



O Fundo Setorial Audiovisual e a lei 12.485

*convergência audiovisual,
transformações na TV por assinatura e
perspectivas para o audiovisual brasileiro*

*THE AUDIOVISUAL SECTOR FUND AND LAW 12,485:
AUDIOVISUAL CONVERGENCE, TRANSFORMATIONS IN PAY
TV AND PERSPECTIVES FOR BRAZILIAN AUDIOVISUAL*

Ruy Alkmim Rocha Filho¹

.....
1 Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordena a Especialização em Produção de Documentários da UFRN. Foi presidente da ABDeC/RN. E-mail: jornalrocha@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo propõe uma análise da relação entre o Fundo Setorial Audiovisual e a Lei 12.485/2011, que regulamenta a TV por assinatura, considerando a convergência audiovisual e as perspectivas para o mercado, discutindo o desenvolvimento da indústria nacional, a geração de emprego e renda e o direito humano à informação, à comunicação e a cultura. Adota-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, análise de estudos e pesquisas de mercado, destacando os relatórios da Ancine. Como resultados, apontamos a necessidade de atualizar o regimento do FSA, instruções normativas da Ancine e criar outras leis que regulem o audiovisual como um todo, inclusive o Vod e TV Aberta.

Palavras-chave: FSA, Lei 12.485, Televisão, Audiovisual, Cinema

ABSTRACT

This article proposes an analysis of the relationship between the Audiovisual Sector Fund and Law 12,485/2011, which regulates pay TV, considering audiovisual convergence and market prospects, discussing the development of the national industry, the generation of jobs and income, and the human right to information, communication, and culture. The methodology adopted is bibliographical research, analysis of studies, and market research, highlighting Ancine reports. As a result, we point out the need to update the FSA's bylaws, Ancine's normative instructions, and create other laws that regulate audiovisual as a whole, including VoD and Open TV.

Keywords: FSA, Law 12,485, Television, Audiovisual, Cinema

INTRODUÇÃO

Se a política cinematográfica esteve sujeita a inúmeras intempéries desde as primeiras iniciativas durante o governo Vargas, ainda nos anos 1930, quando a TV surge nos anos 1950 ou à medida em que se consolida e se coloca como principal mídia entre os anos 1970 e 1980, verificam-se diversos desencontros entre essas mídias, hoje em plena convergência. O contexto ganha ainda mais complexidade com o advento da TV por assinatura no Brasil, a partir dos anos 1990. Este artigo propõe uma análise crítica da convergência audiovisual, destacando a relação entre o Fundo Setorial Audiovisual e a Lei nº 12.485/2011. Nos tópicos finais serão apontados problemas que impedem a consolidação dessas políticas públicas, com ampliação dos efeitos positivos para facilitar a sustentabilidade do setor.

Quando se observa o mercado audiovisual brasileiro desde os anos 1970 e, principalmente, a partir dos anos 1980, é possível destacar o predomínio da televisão em detrimento do cinema e, paralelamente, a forte abertura a conteúdos estrangeiros. Enquanto os esforços para a constituição de uma indústria cinematográfica nacional se mostraram incipientes, em face da intensa concorrência com o cinema estadunidense, das políticas públicas inconstantes nos

diferentes períodos, simbolizadas pela crise na Embrafilme e configurações que favoreciam a concentração do mercado audiovisual, a televisão se consolidou com elevados subsídios estatais e radical oligopolização ou mesmo monopolização.

O horizonte começa a se ampliar, quando em 2006 é criado o Fundo Setorial Audiovisual, sendo regulamentado em 2007. Trata-se de um marco importante por constituir uma fonte de financiamento regular, com valores significativos, oriundos do Condecine, uma contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e do Fistel, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Em outras palavras, o próprio setor passou a gerar os recursos a serem aplicados nos subsídios dos diferentes projetos cinematográficos, televisivos ou mesmo de infraestrutura.² Embora o Fundo Setorial do Audiovisual tenha antecedido a lei que rege a TV por assinatura, começa-se a análise pela lei, pois a partir dessa o próprio fundo ganhou maior dinamismo, o que sugere a necessidade de avançar na regulação de amplos setores em um período breve, com intuito de gerar um ganho de escala, induzindo um crescimento mais rápido do mercado.

