura, as concessionárias de telefonia passaram a poder fornecer o serviço de TV paga através de suas redes, por exemplo; o estímulo à produção e circulação do conteúdo audiovisual brasileiro com o estabelecimento de cotas de conteúdos nacionais para canais de espaço qualificado e com a obrigatoriedade do pertencimento do direito sobre as obras audiovisuais às produtoras independentes; a unificação da legislação sobre TV paga, independente da tecnologia utilizada; e a transparência tanto em relação à programação a ser veiculada quanto ao funcionamento das empresas envolvidas na cadeia produtiva do mercado audiovisual.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>LOPES, Denise Maria Moura da Silva. "Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485." *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16



### 3 COTAS E CONDECINE

#### 3.1 Cotas de telas: estímulo à exibição de conteúdo nacional

Das novidades trazidas pela Lei 12.485/11, Stival analisa as cotas mínimas de conteúdo nacional independente, da seguinte forma:

Ademais, uma das principais novidades introduzidas é a criação de uma política específica voltada a promover e estimular as atividades de produção e programação independentes, por meio do estabelecimento de cotas mínimas a serem cumpridas por programadores e empacotadores atuantes no setor.<sup>28</sup>

Para cumprir os objetivos da Lei, tais como estímulo à produção nacional independente, foram estabelecidas algumas cotas para este conteúdo na programação, de modo a proteger este espaço tanto em canais de espaço qualificado quanto a presença de canais brasileiros nos pacotes, como explicado nos artigos 16 e 17 da Lei. Conforme o art. 16<sup>o</sup> da Lei:

Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.

O artigo 16 da lei é referente às cotas mínimas de conteúdo brasileiro independente na grade programação que são designadas aos canais de espaço qualificado, classificados assim pela Ancine, agência reguladora da lei, visando estimular a diversidade de conteúdo na programação e principalmente estimular as produções independentes pelo aumento de sua demanda. Assim, ficou estabelecido que os canais de Espaço Qualificado deveriam veicular obrigatoriamente 3h e 30 minutos semanais de conteúdo nacional, sendo que metade deste conteúdo deve ser de produtora independente.

Para atingir a esta meta, conforme o artigo 23, incisos I e II, ao longo dos três primeiros anos posteriores à implementação da lei, foram acrescentados ano a ano na

---

<sup>28</sup>Stival, Fernando. Características jurídicas do mercado brasileiro de audiovisual: a construção da Lei 12.485 de 2011 e seus desdobramentos.

programação 1h10m, chegando ao fim com o total de três horas e meia foram acrescidas à programação de conteúdo nacional.

De acordo com o artigo 19, as cotas de telas não incluem os canais “de programação de distribuição obrigatória de que trata o art. 32”, os canais “operados sob a responsabilidade do poder público”, “os canais de programação cuja grade de programação não tenha passado por qualquer modificação para se adaptar ao público brasileiro (...)”, entre outros.

Além desta cota de tela, a lei também prevê em seus artigos 17 e 32 outros tipos de cotas, respectivamente a cota de canais brasileiros nos pacotes disponibilizados pelas empacotadoras e a cota de canais de interesse público, que será explicada mais adiante ainda neste subcapítulo.

No artigo 17 fica estabelecida a cota de canais que: “Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado”.

As cotas determinadas pela lei conseqüentemente aumentaram a demanda por este tipo de conteúdos, contribuindo para o aumento das produções audiovisuais. Com este aumento, novos modelos de negócios, surgiram como as coproduções que serão abordadas mais à frente, ampliando as formas de trabalho na cadeia produtiva do audiovisual. De acordo como Sousa,

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 (Associação Brasileira de Produtores Independentes) registrou um aumento da ordem de 200% no número de associados.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>SOUSA, Ana Paula da Silva e. Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira. Vol. 18, nº 2, p.47-64, maio-agosto 2016. p.61. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5215/pdf>> Acesso em: 20/07/16.

A questão aqui abordada é o quadro de programação da TV por Assinatura no Brasil, que sempre foi composto majoritariamente por canais em internacionais, em línguas estrangeiras. Com a Lei esta situação mudou da seguinte forma:

A produção independente para a TV por assinatura vive um "boom" sem precedentes no Brasil. Uma lei de 2011 estabeleceu uma cota mínima de produções locais para todos os canais pagos do País. A obrigação elevou em 385% a veiculação de conteúdos nacionais de 2010 a 2013, com a criação de nada menos que 300 novas séries, entre ficcionais e documentais, segundo estimativas do setor. Na semana passada, o Rio Content Market, evento dedicado à produção de conteúdo, reuniu 3,5 mil pessoas, na capital fluminense - na primeira edição, há quatro anos, foram 800 participantes.”<sup>30</sup>

O sistema de cotas de filmes nacionais para televisão vem sendo utilizado desde 1961 através do decreto 50450, que estabelecia a proporção de exibição de um filme nacional para dois filmes estrangeiros. De acordo com Simis (2009), as cotas de telas foram usadas no Brasil durante anos “sob diversos governos e regimes, com diferentes modalidades e ainda o é, embora sob diferentes modalidades”.<sup>31</sup> No caso do Cinema,

A primeira legislação brasileira sobre Cota de Tela data de 1932. Naquele ano, o decreto 21.240 determinava a exibição de um filme educativo a cada sessão. A partir de 1939, com o Decreto-lei 1949, os cinemas tinham que exibir também um mínimo de longa metragens nacionais por ano. A cota chegou a seis filmes por ano em 1950. (...) Atualmente, conforme prescreve a Medida Provisória 2.228-1, de 2001, a Cota é decidida a cada ano por decreto presidencial. Em 2004, o número mínimo chegou a ser de 63 dias por cada sala.<sup>32</sup>

Existem pontos de vista divergentes sobre a imposição de cotas mínimas de exibição de produções audiovisuais nacionais, pois o Estado é visto por alguns como intervencionista e, para os que adotam este entendimento, isso prejudicaria o consumidor limitando sua liberdade de escolha. Entretanto, como aponta Jorge

<sup>30</sup>Estadão, A explosão do conteúdo nacional na TV paga. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-explosao-do-conteudo-nacional-na-tv-paga-imp-1642417>

<sup>31</sup>SIMIS, Anita. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. **O público e o privado**, n. 14, 2011. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=95&path%5B%5D=160> Acesso em:22/05/16

<sup>32</sup>*ibidem*

Peregrino<sup>33</sup>:

O ponto é que a cota de tela ainda ajuda o filme pequeno. Eu represento empresas de tamanhos diferentes. As grandes são contra as cotas, e as pequenas, a favor. Mas, pela minha experiência, o mecanismo ainda é necessário para o cinema brasileiro. Nem que seja pelo fator simbólico.

No que tange à cota de tela nas TVs Pagas, a empresa de TV por Assinatura Sky fez duras críticas a esta medida, em que era dito que o governo federal com esta medida estaria buscando fazer intervenção no conteúdo escolhido pelo assinante, através do controle de uma agência nacional, a Ancine, que controlaria o conteúdo da programação, e implicaria na liberdade de escolha do cidadão. Em campanha firmam que a lei diminuiria conteúdos como esportes e jornalismo na programação por não se considerado conteúdo que cumpra cotas. E que a qualidade iria cair através da entrada de conteúdo de produtoras independentes, assim como a entrada dos canais nacionais e independentes, considerando que isto seria dar privilégios para as produções independentes, pois estas que passariam a ser transmitidas em horário nobre. Um exemplo de iniciativa privada que repudiou a ação do governo, acusando a medida de intervencionista ao dedicar espaço ao conteúdo diversificado, oriundo de produtoras brasileiras independentes.<sup>34</sup>

A campanha publicitária da Sky foi repudiada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) que afirmou em nota<sup>35</sup> que o que a empresa fez com esta campanha foi “veicular informações equivocadas e apelar ao senso afetivo e emocional do consumidor, com a utilização de ídolos do esporte e ideias que remetem ao cerceamento da liberdade”.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup>Jorge Peregrino, presidente do Sindicato dos Distribuidores do Rio de Janeiro.) em entrevista concedida ao O Globo, em junho de 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/as-cotas-de-tela-em-xequ-11886144#ixzz4HbdsbAC6>

<sup>34</sup>A empresa fez uma campanha contra a questão de cotas estabelecida pela lei 12.485/11, que buscou mobilizar a população a se pronunciar contra a aprovação da mesma. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-IRGs8IOkIQ>

<sup>35</sup> Nota do IDEC, expedida em 2 de março de 2012. Disponível em: [http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/Nota\\_Idec\\_Sky\\_02mar12\\_Final.pdf](http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/Nota_Idec_Sky_02mar12_Final.pdf)

<sup>36</sup>Felipe Bianchi, para a série especial do Barão de Itararé h Disponível em: [http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185). Acesso em: 18/08/16

Por fim, podemos destacar que as Cotas de Telas são utilizadas em diversos países, na União Européia, por exemplo, e sempre foi vista como uma política de proteção a uma atividade tanto econômica quanto cultural e de grande importância para o país.<sup>37</sup>

Outra cota que a Lei trouxe para a TV por assinatura é a dos canais de interesse público. No artigo 32, ficou estabelecido que as prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado devem tornar disponíveis canais de programação de distribuição obrigatória, que são de interesse público para as seguintes destinações: Os canais de sinal aberto, canais destinados à Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal para transmissão ao vivo de suas sessões, canais com ênfase no direito à educação, cultura e comunicação, um canal dedicado à cidadania, um canal universitário e um comunitário, entre outros.

### 3.2 Condecine<sup>38</sup>

No processo de entrada das empresas telefônicas no setor, houve a determinação de uma contrapartida das mesmas, já que havia um interesse por parte das mesmas em transferir conteúdo audiovisual tendo em vista que esta atividade em termos de tráfego de dados cresceu muito como afirma Manevy,

A telefonia que oferece o serviço de internet e hoje o audiovisual e o conteúdo é o principal item de distribuição dessa infraestrutura ela contribui com módicos 4 reais por telefone celular para o Fundo e esse Fundo reinveste anualmente na produção brasileira em torno de 400, 500 milhões de reais por meio de editais públicos que atingem tanto as séries de televisão quanto o Cinema brasileiro.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>SIMIS, Anita (2009). *A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro* (PDF). Revista do PPG em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

<sup>38</sup>Sobre o assunto ver: <http://josematereid.jusbrasil.com.br/artigos/332966309/possibilidade-de-classificacao-da-condecine-como-contribuicao-social-de-intervencao-no-dominio-economico> : incentivo a cadeia produtiva do audiovisual. Acesso em: 21/08/16

<sup>39</sup> MANEVY, Alfredo. Programa Metrôpolis: Baixa do Fundo Setorial do Audiovisual. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GTLS-QqXhyE> Acesso em: 20/08/16

Uma consequência direta da entrada das empresas telefônicas no mercado de TV por Assinatura é que estas, ao prestarem este serviço, contribuem automaticamente com o Fundo Setorial do Audiovisual através do mecanismo de recolhimento da Condecine. A taxa é cobrada anualmente das empresas que se dedicarem à distribuição do Serviço de Acesso Condicionado (TVs por Assinatura). Esta taxa irá se converter em fundos para o Fundo Setorial do Audiovisual de acordo com o Art. 7º da Instrução Normativa nº 96<sup>40</sup> da Ancine que regulamenta este artigo da Lei 12.485/11.