UMA LEGISLAÇÃO POSSÍVEL: REGULAMENTANDO A TV POR ASSINATURA

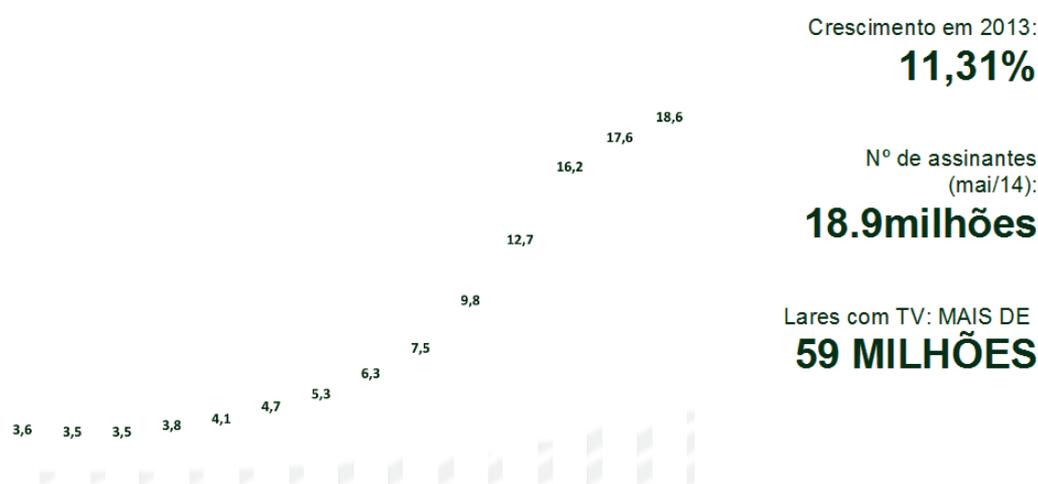
A Lei nº 12.485/2011 dedicou-se à regulação da TV por assinatura, visando delimitar espaços a serem ocupados por conteúdos feitos no Brasil por empresas brasileiras, em consonância com medidas de fomento vinculadas ao Estado. Houve resistência de grandes conglomerados, em especial, as organizações Globo, que têm negócios em TV aberta, TV por assinatura e cinema, atuando tanto na produção, distribuição e veiculação. Também é necessário assinalar o *lobby* contrário exercido pela *Motion Pictures Association*,

-
- 2 A Condecine é paga por obras financiadas pelo FSA, por obras audiovisuais publicitária ou não, por empresas do setor audiovisual, e por empresas estrangeiras que pagam parte dos lucros remetidos ao exterior, assim como empresas de Telecomunicações. A despeito de disputas judiciais movidas sobretudo pelas Teles, os valores alcançados permitiram expandir enormemente a produção, ampliar a distribuição, renovar o parque exibidor, embora outros problemas não tenham sido devidamente equacionados.

pouco interessada no desenvolvimento de concorrentes ao audiovisual estadunidense.

Entretanto, a lei foi aprovada e posta em prática, a despeito dos percalços. Cresceu na sociedade a ideia de que o audiovisual constitui um setor econômico pujante. Isto ocorreu durante período de expansão dos ganhos econômicos e da redução na desigualdade social, entre o começo dos anos 2000 e 2014, no país.

Figura 2 – Representativo do crescimento da TV paga no Brasil.



Fonte: Ancine (2013).

É preciso comentar os impactos iniciais da Lei nº 12.485/2011, considerando o contexto das políticas públicas regulatórias referentes à radiodifusão. A coleta destas informações se faz necessária para entender as tendências do audiovisual, sob a perspectiva da produção nacional.

O entretenimento é influenciado pelo ambiente regulatório, quando são criadas cotas, mecanismos de financiamento, entre outros parâmetros. É preciso analisar os programas, em paralelo aos processos de produção relacionados aos diferentes gêneros, formatos e conteúdos. Os programas são o espectro visível deste ramo da Indústria Cultural, a unidade semântica na qual se baseia a Televisão.

Por outro lado, é importante considerar o papel das narrativas na construção dos conteúdos televisivos. A necessidade de contar histórias e, em certa medida, entreter a audiência explorando os mais variados recursos, que leva aos conceitos de narrativa transmidiática (Scolari, 2008) e convergência digital (Jenkins, 2008).

Não se pode explicar a Indústria Cultural em termos meramente tecnológicos (Adorno, 2002), não se pode pensar a comunicação eletrônica apenas como resultado das Tecnologias de Informação e Comunicação, nem muito menos como um mero efeito de seu uso. Apesar de dispositivos tecnológicos e da imersão cada vez mais profunda no universo digital, a principal ferramenta para o bom jornalismo ou para o entretenimento qualificado continua sendo a capacidade de criticar, de reconhecer em si mesmo e em cada indivíduo um agente histórico.

A exemplo de outras tentativas de regulação no Brasil, a Lei nº 12.485/11 tem um escopo limitado. Restringe-se à TV por assinatura, desconsiderando a TV aberta e o Rádio, bem como novas plataformas audiovisuais, como o Vídeo por Demanda. A lei tem 43 artigos, divididos em nove capítulos. No primeiro artigo a lei apresenta o seu objeto e definições. Visando ampliar as janelas dedicadas à programação audiovisual brasileira, isto é, os espaços de programação em que se pode ver conteúdos nacionais, a lei propõe uma caracterização dos canais, logo no artigo 2º, regulamentados por instruções normativas da Ancine:

- A. Canais de espaço qualificado: devem veicular três horas e meia semanais de conteúdos brasileiros de espaço qualificado em seu horário nobre;
- B. Canais brasileiros de espaço qualificado: devem veicular majoritariamente conteúdos brasileiros de espaço qualificado em seu horário nobre; e
- C. Canais avulsos de conteúdo programado ou vídeo por demanda programado que ofereçam conteúdo qualificado:

devem veicular conteúdos brasileiros em percentual não inferior a 10% do total desse conteúdo qualificado (Brasil, 2011, não paginado).