O capítulo VI da Lei se refere ao estímulo à produção audiovisual e institui a Contribuição ao Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine – que faz parte de um programa de estímulo a produção audiovisual. A Condecine é regulamentada pela Instrução Normativa nº 96, de 15 de dezembro de 2011, da Ancine. O cálculo é feito a partir de informações prestadas pelas empresas à Anatel, e posteriormente o valor é recolhido por intermédio bancário para compor o Fundo Setorial do Audiovisual de acordo com o Art. 5º desta Instrução Normativa: “O valor da CONDECINE corresponderá ao estabelecido no Anexo I desta Instrução Normativa e será calculado de acordo com os dados repassados à ANCINE pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.”<sup>41</sup>

Na formulação da lei compreendeu-se que esta contribuição seria como uma contrapartida: ao entrarem no mercado na atividade de distribuição, iriam contribuir para as atividades de produção audiovisual, contribuindo para o aumento da produção cultural brasileira de audiovisual. Com a entrada das empresas telefônicas nesse mercado das TVs por Assinatura, de acordo com Soares,

Como exemplo, as telefônicas passaram a participar e atuar no serviço de Televisão por Assinatura, mas em contrapartida, movimentações sociais sustentaram a pauta de que cotas de conteúdos nacionais, regionais e

---

<sup>40</sup> Regulamenta o art. 32, II da Medida Provisória nº 2228-1, de 06 de setembro de 2001 e dispõe sobre o recolhimento regular da CONDECINE devida pela prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-96-de-15-de-dezembro-de-2011> Acesso em: 21/08/16

<sup>41</sup> Idem

concessão de espaço para uma rede pública de comunicação fossem garantidos no espectro de canais das operadoras de Televisão Paga.<sup>42</sup>

Para ilustrar, o FSA em 2010 dispôs de aproximadamente 84 milhões para investimento. No ano de 2013 o Fundo alcançou a cifra de aproximadamente 990 milhões para serem investidos, conforme tabela abaixo:

Ano	Arrecadação*	ORÇAMENTO FSA		
		LOA	Crédito Suplementar	Orçamento Total
2007	91.643.737	37.963.007	0	<b>37.963.007</b>
2008	165.695.606	56.160.628	0	<b>56.160.628</b>
2009	154.548.183	97.825.804	0	<b>97.825.804</b>
2010	62.991.467	63.437.792	0	<b>63.437.792</b>
2011	226.533.061	126.305.011	90.000.000	<b>216.305.011</b>
2012	811.026.934	112.360.348	450.000.000	<b>562.360.348</b>
2013	832.352.283	869.997.525	120.000.000	<b>989.997.525</b>

**Figura 1: Tabela de arrecadação do FSA<sup>43</sup>**

O aumento a partir do ano de entrada da Lei, 2011 até 2013 se deu em mais de 90% através do recolhimento da Condecine cobrado das empresas de telefonia que entraram nesse setor, e se refletiu diretamente no aumento da produção audiovisual. A Contribuição é cobrada daqueles que gerarem “a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas”, de acordo com os incisos I e II do artigo 32º da Lei 12.485/11.

<sup>42</sup>SOARES, Danilo César. Ecoando vozes: a regulação do serviço de acesso condicionado e o impacto na exibição de longas metragens nacionais. 2015. 70 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

<sup>43</sup>Disponível em: <http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/orcamento-global-anual> Acesso em: 21/08/16

A este respeito, a contribuição de Alfredo Manevy, presidente da SPCine<sup>44</sup>, que destaca sobre a inovação da Lei 12.485/11 e a respeito da Condecine é que:

Essa é uma das leis mais modernas do mundo. Não é o volume de dinheiro que ela mobiliza, mas a qualidade desse diploma legal e a forma pela qual ela articula o desenvolvimento da atividade. O Brasil tem uma legislação que está entre as mais modernas e contemporâneas do mundo porque arrecada na atividade para investir na atividade.

O destino do recurso da Condecine direcionado ao FSA é uma distribuição de modo a contribuir para a produção regional e independente, fora do eixo de produção Rio-São Paulo. De acordo com a Lei 11.437/06, art. 3º:

I - no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados; (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011).

II - no mínimo, 10% (dez por cento) deverão ser destinadas ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011).<sup>45</sup>

Desta forma, consideramos muito relevantes essas alterações no uso do Fundo Setorial do Audiovisual trazidas pela Lei da TV Paga para a cadeia produtiva do audiovisual. Observa-se que essas medidas estabelecidas pela Lei se articulam de modo a garantir a eficácia de suas proposições. Assim, em seu artigo 32º a Lei dispõe que o recolhimento da contribuição ao fundo é devido como contrapartida das programadoras e empacotadoras para a atuação no mercado das TVs por Assinatura, e, ao mesmo tempo, em seu artigo 27 dispõe sobre alterações na Lei 11.437/06, que trata da destinação da Condecine, de modo a assegurar a realização dos objetivos da Lei da TV Paga.

Outra determinação importante a ser considerada neste estudo, em especial no que se refere ao acompanhamento dos resultados da Lei é aquela que torna a Ancine e a Anatel órgãos fiscalizador e regulador das atividades de acesso condicionado. Assim,

---

<sup>44</sup>Sobre a SPCine ver mais em: <https://spcine.wordpress.com/> Acesso em: 21/06/16

<sup>45</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11437.htm). Acesso em: 19/08/16



abordaremos alguns aspectos relativos às atividades desenvolvidas por essas agencias no que tange às atribuições que lhes conferem a Lei conforme o capítulo a seguir.

#### 4. NOVAS ATRIBUIÇÕES DA ANCINE E DA ANATEL

Para o cumprimento da Lei, colocou-se a ANCINE como órgão regulador das atividades de programação e empacotamento, modificando a Medida Provisória nº 2.228-1-01 de 6 de setembro de 2001.[20] , que criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine). No Art. 26. da Lei da Tv Paga dispõe sobre alteração da Medida Provisória nº 2.228-1<sup>46</sup>. Nele, vemos que:

Art. 26. O Anexo I da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, passa a vigorar acrescido do quadro constante do Anexo desta Lei, e seus arts. 32, 33, 35, 36, 38 e 39 passam a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o parágrafo único do art. 38 para § 1º.

“Art.38. ....  
 ..... § 1º  
 .....  
 .....

§ 2º A Ancine e a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel exercerão as atividades de regulamentação e fiscalização no âmbito de suas competências e poderão definir o recolhimento conjunto da parcela da Condecine devida referente ao inciso III do **caput** do art. 33 e das taxas de fiscalização de que trata a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.” (NR)

Convém lembrar, para efeito de considerações posteriores, que, como mencionado no capítulo 1 desta monografia, a criação da Ancine deriva de um anseio que ficou evidenciado na Carta do III CBC<sup>47</sup> que foi a criação de uma agência

<sup>46</sup> Medida Provisória de 6 de Setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, 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 a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/medidas-provisorias/medida-provis-ria-n-2228-1-de-6-de-setembro-de-2001>

<sup>47</sup> “O Congresso Brasileiro de Cinema entende que se faz necessária a realização de ajustes significativos nas atuais políticas públicas. Isto com a clara finalidade de atender as demandas reais do setor, referentes à produção; distribuição; exibição; formação de público e profissional; preservação; difusão e pesquisa, ampliando o acesso aos mecanismos instituídos. A finalidade dessas propostas é garantir a presença do audiovisual brasileiro em todas as telas, como forma de promover os direitos do público a um amplo acesso aos bens culturais.” Disponível em: <http://culturadigital.br/cbcinema/>. Acesso em: 20/08/16

reguladora que se deu no ano num contexto político e e social do cinema de retomada que se deu com o fim da Embrafilme, logo, na necessidade do setor se articular e ter representatividade governamental. Como em Fornazari,

No caso do cinema, o investimento direto por meio de mecanismos geridos pela empresa estatal Embrafilme, extinta em 1990, alçavam o Estado à condição de socioprodutor da indústria cinematográfica. Na ausência desse suporte e sem outras alternativas públicas, o setor definiu por cerca de quatro anos, até que mecanismos de incentivo baseados em renúncia fiscal viessem a suprir a necessidade de investimento público no setor audiovisual. O modelo de lei de incentivo e de agência reguladora é expressão e exemplificação dos novos paradigmas de ação do Estado e de sua relação com a sociedade. O poder público, assim, não se desloca totalmente da intervenção no domínio econômico e social, pois precisa preencher as imperfeições de um mercado relativamente de pequena escala, com limitações tecnológicas e sem acesso viável a financiamentos privados.

Neste mesmo momento já se verifica a edição de uma lei que servisse de marco regulatório para TVs por assinatura como citado anteriormente, “Uma política de formulação para o setor de televisão por assinatura passou a ser repensada a partir da Lei do Cabo e da LGT após a criação da Ancine”.<sup>48</sup>

A agência regulamentou a Lei através das Instruções Normativas 100 e 101<sup>49</sup> Apesar de estar na função de reguladora da Lei, a Ancine incide no cumprimento da mesma, porém sem agir especificamente no processo de avaliação de conteúdos. A ANATEL regulará e fiscalizará as atividades de distribuição. Ela que controlará a abertura do mercado de televisão para as empresas de telefonia, de modo que se forme uma concorrência mais justa e ampla.

A Ancine fiscaliza, por exemplo, se as cotas de conteúdo nacional nos canais de espaço qualificado estão sendo cumpridas, define o que é espaço qualificado, estabelece o que é entendido por horário nobre, entre outras atribuições que se deram através das Instruções Normativas 100 e 101. Também determinará os critérios e sob que condições será investido o adicional arrecadado do Fundo Setorial do Audiovisual.<sup>50</sup> Este adicional foi direcionado às produções independentes localizadas nas regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste, estimulando as produções regionais. Os

---

<sup>48</sup>SOARES, Danilo César. Ecoando vozes: a regulação do serviço de acesso condicionado e o impacto na exibição de longas metragens nacionais. 2015. 70 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

outros 10% foram destinados à canais comunitários, universitários, e para programadoras brasileiras independentes.

As áreas técnicas da Ancine da Anatel passaram a ter um canal aberto de comunicação e troca de informações e cooperação, se utilizando de reuniões semanais no intento de desempenharem de maneira convergente a fiscalização e regulamentação da lei.

Aqui interessa-nos abordar algumas questões relativas à Ancine no exercício de sua competência, nos valendo da abordagem dada pelos agentes participantes do evento Rio Content Market de 2014.

#### **4.1 Desburocratização da Ancine**

Na fala dos produtores independentes do evento Rio ContentMarket que iremos abordar mais a fundo a seguir, encontramos muitas vezes o termo “desburocratização” em relação às ações da Ancine, órgão a que a Lei atribuiu à função de regulamentar a mesma, e teve como uma das metas o aumento da presença do conteúdo brasileiro na TV por assinatura, o crescimento da produção independente brasileira, o fortalecimento das empresas brasileiras de comunicação, o desenvolvimento das programadoras nacionais.

Para isso, coube à Agência regulamentar os artigos da lei relativos à cadeia do audiovisual que inclui os agentes de produção, programação e empacotamento e o estímulo à produção e à distribuição de obras audiovisuais brasileiras – por exemplo, na definição dos canais de espaço qualificado e do horário nobre, de acordo com as Instruções Normativas emitidas pela Ancine. Porém seus processos são extensos e,

---

<sup>49</sup> Instrução Normativa nº 101. Regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001; o credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado previsto no art. 12 da Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011; revoga a IN 41 e dá outras providências.”

<sup>50</sup> Fundo Setorial do Audiovisual: O FSA é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. Criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, o FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Seus recursos são oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). Disponível em: <http://fsa.ancine.gov.br>

segundo produtores, não está no tempo necessário das produções e dos demais elos dessa cadeia. Andréa Ribeiro representante da produtora O2 Filmes afirma que:

Claro que a gente tem muitos desafios pela frente. Ao meu entender o maior desafio é a desburocratização, os órgãos todos não caminham na velocidade necessária. Eu acho que as produtoras e os canais estão mais rápidos, mais ágeis do que o Fundo, do que a Ancine, hoje em dia eu tenho mais gente pra cuidar das questões da Ancine, eu preciso ter mais gente dentro da produtora pra cuidar das questões da Ancine, da burocratização da Ancine do que pessoas criando ou trabalhando diretamente com a produção. Meu tempo, 50% do meu dia é dedicado à questões burocráticas sendo que eu poderia estar 100 % dedicada à produção e à criação. Então eu acho que este é o primeiro grande desafio.<sup>51</sup>

Ou seja, que a necessidade da desburocratização é grande, pois interfere na capacidade criativa da produtora, já que pessoas que estão trabalhando para resolução destas questões poderiam estar criando e produzindo.

Também para o representante da produtora Giros, Belisário Franca, indica como um dos gargalos que a Lei ainda não solucionou é esse tempo burocrático necessário até o acesso ao Fundo Setorial, que tem sido muito grande principalmente para as pequenas e médias empresas, o caso da maioria das produtoras associadas. Sobre isto, comenta:

O timing pra que os projetos sejam aprovados no Fundo setorial tem sido penoso e isso caba criando uma deturpação. (...) Um projeto tá levando muito tempo. No nosso caso pessoal, o caso mais exitoso levou 9 meses do momento em que foi aprovado até a hora em que a gente tivesse acesso aos recursos.

Ou seja, com o tempo de aprovação muito longo, as empresas de médio e pequeno porte se vêem em desvantagem para competir com as grandes e já estabelecidas no mercado. Destacando a importância destas grandes empresas, mas reforçando da necessidade de se melhorar este aspecto na atuação da Ancine, Franca afirma:

É fundamental pro Brasil ter grandes empresas de produção independente. Mas é fundamental também que a Ancine se prepare pra que essa questão que

---

<sup>51</sup>RIBEIRO, Andréa. – Lei 12.485: Produtores Independentes. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 19/03/16

está acontecendo e é real, a gente tem uma série de exemplos aí no mercado, a Ancine sabe disso também, que não se alongue por muito tempo. Se a gente puder criar mecanismos pra que as análises de Fundo Setorial andem mais rápido e a qualidade seja o principal critério, eu acho que nisso aí a gente tem uma possibilidade de democratizar e enriquecer mais as programações que estes canais estão colocando no ar.<sup>52</sup>

Por fim, Franca com esta sugestão à ANCINE de que sejam desburocratizados ao máximo os processos de acesso ao Fundo e que na avaliação dos projetos o critério máximo seja a qualidade, denota que estes mecanismos ao serem aprimorados para melhorar as possibilidades de se democratizar o acesso à produção e criação de obras audiovisuais.

---

<sup>52</sup>*Idem*

## 5 EFEITOS DA LEI

### 5.1 Mudanças na produção audiovisual brasileira independente

O principal fator que modificou o campo da produção audiovisual foi o estabelecimento das cotas, conforme já citado anteriormente.

As parcerias entre produtores independentes e Empresas como a Globosat<sup>53</sup> e outras de Televisão foram incentivadas pela lei, trazendo este modelo de negócio, em que a empresa financia e a produtora detêm 51% da propriedade como uma prática mais comum. Como afirmou Sousa:

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.<sup>54</sup>

Ou seja, a lei provocou o aumento da produção audiovisual e novas perspectivas para este setor. De acordo com o relatório lançado pela Ancine, em seu site OCA – Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, “Dados gerais do Mercado Audiovisual Brasileiro” o número de títulos lançados 2010 era 5 e em 2012, primeiro ano de vigência da lei, o número saltou para 62. Em 2011, foram emitidos 1,9 mil Certificados de Produto Brasileiro (CPB) para filmes, seriados e programas na TV por

---

<sup>53</sup>A Globosat é a maior programadora de TV, a maior da América Latina que pertence ao Grupo Globo. Possui trinta e três (33) canais sendo vinte canais lineares, três exclusivos em HD, nove canais pay-per-view e um canal internacional. Disponível em: <http://www.robertomarinho.com.br/obra/globosat.htm> . Acesso em: 22/03/16 Para mais informações ver: <http://www.gigasatbrasil.com.br/#!Fique-por-dentro-Conhe%C3%A7a-a-hist%C3%B3ria-da-TV-por-assinatura/c1gv/553e2c800cf2adc1acf13e23> Acesso em: 25/08/16

<sup>54</sup>SOUSA, Ana Paula da Silva e. Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira. Vol. 18, nº 2, p.47-64, maio-agosto 2016. p.61. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5215/pdf>> Acesso em: 20/07/16.

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 estréias. Até 2011, o conteúdo nacional ocupava menos de 5% da programação da TV paga. O aumento do número de filmes produzidos se deve em parte, à implementação da Lei 12.485/2011 e as medidas de estímulo proporcionadas por ela. (Dados 2011, fonte: OCA, Ancine, 2014).<sup>55</sup>

Como demonstram os números, podemos observar que a lei provocou crescimento no setor das produtoras independentes em função do aumento da demanda. Apesar do crescimento, quem ainda tem mais facilidades de fechar contratos são as grandes produtoras, pelo fato destas terem o capital para adiantar os recursos da produção. Já as pequenas e médias que dependem do FSA para a produção se vêem em desvantagem nesse sentido, pois os prazos de liberação dos recursos ainda são muito extensos, demorando até dois anos para ser liberado. Este tempo está muito desatualizado com o tempo de retorno de que necessitam as produções seriadas para televisão, por exemplo.<sup>56</sup>

Outro aspecto da lei é que houve um aumento do financiamento das obras audiovisuais através de novos mecanismos da lei, como a Condecine – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – uma arrecadação que compõe o Fundo Setorial de Cinema. Este adicional no fundo representa um aumento de 150% a mais em relação a todos os recursos incentivados para o audiovisual disponível no Brasil, que beneficia as pequenas e médias produtoras de todo o país. Esta medida possibilitou um número muito maior de financiamento e, portanto influencia diretamente no número de horas de conteúdo nacional produzido, que tem aumentado vertiginosamente.

---

<sup>55</sup> Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br/dados-mercado.htm>

<sup>56</sup> SOUSA, Ana Paula da Silva e. Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira. Vol. 18, nº 2, p.47-64, maio-agosto 2016. p.61. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5215/pdf> Acesso em: 20/07/16.



A lei então pode representar um aquecimento do mercado de produções de conteúdo audiovisual nacional por trazer novas possibilidades de negócios e modelos de financiamento de produções deste mercado. De acordo com Manoel Rangel, “Nós temos um mercado extraordinariamente aquecido. (...) Um mercado que tem se expandido continuamente ao longo dos últimos anos. Se expandiu dramaticamente nos anos de 2011 e 2012 – o serviço de TV por assinatura mantém um ritmo de crescimento alto (...) 12%”.<sup>57</sup> Traz avanços no aspecto da produção e da distribuição, pois a televisão por assinatura é vista como mais uma janela de exibição e a lei determina o aumento da presença deste conteúdo nas grades de programação. Entende-se que é um momento promissor para o setor.

Houve um grande aumento no número de produções nacionais cumprindo horas na programação exibida nas TVs por assinatura, que até anos atrás era composta basicamente por conteúdo estrangeiro.