Outro aspecto relevante é o Conteúdo Brasileiro, definido ainda no artigo 2º como “conteúdo audiovisual produzido em conformidade com os critérios estabelecidos no inciso V do art. 1º da Medida Provisória nº 2.2281, de 6 de setembro de 2001”. Esta é a medida provisória que criou a Ancine, os Funcines e o Prodecine³, apresentando os referidos critérios que se aplicam às produções nacionais. Dessa forma, a Obra Cinematográfica ou Videofonográfica Brasileira deve ser produzida por empresa produtora brasileira registrada na Ancine, ser dirigida por brasileiro ou estrangeiro residente no país há mais de três anos. Deve também contar com 2/3 dos artistas e técnicos brasileiros ou residentes há cinco anos. Abre-se também a possibilidade de co-produção internacional contanto que exista acordo de co-produção com o país da produtora estrangeira, ou em caso de inexistência de acordo, a produtora brasileira tenha ao menos 40% dos direitos patrimoniais, mantendo 2/3 de brasileiros na equipe, ou estrangeiros residentes há 3 anos.

A Medida Provisória cria mecanismos para garantir a participação de profissionais brasileiros, abrindo margem para o fortalecimento da cadeia produtiva. Importante destacar a relevância do audiovisual no mercado de produtos culturais, na atualidade. A lei cria distinção entre Conteúdo Brasileiro e Conteúdo Jornalístico, vide artigo 2º inciso IX, para deixar claro seu objetivo de potencializar a produção do primeiro. Cabe observar como a legislação compreende espaços qualificados.

-
- 3 A MP 2.2281/2001 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.

Espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador; (Brasil, 2001, não paginado).

Estes são os espaços destinados aos produtos, sejam esses conteúdos entendidos como de TV ou de Cinema, por mais que as fronteiras entre estes universos estejam cada vez mais borradas. Como o propósito é incentivar produtos como documentários, ficções e animações, a lei parte destas definições, por mais que o hibridismo enfraqueça conceitos imutáveis. Não haveria propósito em incentivar programas televisivos religiosos, esportivos, policiais ou realities shows, em face de sua abundância.

A lei também institui os conceitos de Produtora Brasileira – que tem sede no país e é administrada por brasileiros ou naturalizados há dez anos – e de Produtora Brasileira Independente – que não estão associadas ou coligadas a grandes conglomerados, sendo também administradas por brasileiros. São empreendimentos fundamentais para fomentar um mercado que atenda aos interesses e projetos nacionais, sob a perspectiva do interesse público, do desenvolvimento e da cultura.

Ao se categorizar a figura da Produtora Brasileira Independente, tem-se a perspectiva de enfrentar a concentração de mercado. O Brasil é um dos poucos países em que emissoras de TV assumem produção, distribuição, transmissão e comercialização, restringindo oportunidades e permitindo a ocorrência de monopólios e oligopólios.

XXI Programadora Brasileira: empresa programadora que execute suas atividades de programação no território brasileiro e que atenda, cumulativamente, as condições previstas nas alíneas “a” a “c” do inciso XVIII deste artigo e cuja gestão, responsabilidade editorial e seleção dos

conteúdos do canal de programação sejam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos•

XXII Programadora Brasileira Independente: programadora brasileira que atenda os seguintes requisitos, cumulativamente: a) não ser controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora• b) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação• (Brasil, 2001, não paginado).

A mesma lógica se aplica aos termos Programadora Brasileira e Programadora Brasileira Independente. Estas distinções servem para separar empresas vinculadas aos tradicionais conglomerados das que não são.

O segundo capítulo se dedica aos princípios fundamentais da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado. Este capítulo apresenta apenas o artigo 3º, que enumera estes princípios:

- I liberdade de expressão e de acesso à informação•
- II promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação•
- III promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira•
- IV estímulo à produção independente e regional•
- V estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País•
- VI liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.⁴ (BRASIL, 2006, não paginado).

.....
4 Neste artigo, o parágrafo único: 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.

Notável a alusão aos princípios constitucionais, descumpridos na TV aberta desde a promulgação, em especial, aspectos como promoção da diversidade cultural e da cultura brasileira, estímulo à produção independente e regional, estímulo ao desenvolvimento social e econômico.

Já o terceiro capítulo discorre sobre as atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado. O artigo 4º relaciona estas atividades como produção, programação, empacotamento e distribuição. Prosseguindo, o artigo 5º fala de controle ou titularidade de empresas de telecomunicações, ao limitar a 50% o capital total e votante que pode ser detido por empresas concessionárias de radiodifusão, direta ou indiretamente. O artigo veda ainda que prestadores de serviços de telecomunicações tenham participação superior a 30% em concessionárias e permissionárias de radiodifusão. Já o artigo 6º veda prestadoras de serviços de telecomunicações: adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens para eventos de interesse nacional; contratar talentos artísticos nacionais, bem como direitos sobre obras de autores nacionais, excluindo produção de publicidade.

Nestes artigos transparece certa preocupação em formular alguns limites, sem constranger os conglomerados de comunicação. Impedimentos são discutidos para subsídios cruzados, entretanto, não são implementados instrumentos para conter e penalizar a propriedade cruzada. A lei oferece pouca resistência à consolidação de conglomerados no campo da TV por assinatura.

O quarto capítulo tematiza produção, programação e empacotamento de conteúdo. No artigo 9º estas atividades são facultadas a empresas com sede e administração no Brasil, sob regulação e fiscalização da Ancine. A seguir, o artigo 10º determina que gestão e responsabilidade editorial são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que devem ser listados na Ancine, com as devidas informações, documentos, atos societários e descrição de como foram escolhidos gestores e dirigentes. Estas informações deverão ser de

conhecimento público, estando disponíveis na Internet, salvo em caso de confidencialidade prevista em legislação. Programadoras e empacotadoras devem manter listagem de conteúdos e canais atualizadas na Internet, constando classificação. A Ancine poderá solicitar documentos, inclusive, o Certificado de Produto Brasileiro, conforme MP 2.228-1/2001.

Já o artigo 11º proíbe veiculação de conteúdo sem aviso da classificação e da faixa etária para a qual é recomendado. A fiscalização cabe ao Ministério da Justiça, a quem cabe informar a Anatel. Em continuidade, a Anatel oficiará empresas a respeito de canais em desobediência à lei, que deverão interromper a transmissão do conteúdo. A operadora deverá oferecer ao assinante mecanismos para bloquear a recepção de conteúdos.

O artigo 12º declara que o exercício de atividades e empacotamento deve ser credenciado pela Ancine. Já o artigo 13º torna obrigatório o fornecimento de informações solicitadas pela Ancine a estas empresas, que devem também apresentar documentação sobre capital total e votante. Por sua vez, os artigos 14 e 15 trazem nova redação para os artigos 1º e 7º da MP 2.281/2001, atualizando as definições e as competências da Ancine.

As cotas de programação começam a ser apresentadas no capítulo V, que discute conteúdo brasileiro. Conforme a legislação – vide artigos 16º e 17º – para cada três canais de espaço qualificado no pacote, um deve ser canal brasileiro de espaço qualificado (até o limite de 12 canais); 1/3 dos canais brasileiros de espaço qualificado de um pacote deve ser de programadora brasileira independente; e pelo menos 2 canais brasileiros de espaço qualificado de um pacote devem veicular 12 horas diárias de conteúdo nacional independente – três horas e meia em horário nobre, 1 dos quais programado por programadora não vinculada nem coligada com radiodifusora (TV aberta).

Atendendo ao artigo 18º, nos pacotes em que houver canal de programadora brasileira com conteúdos majoritariamente jornalísticos no horário nobre, deve ser incluído ao menos um canal adicional de

programação semelhante, que não seja controlado ou coligado com a mesma programadora. Os artigos do 19º ao 23º se referem às formas como devem ser aplicadas as cotas criadas nos artigos 16º e 17º.

Prosseguindo, o tempo máximo de publicidade comercial de cada canal deverá ser igual ao tempo delimitado nos serviços de radiodifusão, exceto para canais exclusivamente publicitários, de vendas ou infomerciais, vide artigo 24º. É obrigatória a contratação de agências publicitárias brasileiras para publicidade de serviços e produtos em língua portuguesa, legendada ou direcionada ao público brasileiro, atendendo ao artigo 25º.

O capítulo sexto se dedica ao estímulo do segmento audiovisual. Necessário destacar, que desde 2001, diversas leis deram suporte para políticas de fomento para o setor. A tabela com os valores referentes à Condecine é atualizada sob o artigo 26º, que também dá nova redação aos art. 32, 33, 35, 36, 38 e 39 da MP 2.228-1/2001. Com a criação do Fundo Setorial do Audiovisual pela Lei nº 11.437/2006, as estratégias de fomento se tornam mais sólidas, consolidando-se como políticas de Estado.

EM DESTAQUE O FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL

a lei do Fundo Setorial do Audiovisual é alterada pela norma aqui discutida – vide artigo 27º – instituindo mínimo de 30% dos investimentos para produtoras brasileiras estabelecidas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também é criada cota de 10% para investir em conteúdo independente a ser veiculado primeiro em canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes. O próximo tema a ser abordado se refere à taxa de fiscalização de funcionamento, artigo 28º.

O sétimo capítulo se inicia discutindo a distribuição em serviço de acesso condicionado, no artigo 29º. Coloca-se a proibição de inserir conteúdos em canais avulsos, em atenção ao artigo 30º. A distribuição de conteúdos empacotados é disciplinada no artigo 31º.

Por sua vez, o artigo 32º obriga as prestadoras de TV por assinatura a veicularem, sem ônus, em todos os pacotes os canais: de sinal aberto não codificado; da câmara de deputados; do senado; do Supremo Tribunal Federal para divulgação dos serviços relacionados ao Judiciário; para radiodifusão pública, “a ser utilizado como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais”• institucional do Poder Executivo; um canal destinado para desenvolvimento e aprimoramento do ensino a distância e capacitação dos professores, produções culturais e programas regionais; um canal comunitário, a ser gerido por entidades não governamentais sem fins lucrativos; um canal da cidadania, organizado pelo Governo Federal, voltado para comunidades locais; um canal legislativo municipal/estadual, de uso compartilhado; um canal universitário.