A quantidade de programação nacional, que totalizava 400 horas por ano (o que representa pouco mais de uma hora por dia somando todos os canais do pacote e contando, inclusive com o Canal Brasil), passou a ocupar 2 mil horas, nos cálculos da Agência Nacional do Cinema (Ancine).<sup>58</sup>

Assim como o número de horas de produção e exibição de conteúdo nacional independente aumentou, o número de produtores independentes associados à ABPITV (Associação Brasileira de Produtores Independentes) saltou de 119 no começo de 2011 para 508 ao final de 2014, conforme tabela a abaixo:

---

<sup>57</sup> RANGEL, Manoel. *Rio ContentMarket - Encontro com Ancine*. Rio de Janeiro, 2014. (Comunicação oral)

<sup>58</sup> Felipe Bianchi, para a série especial do Barão de Itararé h Disponível em: [http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185)

### Base de crescimento dos associados ABPITV (2011 a 2014)

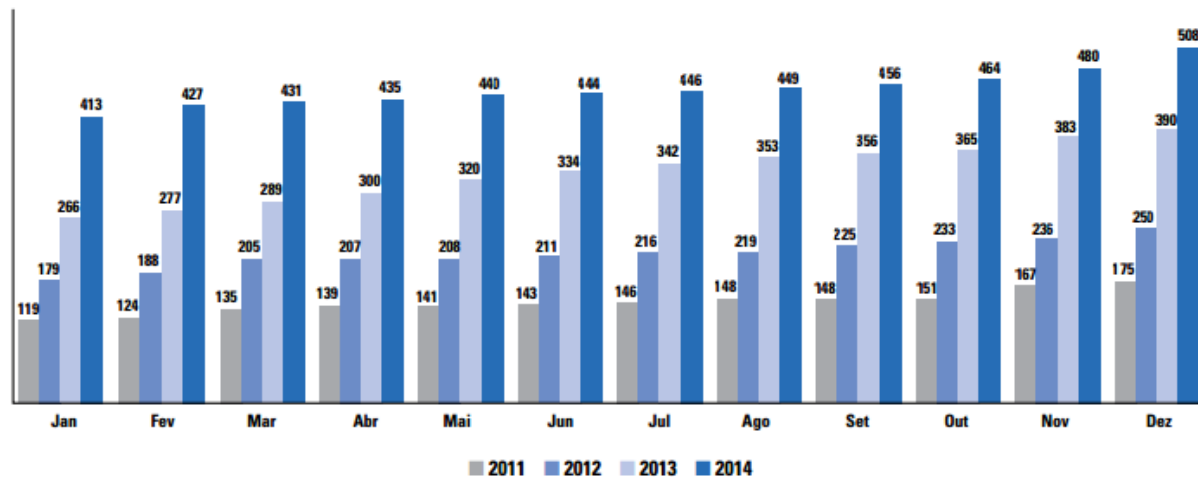


Figura 2 – Associados à ABPITV<sup>59</sup>

Como podemos observar, o crescimento do número do número de associados se deu em larga escala após a promulgação da Lei 12.485/11. Desta maneira identificamos uma consequência em função dos resultados obtidos com a aplicação da Lei. Que foi o desenvolvimento do setor dos produtores independentes, o aumento do número de horas de conteúdos demandadas, logo o aumento do número de agentes atuando nesse mercado.

## 5.2 Mudanças no mercado da TV paga

A lei também trata dos direitos dos assinantes e promoveu a unificação da legislação sobre o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) que antes não possuía lei específica além da Lei do Cabo (Lei 8.977/1995)<sup>60</sup>. A mudança que mais alterou todo esse sistema foi a liberação de capital estrangeiro na prestação de serviços, possibilitando a autorização para as empresas de telefonia atuarem no setor, que ocasionou o aumento significativo de assinantes, logo, o aumento do número de

<sup>59</sup> Anuário 2014 - Ações e resultados : ABPITV . Disponível em: [http://abpitr.com.br/site/wp-content/uploads/2015/02/anuarioABPITV\\_2014\\_valendo.pdf](http://abpitr.com.br/site/wp-content/uploads/2015/02/anuarioABPITV_2014_valendo.pdf)

<sup>60</sup> Revogada pela Lei 12.485 de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm)

pessoas que puderam ter acesso ao serviço de TV por Assinatura.

A Lei trouxe mais agentes investidores, que investiram em infraestrutura promovendo a expansão das redes de TV por Assinatura no país. Com a melhoria da infraestrutura, o preço final de custo diminuiu tornando o serviço bem mais acessível, conseguindo abarcar as classes econômicas C e D conseqüentemente. A entrada das classes econômicas C e D tornou o público da TV por assinatura bem mais diversificado que antes, que era predominantemente formado pelas classes A e B. Sobre o mercado da TV Paga, Oscar Simões presidente da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) diz: “Vivemos um crescimento acelerado nos últimos anos e um processo crescente nos últimos dois anos de inclusão da Classe C. A Classe C passa a ser um público relevante e importante no mercado de TV por Assinatura.”<sup>61</sup>

A TV paga sempre teve sua programação formada basicamente por conteúdo estrangeiro legendado ou dublado, com poucas participações de conteúdo nacional, programas na língua portuguesa e produções independentes, ou seja, atendia ao público das classes A e B. Com a formação desta nova audiência, as programadoras se viram com a necessidade de buscar atender o gosto desse novo público. A principal característica dessa nova audiência é o a predileção por conteúdo nacional, isto porque é um público advindo da TV aberta, que possui 90% da programação sendo produzida internamente pela televisão brasileira. Conforme Mauro Garcia, presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV):

Os hábitos de consumo audiovisual dessa nova base de assinantes (...) 46% da base pertencente à classe C, ela tem uma interferência direta na programação dos canais tanto os brasileiros como os internacionais que atuam no Brasil. São hábitos que vêm de TV aberta (desses novos assinantes) e que vão provocar uma nova atitude, uma nova reflexão nas programações.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup>SIMÕES, Oscar. RioContentMarket – Lei 12.485: ABPITV e ABTA. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014 (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=umO5QuRPpxM>. Acesso em: 15/06/2016

<sup>62</sup>GARCIA, Mauro. – Lei 12.485: ABPITV e ABTA. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=umO5QuRPpxM>. Acesso em: 15/06/2016

De acordo com a pesquisa de produção de conteúdos nacional para mídias digitais de 2011, a Rede Globo modelou o padrão do gosto brasileiro ao assistir TV e ainda na TV por assinatura, é campeã de audiência e chega a possuir 37% de toda a audiência no mês de agosto de 2011, de acordo com a Folha de São Paulo.

Apesar de ainda ser muito baixo o acesso à televisão por assinatura, em torno de 28% da população<sup>63</sup>. O que ocorreu como mostra o gráfico abaixo, foi que o número de assinantes cresceu consideravelmente nos anos seguintes à aprovação da lei.



**Figura 3 – Evolução do número de Assinantes de TV por assinatura** <sup>64</sup>

Um exemplo de canal brasileiro de espaço qualificado que passou a ser veiculado em larga escala por conta do cumprimento das cotas e passou a ser incorporado com mais frequência aos pacotes oferecidos aos assinantes pelas empacotadoras é o Canal Brasil que teve aumento do o número de domicílios atendidos de 3.000 (três mil) para 15.000 (quinze mil). <sup>65</sup>

<sup>63</sup>TV Paga fecha janeiro de 2016 com 18,99 milhões de assinantes . Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/986-tv-paga-fecha-janeiro-de-2016-com-19-26-milhoes-de-assinantes> . Acesso em: 18/07/2016

<sup>64</sup>Dados do setor fornecidos pela ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura). Disponível em: [http://www.abta.org.br/dados\\_do\\_setor.asp](http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp). Acesso: 18/07/2016

<sup>65</sup>GOMES, Afra. Canais Brasileiros de Espaço Qualificado. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yf7JKk5u3eo>. Acesso em: 20/03/16

Entretanto, procurando evitar os monopólios e oligopólios, conforme estabeleceu-se no Art. 3º, inciso VI: liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado. Ou seja, houve a proibição de que as operadoras de distribuição de conteúdo tivessem participação com ações em empresas de produção. Aqueles que tivessem ligados à atividade de produção não poderiam estar concomitantemente ligados à distribuição.

Este é um fator que atinge diretamente àqueles que produzem e pretendiam distribuir esse conteúdo localmente, por serem pequenas empresas, limitando a ação de pequenas distribuidoras. Este exemplo gerou um embate judicial de Ação Direta de Inconstitucionalidade da lei 12.485 que será analisado posteriormente.

A variedade da programação aumentou, com número de horas de programação nacional bem superior aos últimos anos, conforme tabela a baixo:



Figura 4 – Evolução na quantidade de horas de conteúdo brasileiro 2012-2013 <sup>66</sup>

<sup>66</sup> ANCINE. Informe de acompanhamento de mercado – TV Paga: Monitoramento de Programação (Fontes Secundárias). 2014.

O volume de produções também cresceu, o que significa que a lei estimulou este aumento do setor como se pode verificar na tabela abaixo:

Ano de Produção	Quantidade de Títulos	% do Total
2005	1	0,78%
2006	1	0,78%
2008	1	0,78%
2010	5	3,88%
2011	25	19,38%
2012	62	48,06%
2013	34	26,36%
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>100,00%</b>

\*De acordo com o ano existente no Certificado de Produto Brasileiro.

**Figura5 – Quantidade de títulos lançados por ano de produção<sup>67</sup>**

Ainda que represente uma pequena mudança, ainda não se encontra de forma equilibrada se comparada à outros países em que a programação nacional é protegida devidamente, contando em média com uma cota de 50% de espaço para a mesma.

---

<sup>67</sup> Informe de Acompanhamento de Mercado - Produção de Longas-metragens 2013. O Informe de Acompanhamento de Mercado de Produção de Longas Metragens é uma publicação da Superintendência de Análise de Mercado com periodicidade anual. Os informes podem ser acessados em: <http://oca.ancine.gov.br/informes-anuais.htm>. Disponível em: [http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/Producao/Informe\\_de\\_Producao\\_2013\\_-\\_Final.pdf](http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/Producao/Informe_de_Producao_2013_-_Final.pdf). Acesso em: 18/07/2016

## **6 CONTRIBUIÇÕES DO EVENTO RIO CONTENT MARKET 2014 ACERCA DA LEI 12.485/11**

Dados esses esclarecimentos iniciais, buscaremos apresentar uma avaliação dos primeiros impactos observados na TV Paga a partir da aplicação da lei, valendo-nos do conteúdo extraído de palestras do evento RioContentMarket<sup>68</sup>, e entrevistas feitas por revistas do meio cultural. O RioContentMarket é um evento anual que no ano de 2014 recebeu convidados que discursaram sobre a Lei e suas aplicações, por ser este o ano em que ela entrava em vigor na totalidade de suas exigências. Nesse encontro, criado para negociar conteúdo audiovisual, foram compostas mesas de discussões formadas por representantes de diversos setores do audiovisual. Dentre eles estão produtores independentes, representantes de canais brasileiros e da Ancine, assim como outras entidades.