O oitavo capítulo introduz um tema pouco valorizado na legislação referentes à TV no Brasil: os direitos do espectador. Em sintonia com o Código de Defesa do Consumidor⁵ e outras normas, são garantidos os seguintes direitos ao assinante, conforme o artigo 33º:

I conhecer, previamente, o tipo de programação a ser exibida•

II contratar com a distribuidora do serviço de acesso condicionado os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais•

III (VETADO)•

IV relacionar-se apenas com a prestadora do serviço de acesso condicionado da qual é assinante•

V receber cópia impressa ou em meio eletrônico dos contratos assim que formalizados•

VI ter a opção de contratar exclusivamente, de forma onerosa, os canais de distribuição obrigatória de que trata o art. 32. (Brasil, 2011, não paginado)

.....
5 Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Ainda que de forma sucinta, são descritas prerrogativas da audiência, algo que não se verifica na Constituição Federal, por exemplo. Complementando, as prestadoras não podem discriminar os usuários, salvo em situações necessárias para alcançar os objetivos sociais relevantes, vide art. 34°.

O nono capítulo descreve sanções e penalidades, a começar do artigo 35°, que reitera punições previstas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Já o artigo 36° descreve as seguintes sanções aplicáveis pela Ancine, sem excluir outras previstas em lei, inclusive as de natureza civil e penal: I advertência• II multa, inclusive diária• III suspensão temporária do credenciamento• IV cancelamento do credenciamento.

O décimo capítulo apresenta as disposições finais e transitórias, adequando leis anteriores, estabelecendo prazos para vigências de determinados artigos. Pelo art. 37° ficam revogados o art. 31 da Medida Provisória 2.2281/2001, e os dispositivos constantes dos Capítulos I a IV, VI e VIII a XI da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Com o art. 38°, ganha nova redação o art. 86 da Lei nº 9.472/1997, definindo que as concessões só podem ser outorgadas a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país. O parágrafo único deste artigo apresenta princípios em que devem ser prestados serviços de telecomunicações, concordando com regulamentação da Anatel. Os artigos 39° e 40° definem: a proibição de que prestadoras de TV por assinatura usem recursos do Fundo Nacional de Cultura ou dos meios de financiamento relativos às leis 8.685/1993 e 8.313/1991; a vigência dos artigos 5°, 18° e de 26° a 28° a partir de um ano de promulgação desta lei. Os artigos 41° e 42° determinam respectivamente: prazos para vigência dos artigos do 16 ao 23, que perdem a validade doze anos após a promulgação da lei; a responsabilidade da Anatel e da Ancine, a quem compete regulamentar as disposições da Lei nº 12.485 em até seis meses.

De forma generalizada, observa-se a ampliação dos conteúdos brasileiros nas emissoras por assinatura, fomentando a demanda por novos

conteúdos, o que fortalece a cadeia produtiva do audiovisual. Aqui é preciso discutir, ainda que brevemente, o conceito de economia criativa⁶, campo que agrega modelos de negócio ou gestão relacionados aos produtos e serviços vinculados ao conhecimento, à criatividade ou à intelectualidade, visando a geração de trabalho e renda. Como se trata de segmento privilegiado no setor, por demandar uso intensivo de mão de obra, por induzir o desenvolvimento de outras cadeias produtivas – música, artes plásticas, turismo, educação, entre outras – os impactos se dispersam pela economia. O público passa a ter acesso a novos conteúdos, oportunizando novas alternativas culturais, educacionais ou de entretenimento.

Em 2012, a Sky veiculou campanha contra a legislação e as políticas implantadas, dirigida aos assinantes e ao público em geral, afirmando que o controle remoto de cada um estava “nas mãos da Ancine”. As mensagens publicitárias veiculadas em emissoras abertas afirmavam que a agência desejava “determinar o que você assistiria na TV paga”. Em pleno ano de Olimpíada, o principal garoto propaganda era o jogador Giba⁷, que havia alcançado grande popularidade no vôlei. Anúncios impressos faziam alusão a diversos pontos da lei, em especial às cotas de conteúdo e canais nacionais. Como parte da estratégia, um site visava difundir a visão da operadora junto ao público, tentando incentivar as pessoas a ligarem para Ancine e para o Supremo Tribunal Federal.

Mesmo sem configurar grandes embaraços à atuação dos conglomerados, a oposição às iniciativas regulatórias se fazia sentir, embora sem êxito neste caso. Ao contrário da reação experimentada quando houve a tentativa de criar a Ancinav, uma agência que regularia e fomentaria também a TV aberta. Com o passar do tempo, a reação perdeu força e as organizações Globo se adaptaram com a nova ordem jurídica.

.....

- 6 Acesso em 16/15/2016, disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-economia-criativa,3fbb5edae79e6410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>.
- 7 O vídeo da campanha ainda está disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=-IRGs8IOKiQ>>.

Ao normatizar a produção televisiva, estabelecendo espaços para conteúdos feitos no Brasil, foram estabelecidas condições para articular políticas públicas – tais como editais, chamadas públicas e recursos do Fundo Setorial do Audiovisual – que favoreceram a diversificação de conteúdos televisivos, geraram oportunidades de negócios e fomentaram o mercado de trabalho vinculado ao setor. Conforme dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual⁸, em 2011, no Brasil, existiam 59,3 milhões de domicílios com aparelho de TV, aproximadamente 160 canais de TV por assinatura, 91 redes de TV aberta, e mais de 240 milhões de aparelhos celulares. Relatório apresentado em 2012 enumera indicadores relevantes, apontando aumento no registro de obras e licenças para veiculação na TV entre 2011 e 2012 até 31/03/2013.