É a partir destas mesas de discussão<sup>69</sup> que extraí os pontos de vista e colocações acerca da aplicação da Lei no período dos dois primeiros anos após sua aprovação (2012 e 2013). E também sobre como estão se adaptando à nova demanda de produção e se para os produtores independentes, por exemplo, quais benefícios a Lei trouxe e quais os gargalos que surgiram em seus desdobramentos. O ano e a edição do evento escolhidos são devido a aplicação da lei 12.485/2011 estar, na época, em seu segundo ano de vigência e, portanto, todas as suas determinações em sua totalidade, o fez com que a Lei se tornasse o centro das discussões no evento devido as modificações por ela ocorridas.

O que podemos observar das mesas de debate desenvolvidas neste evento, para todas as entidades envolvidas diretamente com os segmentos da cadeia de valor do audiovisual – produção, programação, empacotamento, distribuição – seja de representação dos segmentos público ou privado, a Lei contém falhas, mas também teve suas contribuições a dar para o setor. Isto porque uma grande parcela dos

---

<sup>68</sup> Disponível em: <http://abpityv.com.br/site/projetos-abpityv/rioccontentmarket/>

<sup>69</sup> Vídeos disponíveis no Canal do Youtube do Rio ContentMarket. Disponível em: <https://www.youtube.com/user/rioccontentmarket1/videos>

produtores audiovisuais foi incorporada à mídia televisiva, em especial aos canais qualificados das TVs pagas.

Os agentes atingidos diretamente pela Lei constataram que a mesma oferece novas possibilidades de negociações entre grandes, médias e pequenas empresas do setor audiovisual. Nunca antes se produziu tanto para canais qualificados nas TVs por assinatura, pois agora estes estão com a obrigatoriedade de exibir conteúdo nacional. “Há três anos, o único que comprava a produção nacional era o Canal Brasil. Hoje existe até uma concorrência, tanto na oferta de produções, quanto entre os canais, que disputam alguns conteúdos”<sup>70</sup>

Sobre este crescimento das produções e também sobre os impactos produzidos pela lei e sentidos pelos produtores e outros agentes do setor, podemos extrair as primeiras impressões dos impactos da lei nos debates do maior evento internacional dedicado à produção de conteúdo audiovisual, aberto a toda a indústria de televisão e mídias digitais, o RioContentMarket.

Foram destacados alguns pontos relevantes das falas de produtores independentes e da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV), além do olhar dos donos de canais e de programadoras.

Não há dúvidas sobre a realidade do fortalecimento do setor quando escutamos as falas dos representantes da Associação Brasileira de TV por assinatura (ABTA) e da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV).

Oscar Simões<sup>71</sup> explica em sua fala que o setor do audiovisual está em crescimento generalizado e que assim como a demanda por conteúdo nacional aumentou, também as possibilidades de recebimento de recursos e investimento aumentaram, devido às mudanças ocorridas pela lei ‘ nos mecanismos de acesso ao

---

<sup>70</sup>CRUZ, Sílvia. 2015. Seminário Internacional Cultura e Desenvolvimento. Disponível em: <http://culturadigital.br/culturaedesenvolvimento/2015/10/08/aumento-da-producao-audiovisual-brasileira-ganha-destaque-em-relatorio-da-convencao/>. Acesso em: 18/07/2016

<sup>71</sup> SIMÕES, Oscar. RioContentMarket – Lei 12.485: ABPITV e ABTA. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014 (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=umO5QuRPpXM>. Acesso em: 15/06/2016



Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). A Lei abriu o mercado para as empresas telefônicas e trouxe as novas linhas de financiamento dinamizando o mercado e permitindo novas possibilidades de negociação para a indústria do audiovisual. Oscar salienta que através da Lei surgiram também as cotas de conteúdo nacional a fim de protegê-lo e destacá-lo melhor na televisão por assinatura.

### **6.1 Marco Regulatório**

Para os representantes de produtoras independentes a Lei é vista como um marco regulatório conquistado após alguns anos de luta dos produtores independentes. A luta referencia-se a homogeneização presente na programação que torna o mercado pouco promissor para as pequenas produtoras em face que se vêem obrigadas a competir com as grandes.

Desta maneira, não há dúvidas de que a Lei se tornou um marco regulatório na produção independente. Andréa ribeiro, representante da O2 Filmes afirma que se ampliaram as possibilidades de produção com o aumento de mecanismos de incentivo, assim como os convênios com canais:

Eu acho que a Lei é um marco pra produção independente no Brasil. Eu acho que antes a produção independente era praticamente inexistente. A O2 tem 23 anos, em 21 anos nós produzimos 5 séries e no último ano e meio nós produzimos 8 séries e estamos com 5 em desenvolvimento. Então, 21 anos com 5 e suas temporadas e em um ano meio 8 mais 5 desenvolvimento mostra o impacto dessa Lei dentro da Produtora.<sup>72</sup>

Tudo indica que a Lei tem diversas contribuições a dar para a cadeia produtiva do audiovisual. Estimulando as produções independentes, garantindo um espaço mínimo para o conteúdo brasileiro e aumentando os incentivos fiscais é que esta

---

<sup>72</sup> RIBEIRO, Andréa. – Lei 12.485: Produtores Independentes. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 19/03/16

contribuiu nos últimos anos para que as produtoras independentes brasileiras crescessem, fortalecendo mercado do audiovisual e representando um marco regulatório. De acordo com Belisário Franca:

A Lei é um marco. Muitas outras batalhas foram feitas até a gente chegar na Lei. A própria Lei ela é uma luta de 5 anos dos produtores independentes no Congresso e um conjunto de outros atores pra que fosse aprovada, para que fosse um marco, para que fomentasse o mercado que hoje está fomentando. (...) Isso é importante a gente lembrar porque a Lei é um marco mas a lei continua e precisa ser aprimorada, ou seja, o corpo a corpo não acabou a gente continua batalhando. (...) Tem uma série de atividades e questões que nós produtores unidos ou em seus fóruns privados podem continuar fazendo.”<sup>73</sup>

Os produtores independentes sentiram como impacto da Lei a melhoria nas possibilidades de incentivos para produções e coproduções com entidades empresariais de maior porte, mudando suas formas de trabalharem concomitantemente. Ainda de acordo com Franca,

Houve uma mudança qualitativa da relação com os canais onde antes o modelo nesses últimos 20 anos era de condicionamento, agora existe uma abertura para várias modelagens. (...) Onde antes havia uma posição muito rígida dos canais hoje há uma flexibilidade, o que é muito bom. O que passa a ser interessante nos obriga enquanto produtores a ficarmos mais agudos no domínio das leis, a ficarmos mais agudos com relação ao mercado, do mercado inclusive publicitário que está se aproximando do nosso mercado de conteúdo.

Ao observarmos a Lei como um marco regulatório das TVs por Assinatura, podemos notar que a partir deste, houve uma mudança significativa no espaço dedicado às produções nacionais e de conteúdo independente nesta modalidade de televisão. Com conteúdos diversificados com reserva para ser exibido horário nobre, por exemplo, pressupõe-se que se pretende ampliar a grade de programação no sentido de democratizar o espaço de exibição, equilibrando as produções nacionais e estrangeiras.

A Lei contribui ao setor por trazer nova dinâmica para as programações televisivas de acesso condicionado, aumentando o número de programas, filmes e

---

<sup>73</sup>FRANCA, Belisário. Lei 12.485: Produtores Independentes. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 16/06/16

séries nacionais, inéditos e de produtoras independentes.

O fato de este tipo de conteúdo estar presente na programação com a finalidade de cumprir cota representa uma política pública para o audiovisual, porém não atinge a questão da produção e distribuição de forma articulada.

Houve o aumento da demanda por conteúdo, e o aumento de recursos para estas produções através de arrecadações, porém a Lei não consegue solucionar todas as demandas da cadeia produtiva, pois ainda as empresas produtoras e os conglomerados internacionais que mais possuem recursos ainda têm maior possibilidade de se fazerem presentes na televisão por assinatura. Ou seja, a Lei não representa ainda uma política protecionista eficaz, já que a maioria da programação continua sendo composta por conteúdo e canais estrangeiros, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 7 – Canais Monitorados: Quantidade de Horas de Programação Brasileira e Estrangeira – 2014

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

Figura 6 – Quantidade de horas de programação brasileira e estrangeira - 2014

Entretanto, nota-se, conforme Oscar Simões, que a Lei ainda apresenta problemas quanto aos prazos, processos e propriedade, além de outras questões como veremos a seguir.

## 6.2 Prazos, Processos e Propriedade

Na fala do representante da ABTA, Oscar Simões, as mudanças geradas pela Lei impactaram positivamente o mercado tanto para os produtores, programadores e distribuidores quanto para os assinantes. Como principais problemas apontados por ele, estão o que ele denomina como PPP: Processos, Prazos, Propriedade. Sobre o primeiro, ele diz que:

Há uma incompatibilidade entre o tempo da televisão e o tempo da administração pública, o tempo da burocracia brasileira. (...) Nessa primeira etapa dos processos, nós temos que encontrar maneiras criativas de redesenhar processos que dê a resposta que o mercado precisa. Porque não dá pra ficar esperando meses. (...) Respeitando as necessidades de cada parte envolvida buscar uma solução que viabilize o conteúdo para o assinante que eu acho que é o que nos une. Se a gente partir da premissa que o que nos une é atender a demanda do mercado, a gente está começando bem.<sup>74</sup>

Sobre os prazos, ele aponta que é preciso se reavaliar aqueles estipulados pela agência reguladora Ancine, que tem sido visto como curto e insuficiente para o aproveitamento e retorno de investimento das obras. Em suas palavras:

O segundo P que preocupa bastante são os Prazos. (...) Por que que o prazo de validade para cumprimento de cota é um ano, porque que não é dois? (...) Qual o estudo de impacto que foi feito? Como é que se calculou? Qual é o ponto ótimo da equação? (...) Acho que um é muito pouco. Porque a lógica do investimento quando você vive de relações estritamente comerciais chama-se retorno sobre o investimento. Se eu investi em alguma coisa eu preciso de um tempo pra amortizar aquele investimento e depreciar alguma coisa em um ano na contabilidade brasileira não existe esse negócio.<sup>75</sup>

Isto é, da problemática da nova medida sobre prazos, de sete anos para as obras brasileiras contarem como conteúdos qualificados para cumprir cota e, assim,

---

<sup>74</sup>SIMÕES, Oscar. RioContentMarket – Lei 12.485: ABPITV e ABTA. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014 (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=umO5QuRpxM> . Acesso em: 16/06/16