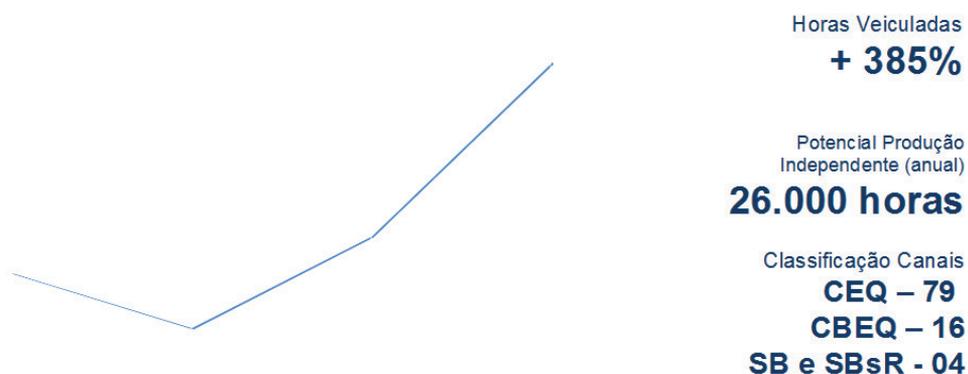
- ❖ aumento de 95,3% no número de pedidos de Certificado de Produto Brasileiro (CPB).
- ❖ aumento de 202,07% no número de pedidos de Certificado de Registro de Título (CRT) para TV Paga.
- ❖ 66 programadoras se credenciaram na Ancine, sendo 22 estrangeiras e 44 brasileiras.

O relatório acrescenta ainda que a proporção entre a participação do Fundo Setorial Audiovisual nas obras lançadas em 2012 em relação à renda total é de 20% para 61%, demonstrando que o FSA participa dos filmes com melhores resultados comerciais.

A tendência de crescimento nas horas de programação brasileira se manteve para o ano de 2013:

.....
8 <<http://oca.ancine.gov.br/>>

Figura 3 – Ilustrativo de horas de conteúdo Brasileiro por ano.



Fonte: (Ancine, 2013)

O aumento nos horários de programação está relacionado ao maior registro de obras independentes, em diversos formatos, tais como séries de variedades, realities shows, séries de ficção, documentários e animações. Com o advento da lei, foram lançadas mais de 180 produções, entre 2011 e 2013.

Figura 4 – Lei nº 12.485/2011- novas produções para TV.



Fonte: (Ancine, 2013)

Embora o cenário aponte para crescimento na produção de conteúdo brasileiro, ainda há obstáculos a serem superados. A dificuldade em descentralizar a produção, fortalecendo as indústrias criativas do audiovisual no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste, bem como a produção em áreas periféricas do Sul e do Sudeste, decorre do fato de que ainda há pouca sinergia entre produtoras, secretarias de cultura e emissoras de TV regionais. Frequentemente, isto decorre de uma conjuntura em que os atores estão fragilizados, nem sempre dispendo de pessoal qualificado ou recursos para produzir mais conteúdos, com melhor qualidade, a despeito de quais sejam os critérios para avaliação.

O CENÁRIO ENTRE 2015 E 2023 NA TV POR ASSINATURA

Em 2023, passados 18 anos da criação do Fundo Setorial do Audiovisual e 13 anos de vigência da Lei nº 12.485, é necessário ressaltar importantes mudanças no cenário. Se no começo dos anos 2000, a convergência era apenas um vislumbre, hoje TV aberta, TV por assinatura, serviços Over the Top e conteúdos de vídeo na Internet, em diversas plataformas e até mesmo a produção cinematográfica são indissociáveis. As constantes mudanças aprofundam o desafio de compreender essa a TV contemporânea, que se pode chamar de TV ampliada, isto é, uma TV que vai além da radiodifusão, está presente em diversos aparelhos, como computadores, tablets e celulares, se manifesta em plataformas de vídeo como Amazon e Netflix, mas também está presente no Instagram, no Facebook e no Youtube.

Desde 2011, ocorre uma explosão de serviços de vídeo por demanda, embora a concorrência entre esses já crie distinções, fazendo com que alguns empreendimentos absorvam outros. Se antes era necessário pensar em uma cota de tela para as salas de cinema e outra para os canais de TV, hoje é necessário determinar cotas para os serviços de vídeo por demanda e também criar, divulgar e formar público para conteúdo brasileiro nos diferentes serviços audiovisuais.

No entanto, o cenário positivo, que vigorou até meados de 2016, entra em compasso de espera com as mudanças nas políticas para o audiovisual, nos governos Temer e Bolsonaro. A extinção do ministério da cultura, rebaixado à condição de secretaria, ora atrelada a um ministério ora jogada para outro, simboliza as incertezas. A secretaria do Audiovisual perdeu status, colocando em risco diversas políticas que pareciam estar consolidadas. Vale destacar que até mesmo a Ancine esteve sob risco de extinção, assim como o próprio Fundo Setorial Audiovisual, pois o ministro da Economia Paulo Guedes planejou e formulou uma Proposta de Emenda Constitucional que extinguiria todos os fundos públicos infraconstitucionais, concentrando os recursos no tesouro.

Para tornar a conjuntura ainda mais problemática, com a pandemia de Covid-19, entre os anos 2020 e 2022, diversos espaços culturais foram severamente afetados, sobretudo os cinemas, que tiveram que suspender suas atividades. Em contrapartida, como muitas pessoas tiveram que se recolher a suas casas, a audiência da TV e dos *streamings* cresceu consideravelmente. No entanto, sem diretrizes claras para superar a crise na cultura e com os investimentos ameaçados, foi perdida uma grande oportunidade de ampliar os espaços para conteúdos brasileiros em diversos formatos. Hoje, as salas de cinema multiplex se converteram em espaços *premium*, isto é, são lugares nos quais se paga mais caro para ver filmes com elevadíssimos investimentos publicitários, antes que a obra migre para as plataformas. O custo do ingresso, dos alimentos, do estacionamento nos shoppings e a falta de tempo do espectador favorecem a audiência dos canais e das plataformas de vídeo.

Mesmo nos anos de 2023 e 2024, não se pode dizer que os problemas gerados pela Covid tenham sido superados no audiovisual. Diversas salas de cinema ainda não voltaram plenamente às atividades e as bilheterias ainda são menores do que eram no período anterior à pandemia. Por outro lado, diversos pequenos estúdios, pequenas produtoras, trabalhadores freelancers ainda não se recuperaram

plenamente e teriam problemas ainda maiores se não fossem as leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.

Ao se tomar o período entre 2014 e 2024, diversas iniciativas importantes se perderam ou foram retardadas impactando fortemente o setor. Apenas recentemente começa a se articular um *streaming* público e gratuito, que pode ser instrumento basilar para ampliação dos públicos e, ao mesmo tempo, para a preservação de filmes e séries financiadas pelo Fundo Setorial do Audiovisual e que deixaram de estar presentes em canais ou serviços OTT.

Assim, a despeito de dados alentadores como crescimento do número de CPBs, algumas obras relevantes em termos de crítica ou de público ou mesmo da expansão de longas brasileiros lançados em circuito comercial – 114 em 2014 contra 271 em 2023, há problemas a serem enfrentados. A falta de regulação do Vídeo Sob Demanda restringe o espaço do filme, da série e de outros formatos brasileiros em uma das janelas de maior audiência nos tempos atuais. Regular/regulamentar a TV aberta, que ainda alcança parcela considerável da população, assim como as grandes plataformas de cinema e vídeos que podem gerar aumento da arrecadação do próprio Fundo Setorial do Audiovisual, além dar a esse maior capacidade de investimento com agilidade, um dos grandes problemas assinalados por realizadores. Fazer com que o Fundo Setorial do Audiovisual também destine recursos, ainda que modestos, para a formação de público, a qualificação de profissionais e de projetos, a preservação, a pesquisa e a crítica, a realização de cineclubes, festivais e outras formas de distribuição pode ser determinante para um novo salto qualitativo na produção audiovisual.

Além disso, é necessário superar a dificuldade de integração com games, cinema expandido, realidade virtual e outras fronteiras tecnológicas. Por outro lado, é necessário amplificar e acelerar os investimentos nas TVs públicas, como forma de fortalecer espaços privilegiados para o conteúdo nacional, educativo, cultural e crítico. Desburocratizar, tornar o audiovisual brasileiro mais atraente para

investidores privados e até estrangeiros é um imperativo, que depende de novas normatizações e, ao mesmo tempo, de desburocratização. Um projeto que, mesmo tendo sido aprovado, demora cinco anos para ter acesso aos recursos é um projeto sob risco severo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há esforços para enfrentar as dificuldades e as defasagens em relação ao Fundo Setorial do Audiovisual e à Lei nº 12.485. Entretanto, cabe ampliar os espaços de diálogo e escuta ativa por parte do Minc, da Sav e da Ancine. Ao mesmo tempo, as organizações representativas das diferentes vertentes da cadeia produtiva audiovisual devem se consolidar, ampliando os setores assistidos, tais com pessoas da periferia, mulheres, Negros, Lgbts, indígenas, populações de rua, ciganos entre outros setores da sociedade, especialmente os mais pobres. No entanto, não bastam cotas em editais, é preciso avançar em ações de qualificação, que permitam a criação, o desenvolvimento e a produção de projetos com mérito artístico.

Longe de defender a falácia da meritocracia, que na prática só beneficia realizadores de famílias abastadas, o que se deve almejar é a oferta de políticas públicas inclusivas, que dialoguem com o povo e que ainda assim busquem qualidade artística. Embora se trate de um empreendimento audacioso, torna-se viável quando se pensa em políticas audiovisuais de amplo espectro, que não se restrinjam a produção, que não sejam voltadas exclusivamente para grandes produtoras. Políticas que integrem universidades, centros culturais, retomem os arranjos produtivos, os núcleos criativos, entre tantos outros exemplos de instrumentos de qualificação audiovisual, e coloquem o mercado como ente subordinado à sociedade invertendo a lógica vigente.