<sup>75</sup>*Idem*

vários filmes deixarão de ser exibidos em horário nobre, dando lugar às reprises, algo não muito positivo para o consumidor. Esta questão de prazo, para Afra Gomes, diretor de programação do Canal Brasil, aponta a nova regra da Ancine sobre a validade de sete anos contados desde o lançamento dos filmes para ser considerado para cumprir a cota de conteúdo brasileiro transmitido pelos canais. Ou seja, todos os dias títulos de filmes brasileiros de produção independente não podem mais cumprir a cota de conteúdo brasileiro, sendo retirados da lista dos que podem contribuir à cota dos canais e que ainda estejam em seu período de validade. Em suas palavras:

Atualmente temos mais de 500 títulos com vigência que não cumprem mais cotas. Isso está relacionado à depois de um ano deixa de cumprir cota no canal e a cada mês esse numero vai aumentando. O que é muito ruim que acabam ficando filmes praticamente congelados com vigência que deixam de ser exibidos no canal.<sup>76</sup>

E sobre o último “P”, propriedade, Oscar Simões traz o seguinte questionamento:

O que é mais importante? É de fato a produção ou a propriedade? Esta visão patrimonialista na perspectiva de alguns associados à ABTA ela atrapalha em alguns aspectos. Porque ela coíbe parcerias, e coíbe muitas vezes uma distribuição internacional. Você tem limitações que precisam ser revisitadas. Porque tem que ter 51% de controle? Eu diria que é isso autodeterminar o que é bom para o meu negócio.<sup>77</sup>

Ou seja, para associados da ABTA, a questão do negócio é mais relevante que a questão patrimonialista, já que foi feito um investimento e que este aspecto da Lei deveria ser revisto, pois prejudica as negociações em relação à obra audiovisual. Por fim ele coloca que a isonomia é fundamental, que é preciso superar as: “Assimetrias regulatórias e tributárias. Pra competir o mínimo é que se faça em regras isonômicas onde cada um tenha igualdade de condições pra poder competir. E ai nós temos uma complexidade.”<sup>78</sup>

Na questão das propriedades, o questionamento se aplica não só a filmes como também a produções de shows brasileiros que, por terem sido feitos por produtoras

---

<sup>76</sup>GOMES, Afra. Canais Brasileiros de Espaço Qualificado. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yf7JKk5u3eo>. Acesso em: 20/03/16

<sup>77</sup>*Idem*

<sup>78</sup>*Idem*

estrangeiras, que carregam os direitos de exibição, deixam ser considerados como produção independente brasileira pela Ancine. Ou seja, shows e clipes musicais de conteúdo brasileiro que não detêm o direito de exibição não podem nem contribuir para a cota, nem ser exibido em horário nobre pelo mesmo motivo.<sup>79</sup>

### 6.3 Coproduções

De acordo com o que informou Afra Gomes, do Canal Brasil, “Em um ano produzimos mais de 40 longas. (...) (o canal) Já coproduzia, mas em um ano produziu mais 40 longas que ainda não é suficiente para cumprir as doze horas diárias que a gente precisa cumprir.”<sup>80</sup>

As coproduções foram favorecidas pela Lei, através das parcerias entre produtores independentes e empresas como a Globosat por exemplo, e outras empresas de Televisão, em um modelo em que a empresa financia o projeto e a produtora detêm 51% da propriedade, como afirmou Sousa:

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.<sup>81</sup>

Através de parcerias, as pequenas produtoras que necessitam de incentivo para produzirem devido aos altos custos de produção passam a ter como produzir mesmo que não disponha de tal recurso. Isto pode ser considerado vantagem do ponto de vista da produção, pois facilita a execução dos projetos, independente de acesso ao fundo, ou recursos disponíveis da produtora, o que aumenta as chances de execução de

<sup>79</sup>GOMES, Afra. Canais Brasileiros de Espaço Qualificado. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yf7JKk5u3eo>. Acesso em: 20/03/16

<sup>80</sup>GOMES, Afra. Canais Brasileiros de Espaço Qualificado. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yf7JKk5u3eo>. Acesso em: 20/03/16

<sup>81</sup>SOUSA, Ana Paula da Silva e. Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira. Vol. 18, nº 2, p.47-64, maio-agosto 2016. p.61. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5215/pdf>> Acesso em: 20/07/16.

projetos, contribuindo para o desenvolvimento do setor. O que as coproduções trouxeram também foi o aumento da qualidade das produções, pelo aumento do investimento, o que influencia na necessidade de especialização de técnicos.

Uma vantagem para os coprodutores é a isenção da CONDECINE previsto no art. 49 da medida provisória Nº 2.228-1/01.<sup>82</sup>E de acordo com Andrea da produtora O2:

Estamos produzindo para vários canais, ampliamos a grade de canal porque antes nós só produzíamos pra Globo e HBO, e agora estamos produzindo pra FOX, pra Discovery, pro GNT, enfim, além de continuar produzindo pra HBO que já produzia, era uma das poucas já produzia, então realmente foi um impacto grande, um marco na produção independente.<sup>83</sup>

#### 6.4 O Ponto de vista da Ancine – na fala de Manoel Rangel

Manoel Rangel, o diretor da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em sua fala no Rio Content Market (2014)<sup>84</sup>, reforça que o próprio evento tal como ocorria naquela edição denotava um sinal evolutivo de toda a cadeia audiovisual e afirma ser em função das oportunidades que se abriram através da Lei 12.485/11:

O sucesso do rio content, a quantidade de agentes econômicos presentes aqui esses dias é uma demonstração concreta dessas oportunidades. A quantidade de profissionais que vieram se dedicar a este setor. A construção de novas áreas, de áreas de desenvolvimento e de aquisição dentro das programadoras. Das programadoras internacionais e das programadoras brasileiras. A transformação da operação de muitas das produtoras. A chegada de novos profissionais e a criação de novas empresas. Tudo isso é fruto desse novo ambiente dos serviços audiovisuais no país.<sup>85</sup>

Ele também discorre sobre o mercado, que cresceu como um todo, principalmente logo após a aprovação a Lei:

---

<sup>82</sup>LEAL, Marinna Cardoso. Ancine: Desvendando a apresentação e aprovação de projetos audiovisuais para captação de recursos incentivados. 62f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Produção Cultural), UFF, Niterói, 2016

<sup>83</sup>RIBEIRO, Andréa. – Lei 12.485: Produtores Independentes. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 19/03/16

<sup>84</sup>Para mais referências, ver: <http://riocontentmarket.com/>

<sup>85</sup>RANGEL, Manoel – Encontro com Ancine. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QJGARcebZxw>. Acesso em: 20/03/16

Nós tivemos nesses últimos anos o desafio de uma profunda mudança no marco regulatório da TV paga de implantar uma lei complexa, que exige uma alteração de estratégia do conjunto das empresas, que exigiu capacidade de adaptação de todos, que exigiu superação de todos envolvidos e nós o fizemos todos à contento. Houve desafio para todos nós. (...) Nós temos um mercado extraordinariamente aquecido. (...) Um mercado que tem se expandido continuamente ao longo dos últimos anos. Se expandiu dramaticamente nos anos de 2011 e 2012 (o serviço de TV por assinatura) e mantém um ritmo de crescimento alto (...) 12%”<sup>86</sup>

Ele afirma que, com este crescimento, surgiram dois grandes desafios na esfera da produção do audiovisual: produzir em quantidade para atender as demandas com qualidade, e enfrentar problemas estruturais, que obrigam as produtoras a se capacitarem melhor: “desafio de produzir em quantidade para suprir a demanda que surgiu nesse mercado e produzir com qualidade”.

A Agência não pode se expandir na mesma velocidade que a implementação da lei, porque os recursos não chegaram no tempo e nem na quantidade necessária para acompanhar o processo. Sobre isto, Rangel diz:

Querida chamar a atenção de vocês que nós da Ancine tivemos também igual à vocês um grande desafio de adaptação para a implementação da Lei. Não só o desafio de desenvolver os regulamentos, mas também o desafio de uma explosão de demandas. Este mercado aquecido rebate na agência de maneira dramática. E queria dizer à vocês que nós não recebemos os meios, não tivemos acesso aos meios de nos expandir na mesma velocidade em que tivemos que fazer a implementação da Lei.” Os servidores que nós obtivemos estão chegando agora. O acréscimo de servidores na agência. O desenvolvimento os recursos necessários pra seguir no desenvolvimento dos sistemas chegaram, foram sendo investidos, mas não na quantidade e na velocidade necessária do processo. Portanto estes são desafios que a gente segue enfrentando.<sup>87</sup>

Dito isto, ele comenta que o desafio da Ancine que se mostrou necessário no processo de aplicação da Lei é “O desafio de por em operação novas ações do Fundo Setorial do Audiovisual que possam contribuir, dinamizar, acelerar, dar maior celeridade no processo de desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro.”

Sobre estas ações, Rangel vai explicar que estas têm alguns objetivos principais. São eles: dinamizar a política pública em todo território nacional, dinamizar a

---

<sup>86</sup>*Idem*

<sup>87</sup>*Idem*



produção e parcerias entre televisão e produção independente, assim como entre distribuidores e produtores independentes, contribuir para desenvolvimento de roteiros e formatos e, através de um conjunto de ações desenvolvidas pela Agência visam responder à altura das oportunidades proporcionadas pela lei.

Nosso objetivo com elas (conjunto de ações) é dinamizar política pública em todos os estados do país, é dinamizar produção em todos os estados do país, é dinamizar a parceria entre a televisão e a produção independente, é dinamizar a parceria entre distribuidores e produtores independentes, distribuidores brasileiros, (...) é criar as condições para que nós possamos responder a essa oportunidade que está diante de nós. Oportunidade que é fruto dos esforços de todos nós. (...) Da energia empreendedora de todos os agentes econômicos do setor, do esforço do Estado brasileiro em construir uma política pública sólida pra esse setor com metas claras, com diretrizes transparentes consolidadas no Plano de Diretrizes e Metas aprovado pelo Conselho Superior do Cinema. (...) Portanto é preciso dizer que isso marca um compromisso do Governo Federal com a política pública de Cinema e de Audiovisual.<sup>88</sup>

Ele levantou três questões que o fundo deverá trazer para o setor: primeiro, a linha de investimento em produção independente através das programadoras; segundo, o investimento de 33 milhões no desenvolvimento de roteiros e formatos e terceiro, o equilíbrio entre suporte automático e suporte seletivo. O suporte automático dá curso às produções, acelerando os processos e o segundo modelo e o seletivo é o que dá oportunidade aos novos de se aproximarem do mercado. Por ultimo, ele anuncia que há a intenção de criação de câmaras técnicas para compartilhar com a população os rumos e aperfeiçoamento das questões surgidas com a lei.

A Ancine e todos puderam constatar que houve aumento do numero de canais programados, de títulos estreados, do número de assinantes de televisão por assinatura e conseqüentemente aumento desta audiência. Do ponto de vista da cadeia produtiva do audiovisual, os resultados mais importantes foram, na fala de Rangel:

Produtoras pequenas passaram a ter a primeira oportunidade de se apresentar, levar projetos, à programadoras, a negociar, fechar negócio e produzir numa dinâmica que exige prazo de entrega, qualidade de entrega e que exige um esforço de chegar num patamar de qualidade que responda ao mercado interno, mas que traga também consigo a possibilidade de acesso ao mercado

---

<sup>88</sup>*Idem*

internacional.<sup>89</sup>

Rangel afirma também que o tempo de maturação da Lei gerou uma complexidade positiva no momento de sua aplicação. O conteúdo brasileiro começou a ser visto como um bom negócio inclusive internacionalmente, o que atrai novos parceiros e, na visão da Ancine isto é vantajoso. A intenção é que se produza conteúdo de alto valor agregado, que possa ser exportado e que possa seguir sendo explorado em outras janelas com perspectiva de inserção internacional, e para tanto, é preciso investir maciçamente nestas produções.

Estes parceiros que a Lei de um modo geral atraiu por tornar este mercado promissor devem agir com o intuito de fortalecer a produção audiovisual brasileira, a cultura brasileira, e a incorporação da diversidade brasileira.

“Muitas empresas passaram a ver a oportunidade que representa o trabalhar com conteúdo brasileiro. Muitos parceiros internacionais, produtores, televisões desejam se associar a este bom momento da televisão brasileira e esse bom momento do mercado audiovisual brasileiro. E nós dizemos: são todos bem vindos dentro do princípio de que nós queremos fortalecer a produção audiovisual brasileira, a cultura brasileira, a incorporação da diversidade da cultura brasileira que é um outro trunfo importante que a Lei 12.485 traz consigo.”<sup>90</sup>

Desde o momento de aplicação da Lei até o ano do referido evento, surgiram questões que se tornaram impasses, uma delas é a questão das reprises. Sobre isso, o posicionamento da agência, na época era de que ela conta com o bom senso das programadoras no sentido de que estes não devem se exceder nas reprises sob o risco de diminuir a qualidade dos canais, contribuindo assim para um modelo de auto regulação.

Porém, recentemente, em 2015, a Agência fez algumas alterações na Lei da TV Paga através da Instrução Normativa 121<sup>91</sup>, de 22 de junho de 2015, no sentido de

---

<sup>89</sup>*Idem*

<sup>90</sup>*Idem*

<sup>91</sup>Instrução Normativa nº121 da Ancine: Altera dispositivos das Instruções Normativas nº. 91, de 1 de dezembro de 2010; Instrução Normativa nº. 100, de 29 de maio de 2012; Instrução Normativa nº. 104, de 10 de julho de 2012; Instrução Normativa nº. 105, de 10 de julho de 2012; e Instrução Normativa nº. 106, de 1 de dezembro de 2012, e dá outras providências. Disponível em:

atenuar as reprises nos canais que precisam cumprir cota. A IN 121 também passou a aceitar coproduções como produto nacional, o que facilita bastante o cumprimento de cotas e contribui para diminuir as reprises. Para isto, a Ancine alterou o artigo 24 da Lei, limitando o período para reprise de uma obra que esteja cumprindo cota de conteúdo brasileiro da seguinte forma:

18 meses no caso dos canais que devem veicular 3h30 horas semanais de conteúdo brasileiro; 4 meses nos canais que devem exibir 21h ou 24,5 horas; e 30 meses naqueles canais que têm a obrigação de veicular 84 horas semanais de conteúdos produzidos no país para reprisar a obra.<sup>92</sup>

A agência acredita que nem todo carregamento de conteúdo brasileiro deve vir do investimento público. O seja, que o investimento do Estado é uma questão à parte do carregamento de conteúdo nacional na programação. Rangel relata que os investimentos aumentaram no último ano o equivalente aos quatro anos passados no período que antecede a vigência da lei 12.485/2011: “Nessas ações nós estamos investindo 400 milhões de reais no desenvolvimento do setor. É preciso dizer que é o mesmo volume de investimento que nós tivemos na soma das quatro edições anteriores do FSA.”<sup>93</sup>

---

<https://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-121-de-22-de-junho-de-2015>. Acesso em: 21/06/16

<sup>92</sup> <http://www.telesintese.com.br/apos-um-ano-de-seac-ancine-ameaca-regular-reprises/>

<sup>93</sup> RANGEL, Manoel – Encontro com Ancine. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QJGARcebZxw>. Acesso em: 20/03/16

## 7 OUTRAS QUESTÕES ACERCA DA LEI

Walter Vieira Ceneviva, vice-presidente-executivo do Grupo Bandeirantes de Comunicação e representante da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra)<sup>94</sup> em audiência pública sobre TV por assinatura<sup>95</sup> afirma que a Lei 12.485/2011 foi muito benéfica em diversos sentidos. Isto por ter uma temática de grande importância que é a distribuição de TV para os brasileiros. Porém, para Ceneviva, a lei teria falhado ao tomar medidas que violaram inúmeros dispositivos constitucionais. Assim como a Abra, outras entidades foram autoras de ADIs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) contra a Lei 12.485/2011.

Em relação à essas ADI's, o Ministério da Cultura posicionou-se da seguinte forma:

O Ministério da Cultura, que teve papel central em todo o processo de formulação da Lei durante os cinco anos de tramitação no Congresso Nacional, manifesta-se em defesa da Lei 12.485, assim como quanto à sua discordância com as Ações de Inconstitucionalidade em curso, conclamando os diferentes atores do campo audiovisual brasileiro para que se manifestem publicamente, fortalecendo a percepção de amplo apoio social que a Lei adquiriu desde que foi aprovada.<sup>96</sup>

Em agosto de 2015 foram votadas essas ações que questionam a constitucionalidade da lei, porém o julgamento foi suspenso por cinco votos à zero a favor da constitucionalidade e com um pedido de revisão do processo e permanece em suspenso.

Algumas empresas também entraram com pedidos de dispensa do cumprimento das obrigações de veiculação de conteúdo audiovisual brasileiro a partir de 2012 e

---

<sup>94</sup> Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA). Disponível em: <http://www.abra.inf.br/index.php>. Acesso em: 22/08/16

<sup>95</sup> Notícias STF: Representante da Associação Brasileira de Radiodifusores critica dispositivos da Lei 12.485/11. 18/02/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idConteudo=230950>. Acesso em: 22/06/16

<sup>96</sup> Notícias: MinC defende a manutenção integral da Lei da TV Paga. 23/06/16. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/minc-defende-a-manutencao-integral-da-lei-da-tv-paga/10883](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/minc-defende-a-manutencao-integral-da-lei-da-tv-paga/10883). Acesso em: 25/07/16

destes, até o ano de 2014, a Ancine fez acordo com apenas dois dos treze pedidos de acordo, conforme publicado em seu sítio na internet.<sup>97</sup> Os pedidos de dispensa foram feitos não apenas para à cota de conteúdo. As empacotadoras também recorreram para negociar com a Ancine, a dispensa do canal extra de conteúdo jornalístico. A maioria destes pedidos foram indeferidos por tratar-se de empresas de médio ou grande porte com capacidade técnica e financeira para cumprir as obrigações legais. Apenas 4 das 62 empacotadoras tiveram o pedido deferido, sob alegação de dificuldades técnicas para o cumprimento das obrigações. Acontece que grande parte dos pedidos de dispensa da veiculação de canais jornalísticos advém de pequenas empacotadoras, entre 5 e 10mil assinantes, que não tem condições financeiras de arcar com os custos necessários à adequação à Lei. Portanto, é preciso averiguar se a Lei não está perdendo de vista os pequenos grupos e deixando de observar as peculiaridades das pequenas, médias e grandes empresas.

Há também o caso dos canais que possuem identidade cultural de outras nacionalidades, encontrando dificuldades em encontrar um programa com conteúdo audiovisual brasileiro que consiga se adequar a este formato. Outro caso que precisa ser bem analisado, pois, a Lei, ao impor indiscriminadamente a regra, talvez esteja ferindo a identidade intelectual dos canais.<sup>98</sup>

No ano de 2016 o SindiTeleBrasil , Sindicato que representa as operadoras de telefonia como Oi, Tim, Vivo e Claro entrou com uma ação para se eximir da obrigação de pagar a Condecine, porém não obteve sucesso. De acordo com o site da Agencia Brasil:

O Supremo Tribunal Federal (STF) derrubou a liminar concedida em janeiro pela Justiça Federal que liberava as operadoras de telefonia celular de pagar a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). O pedido de suspensão da decisão liminar, feito pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), foi deferido ontem (8) pelo presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski. No início deste ano, o Sindicato Nacional das

---

<sup>97</sup>ANCINE. Pedidos de dispensa de cumprimento de obrigações. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/lei-da-tv-paga/pedidos-licenca-obrig>> Acesso em: 15/07/16

<sup>98</sup>LOPES, Denise Maria Moura da Silva. "Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485." *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16

Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil), que representa empresas como Oi, Tim, Claro e Telefônica/Vivo, moveu duas ações judiciais contra a Condecine: uma contestando a própria existência da contribuição e outra questionando o reajuste de 28,5% na taxa, aprovado no ano passado pelo Congresso Nacional. Segundo a entidade, as empresas do setor não integram a cadeia produtiva do audiovisual.<sup>99</sup>

Ainda sobre estas ações judiciais, o então Ministro Juca Ferreira diz que esta argumentação de que as empresas do setor não integram a cadeia produtiva do audiovisual, de acordo com o site da Agência Brasil:

“É uma argumentação absolutamente frágil”, disse Ferreira. “Deu até a impressão para o governo, para a AGU [Advocacia-Geral da União], de que qualquer juiz, mesmo malinformado, não levaria em consideração, porque afirma que as teles não fazem parte da cadeia produtiva do audiovisual, quando, na verdade, são o grande veículo, o grande transportador de imagem e som”, completou o ministro.<sup>100</sup>

Segundo Manoel Rangel, atual diretor-presidente da Ancine, principal gestora do FSA, caso a liminar que daria isenção às teles não fosse revogada, o setor poderia sofrer uma crise de grandes proporções. Só no ano de 2015, a fatia devida pelas teles representou aproximadamente 90% da Condecine este montante corresponde a cerca de 80% do Fundo Setorial do Audiovisual. Ou seja, esta arrecadação trouxe um aumento significativo no montante disponível para fomento do setor audiovisual, chegando a elevar em 150% o Fundo Setorial do Audiovisual.