Possíveis interlocutores com a rede federal de ensino, o Mec ou mesmo redes estaduais devem ser mobilizados prontamente. Dessa forma, torna-se mais fácil pensar em uma rede de exibição efetivamente popular, com ingressos gratuitos ou a preços módicos,

que permitam uma efetiva democratização do cinema. Já se têm experiências altamente relevantes em cidades como João Pessoa, Recife e Fortaleza, com salas públicas, com grande participação do público. Ao serem somadas redes de cinema popular com espaços mais amplos para produção audiovisual nacional na TV, sejam com mais conteúdos nos canais comuns, seja ampliando os Canais que privilegiam ou veiculam exclusivamente conteúdos brasileiros, as condições para um salto qualitativo do Fundo Setorial do Audiovisual estarão dadas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.119.

BOLAÑO, C. *Mercado brasileiro de televisão*. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004.

BOLAÑO, C. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007. 124 p.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, VALÉRIO CRUZ. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2017, p. 322.

BRASIL. Constituição (2008). Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC. **Lei da Radiodifusão**. Brasília, DF, 07 abr. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: 11 maio 2014.

BRASIL. Constituição (2011). Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. **Lei da TV Paga**. Brasília, DF, 12 set. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 maio. 2013.

COSTA, S. e BRENER, J. **Dossiê das concessões de rádio e TV**. Correio Braziliense. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>. Acesso em 10 set. 2005.

CURRAN, J. SEATON, J. **Power without Responsibility: the press, broadcasting and the new media in Britain**. London and New York: Routledge, 2003.

GERALDES, E. (org.) *et al.* **Políticas de comunicação: Um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Salamanca: Comunicación social ediciones y publicaciones, 2012. Disponível em: https://www.comunicacionsocial.es/libro/politicas-de-comunicacoes_107997/

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada: Aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015, p.259.

JAMBEIRO, O. *et al.* **A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?** Estudos de Sociologia, Araraquara, 2008, v. 13, n. 24, p. 85-104.

JAMBEIRO, O. *et al.* **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.383.

JAMBEIRO, O. *et al.* **No tempo de Vargas: o Rádio e o controle da informação**. Salvador: Edufba, 2004, p.191. DOI: <https://doi.org/10.7476/97885232124>

JAMBEIRO, O. *et al.* **Regulando a TV: uma visão comparativa do Mercosul**. Salvador: Edufba, 2000, p.228.

JENKINS, H. **Cultura da Convergência**. São Paulo: Editora Aleph, 2008, p. 428.

LIVINGSTONE, S. LUNT, P. **Talk on Television: audience participation and public debate**. London and New York: Routledge, 1994, p. 214.

MACBRIDE, S. (org.) **Un Solo Mundo, Voces Multiplices: comunicación y información en nuestro tiempo**. México: UNESCO/Fondo de Cultura Económica, 1987.

MARTINS, F. **Regulação da comunicação eletrônica não ameaça liberdade de imprensa**. Portal Brasil, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/12/marcoregulatorio-da-comunicacao-eletronica-nao-ameaca-liberdade-de-imprensa-diz-franklin-martins>. Acesso em: 29 nov. 2014.

- MATTOS, S.. **História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política**. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 247.
- MELO, J. M. de; GOBBI, M. C. (Orgs). **Televisão na América Latina 1950 – 2010: pioneirismo, ousadia, inventividade**. São Paulo: Metodista, 2011, p. 132.
- NEPTUNE, N. C. **A televisão pública no Brasil**. 2011. 196 f. Tese (Doutorado) – Curso de Artes Visuais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=000857925>. Acesso em: 25 nov. 2014.
- RAMOS, M. C. **Televisão no Brasil é Serviço Público?** 2006. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OII294959-EI6794,00.html>. Acesso em: 06 set. 2011.
- RAMOS, M. C.; SANTOS, S. d. **Políticas de Comunicação: Buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.408.
- SARAIVA, E. MARTINS, P. E. M. PIERANTI, O. P. (Orgs). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SARTORI, G. **Homo videns: Televisão e pós-pensamento**. Bauru: Edusc, 2001.
- SCOLARI, C. **Hipermediaciones: Elementos para una Teoría de la Comunicación Digital Interactiva**. Espanha: Gedisa Editorial, 2008.
- SETTON, M. da G. J. Indústria cultural: Bourdieu e a teoria clássica. *Comunicação & Educação*, São Paulo, Brasil, n. 22, p. 26–36, 2001. DOI: 10.11606/issn.2316-9125.v0i22p26-36. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36993..> Acesso em: 26 fev. 2025.
- SOARES, M. C. A luta pela democratização dos meios e as tecnologias digitais. *Revista Comunicação Midiática*, 2006, v. 5, p. 117-138.
- SPINELLI, A. **Mudança social e a crise no capitalismo: leituras sociológicas**. Natal: Edufrn, 2015.
- SZECSKO, T. Theses on the democratization of communication. *International Political Science Review (SAGE Publications)*, v. 7, n. 4, Politics and the Media, 1986 p. 435-442.
- TORVES, J. C. **Televisão Pública**. Porto Alegre: Evangraf, 2007.

UNESCO. **Media pluralism:** Unesco's New Communication Strategy gives high priority to encouraging the free flow of information, to promoting its wider balanced dissemination, and to strengthening communication capacities in the developing countries. Bureau of Public Information (memobpi), 2006.