---

<sup>99</sup>STF determina que operadoras de telefonia paguem contribuição para o cinema. 09/03/2016.

Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2016-03/stf-determina-que-operadoras-de-telefonia-paguem-contribuicao-para-o-cinema>. Acesso em: 27/06/2016

<sup>100</sup> Teles usam “argumento frágil” para contestar Condecine, diz ministro da Cultura. 29/02/2016.

Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2016-02/teles-usam-argumento-fragil-para-contestar-condecine-diz-ministro-da-cultura>. Acesso em: 27/06/2016

## CONCLUSÃO

A promulgação da lei 12.485/2011 que alterou a regulamentação do setor da TV Paga ou serviço de acesso condicionado pôde representar o início de um novo momento para as TVs, não só do ponto de vista mercadológico, pois fez aumentar muito o número de assinantes, mas também da produção de conteúdo, que passou a contar como cota e logo, a participar em maior número de horas da grade de programação. Com isto, pudemos comprovar que nesta ação houve a valorização das produções brasileiras e principalmente as produções brasileiras independentes.

Entendemos que na formulação de qualquer política pública para o audiovisual que confira visibilidade para as culturas regionais, é preciso que o espaço midiático se abra para as minorias e diversas culturas possam exercer o direito de ter acesso ao espaço midiático. Isto é o que se esperava da Lei 12.485/2011: trazer diversidade de representações culturais para a programação da TV paga, e que isto favoreça novos produtores, incluir novos conteúdos e diversificar a grade de programação, além de abrir o mercado para mais empresas de programação, empacotamento e distribuição de conteúdos audiovisuais.

Através das ações da Lei como a cota mínima de conteúdo nacional pudemos acompanhar ampliação do acesso ao espaço midiático e também a abertura do mercado para produtores independentes, ocasionando os novos modelos de negócios gerando coproduções entre produtoras nacionais e estrangeiras.

Observamos também o aumento do Fundo Setorial do Audiovisual em função do recolhimento da Condecine e por consequência o aumento do fomento direto como medidas que estimularam a cadeia do audiovisual.

Como medida regulatória que contribuiu para o desenvolvimento econômico e social do país, podemos apontar o aumento do número de assinantes por consequência da abertura do mercado para as empresas de telecomunicações.

Paralelamente foi possível notar que outras questões acerca das estagnações e dos retrocessos surgiram em função da mesma.

Assim, como repercussões negativas, teremos os impasses burocráticos que ainda existem entre Ancine e produtores, os longos prazos para liberação de recurso do Fundo que implicam no tempo de desenvolvimento das produtoras independentes, a falta de isonomia na aplicação de regras que obrigam as empacotadoras a inserirem mais opções de canais brasileiros, inclusive de canais jornalísticos mesmo sem terem grande número de usuários atendidos e sendo considerada empresa de pequeno porte.

Além disso, também pode ser apontado como um aspecto negativo o fato de se incluir programação nacional em canais que são originalmente criadas com uma determinada identidade cultural, caso em que a imposição da cota mínima de conteúdo nacional brasileiro fere propósito do canal.

A partir do quadro em que se encontravam as TVs fechadas, pudemos considerar que o surgimento da lei se mostra muito pertinente, tendo em vista a diferença desequilibrada entre conteúdo estrangeiro e conteúdo brasileiro na programação das TVs por assinatura. Diante da realidade ocasionada pela Lei, o que se pode notar é que ela contribuiu para que se diminuísse essa distância, ainda que de maneira bem modesta. Acredito que quanto mais houver diversidade cultural nos meios de comunicação, mais estas duas áreas irão se entrelaçar trazendo bons resultados no sentido de promover a cultura, o acesso aos bens culturais e por consequência, a democratização da cultura.

Podemos concluir que a lei 12.485/2011 vem corroborar essa ideia de que o espaço para a produção nacional precisa de uma legislação específica já que a realidade é que a maioria da programação ainda é estrangeira. Como podemos observar em Lopes: “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.”

Embora a Lei seja um passo no sentido do exercício da cidadania cultural, ela não esgota a totalidade de questões a serem regulamentadas no âmbito da atividade



televisiva no Brasil. Uma política pública que aproxime comunicação e direitos culturais é indispensável para que se garanta a democratização do acesso aos meios de fruição e produção cultural na TV, de modo a garantir a diversidade cultural e a inclusão social ou seja, corresponda de maneira mais efetiva à potencia da nossa riqueza cultural.

## REFERÊNCIAS

ANCINE. Informe de Acompanhamento de Mercado – TV Paga, Monitoramento de Programação em 2013. Disponível em <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/Programacao/InformeTVPaga2013.pdf>. Acesso em: 18/07/2016

ANCINE. Pedidos de dispensa de cumprimento de obrigações. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/lei-da-tv-paga/pedidos-licenca-obrig>, acesso em 30 de junho de 2014. Acesso em: 18/07/2016

BIANCHI, Felipe. **Lei da TV Paga, uma pequena revolução**. Barão de Itararé. (2014). Sítio do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé. Disponível em: <[http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592:lei-da-tv-paga-uma-pequena-revolucao&catid=12&Itemid=185)> Acesso em: 18/08/16

BRASIL. Ministério das Comunicações; FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas; **Caderno da Conferência Nacional de Comunicação, 1, 2010, Brasília**

CARIBÉ, Pedro. **Cartografia de uma rede audiovisual no Brasil: os vínculos que constituem a lei da TV Paga**. Universidade de Brasília (UnB). Brasília 2014. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2014/resumos/R9-2075-1.pdf>> Acesso em: 21/07/16

FRANCA, Belisário. **Lei 12.485: Produtores Independentes**. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 16/06/16

GOMES, Afra. **Canais Brasileiros de Espaço Qualificado**. Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yf7JKk5u3eo>. Acesso em: 20/03/16

LEAL, Marinna Cardoso. **Ancine: Desvendando a apresentação e aprovação de**

**projetos audiovisuais para captação de recursos incentivados.** 62f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Produção Cultural), UFF, Niterói, 2016

LOPES, Denise Maria Moura da Silva. **Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485.** *Revista Eptic* 17.2 (2015): 39-56. Disponível em: <[www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf](http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/39/pdf)> Acesso em: 20/07/16

RANGEL, Manoel – **Encontro com Ancine.** Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QJGARcebZxw>. Acesso em: 20/03/16

RIBEIRO, Andréa. – **Lei 12.485: Produtores Independentes.** Rio de Janeiro, ABPITV, 2014. (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RjhUeaOoXcQ>. Acesso em: 19/03/16

SIMIS, Anita. **A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro.** O público e o privado, n. 14, 2011. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=95&path%5B%5D=160>> Acesso em: 22/05/16

SIMÕES, Oscar. **RioContentMarket – Lei 12.485: ABPITV e ABTA.** Rio de Janeiro, ABPITV, 2014 (Comunicação oral). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=umO5QuRPpxM>. Acesso em: 15/06/2016

SOARES, Danilo César. **Ecoando vozes: a regulação do serviço de acesso condicionado e o impacto na exibição de longas metragens nacionais.** Brasília: Universidade de Brasília, 2015. 70 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social).

SOUSA, Ana Paula da Silva e. **Lei da TV paga: um novo paradigma para a política audiovisual brasileira.** Vol. 18, nº 2, p.47-64, maio-agosto 2016. p.61. Disponível em:

<<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/5215/pdf>> Acesso em: 20/07/16

STIVAL, Fernando. **Características jurídicas do mercado brasileiro de audiovisual: a construção da Lei 12.485 de 2011 e seus desdobramentos**. São Paulo: Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 153f. Dissertação (mestrado).

### **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011. Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)> Acesso em: 15/06/2014.

BRASIL. Instrução Normativa da Ancine nº 100 de 29 de maio de 2012. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências.

Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/Relatorios\\_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/013\\_Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20100%20-%20Ancine.pdf](http://www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/CCS/Legisla%C3%A7%C3%A3o/013_Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20100%20-%20Ancine.pdf)> Acesso em: 16/06/2014.

BRASIL. Instrução Normativa nº121 da Ancine: Altera dispositivos das Instruções Normativa nº. 91, de 1 de dezembro de 2010; Instrução Normativa nº. 100, de 29 de maio de 2012; Instrução Normativa nº. 104, de 10 de julho de 2012; Instrução Normativa nº. 105, de 10 de julho de 2012; e Instrução Normativa nº. 106, de 1 de dezembro de 2012, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-121-de-22-de-junho-de-2015.>> Acesso em: 21/06/16

BRASIL. Instrução Normativa da Ancine nº 122 de 09 de dezembro de 2015. Altera as Instruções Normativas nº. 88 de 02 de março de 2010, nº 100 de 29 de maio de 2012,

nº 104 de 10 de julho de 2012 e nº 106 de 01 de dezembro de 2012. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-122-de-09-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21/08/16

BRASIL. Instrução Normativa nº 101. Regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001; o credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado previsto no art. 12 da Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011; revoga a IN 41 e dá outras providências.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 96, de 15 de dezembro de 2011. Regulamenta o art. 32, II da Medida Provisória nº 2228-1, de 06 de setembro de 2001 e dispõe sobre o recolhimento regular da CONDECINE devida pela prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-96-de-15-de-dezembro-de-2011> Acesso em: 21/08/16

BRASIL. Medida Provisória Nº 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, 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 a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/medidas-provisorias/medida-provis-ria-n-2228-1-de-6-de-setembro-de-2001>



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM PRODUÇÃO CULTURAL

---

## AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DE MONOGRAFIA

---

Niterói, 02/09/2016

Eu, **JULIA DE MELO PAIXÃO**, CPF 143.726.947-84 formando(a) do curso de Graduação em Produção Cultural da Universidade Federal Fluminense, autorizo a divulgação do conteúdo da monografia (texto integral e/ou fragmentos, respeitada a autoria) intitulada "**A LEI DA TV PAGA: MARCO LEGAL DO AUDIOVISUAL EM FAVOR DA DIVERSIDADE CULTURAL**" defendida nesta data, em bibliotecas e sítios de divulgação de resultados científicos e acadêmicos. Para tal, comprometo-me a entregar a presente monografia em versão digital, em PDF.

*Julia de Melo Paixão*  
\_\_\_\_\_  
**JULIA DE MELO PAIXÃO**