

Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485

Progresos, retrocesos y estancamiento: una evaluación de la lei 12.485

Progress, setbacks and stagnation: an evaluation of the law 12.485

Denise Maria Moura da Silva Lopes

Doutoranda em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Letras pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Comunicação e Linguagem pela UFPI. Graduada em Comunicação Social pela mesma instituição. Membro do PEIC, vinculado à UFRJ. Membro do COMUM, vinculado à UFPI.

Email: denisemariamoura@hotmail.com

Artigo recebido em: 09/12/2014 e aprovado em 15/04/2015.

Resumo:

Após 4 anos de discussões e tramitações na Câmara e no Senado, a Lei 12.485 sancionada em 12 de setembro de 2011, ainda divide opiniões sobre a real ampliação da concorrência, a inclusão de pequenos produtores e a ampliação da oferta de conteúdos nacionais. Nesse sentido, o artigo corrente analisa as primeiras mudanças ocorridas no nicho da TV por Assinatura após a implementação da lei, tendo em vista que 2014 correspondeu ao ano de sua vigência integral quanto ao mínimo de horas de exibição de programação brasileira nos canais de espaço qualificado. Foram analisados os documentos disponíveis no sítio da Ancine que tratam do mercado audiovisual de acesso condicionado e chegou-se a conclusão que os grandes conglomerados de comunicação têm utilizado diversas estratégias na tentativa de burlar a lei e manter o mercado sem grandes alterações; e que o aumento da oferta de conteúdo brasileiro ainda é incipiente.

Palavras-chave: Ancine, Lei 12.485, TV por Assinatura.

Resumen:

Después de cuatro años de discusiones y formalidades en la Cámara y el Senado, la Ley 12485 sancionada el 12 de septiembre del 2011, aún divide opiniones sobre ampliación real de la competencia, la inclusión de los pequeños productores y el aumento de la oferta de contenido nacional. En este sentido, el presente trabajo analiza los primeros cambios en lo nicho de la televisión de pago después de la aplicación de la ley, teniendo en cuenta que 2014 fue el año para la exhibición completa de lo mínimo de horas de programación de Brasil en los canales espaciales calificados. Se analizaron los documentos disponibles en el sitio Ancine relacionado a lo mercado audiovisual de acceso condicional y llegó a la conclusión de que los grandes conglomerados de medios de comunicación han utilizado varias estrategias en un intento de eludir la ley y mantener el mercado sin grandes cambios; y que el aumento en la oferta del contenido brasileño es aún incipiente.

Palabras clave: Ancine, Ley 12.485, TV de pago.

Abstract:

After 4 years of discussion and passage through the Chamber of Deputies and the Senate, the law 12.485 approved on the 12th of September of 2011, still divides opinions about the real increase of the competitiveness, the inclusion of small producers and the increase of the offer of the national content. In this sense, the present paper analyses the firsts changes that occurred in the niche of the Pay TV after the implementation of the law, considering that 2014 was the year of the full force of the law regarding the minimum amount of time of Brazilian content in the qualified space channels. The documents available in the website of Ancine which deal with the conditioned access audiovisual market were analysed and one finds that the large media conglomerates have been using various strategies in order to bypass the law and keep the market virtually unaltered; and that the increase in the amount of the offer of Brazilian content is still incipient.

Key words: Ancine, Law 12.485, Pay TV.

1-Este artigo corresponde a uma versão revisada e ampliada de trabalho homônimo apresentado no V Encontro Nacional da Ulepicc-Brasil, realizado no Rio de Janeiro, no período de 26 a 28/11/2014, cujo resumo foi publicado nos anais do evento.

2-Dados da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura. Disponível em http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp

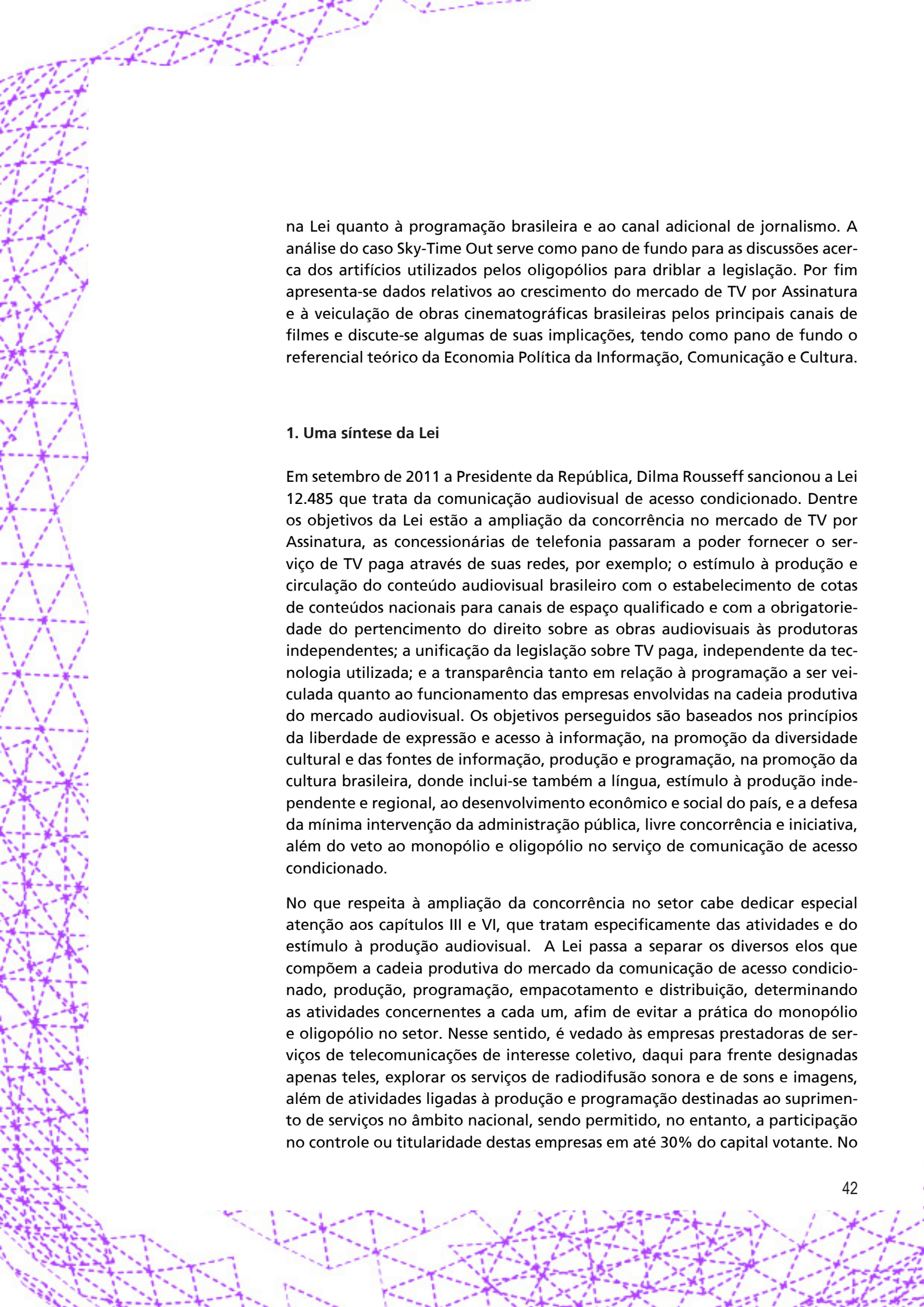
Introdução

Refletir sobre as dinâmicas que envolvem o setor audiovisual revela-se central para se assegurar a pluralidade de vozes, e o direito humano à comunicação, bem como para estimular o crescimento econômico brasileiro, tendo em vista o papel das indústrias culturais no processo de acumulação capitalista. Dantas (2011), ao discutir as relações entre cultura e economia, mostra como o capital se apropriou da cultura e fez dela a nova força dinamizadora do capitalismo, onde o capital organiza “o trabalho e o valor na produção e distribuição de produtos ‘rentáveis’” (p.39). É nessa lógica que se insere o mercado de comunicação de acesso condicionado, baseado no espetáculo, na busca pelo reconhecimento do capital simbólico, onde cada empacotadora deve buscar os melhores canais, cujo *casting* seja reconhecido e desejado pelo público. Estamos falando de um setor que faturou 7,5 bilhões de reais apenas no quarto trimestre de 2013 e cuja base de assinantes subiu de 3,5 milhões para 18 milhões em 10 anos², configurando-se, portanto, como um setor em plena expansão e com importante papel no processo de acumulação capitalista.

O domínio das grandes corporações midiáticas e o grande capital simbólico detido pelas produções de Hollywood, levando à internacionalização da programação, tiveram grande impacto na formação do mercado brasileiro de TV fechada, que somado a fatores de ordem financeira, como fomento tímido da produção e receitas corporativas nacionais que não chegam a ameaçar as corporações internacionais, levaram a uma participação ínfima da produção brasileira nos canais estrangeiros e a um setor marcado por uma grande concentração vertical onde um mesmo grupo controlava distribuidoras, empacotadoras, programadoras e produtoras.

Do embate entre os anseios de produtores independentes, estudiosos da comunicação e grupos ligados à democratização da comunicação, e os interesses dos diferentes agentes econômicos envolvidos no processo de produção, programação, distribuição e entrega de conteúdo audiovisual nasceu a Lei 12.485 com o intuito de ampliar o conteúdo brasileiro presente nos pacotes de TV por assinatura, estimular a produção nacional independente e garantir a livre concorrência.

Nesse sentido, o trabalho faz um balanço de como o setor audiovisual ligado à prestação do serviço de acesso condicionado tem reagido à Lei 12.485, tendo em vista sua vigência integral em 2014 no que diz respeito à veiculação de conteúdo brasileiro no horário nobre nos canais de espaço qualificado. A primeira seção traz uma síntese da Lei com as principais mudanças impostas aos prestadores de serviço de acesso condicionado. Em seguida, são apresentados as tentativas e os acordos firmados entre programadoras e empacotadoras e a Agência Nacional de Cinema – Ancine, uma das agências reguladoras do serviço de acesso condicionado, visando o cumprimento das obrigações previstas

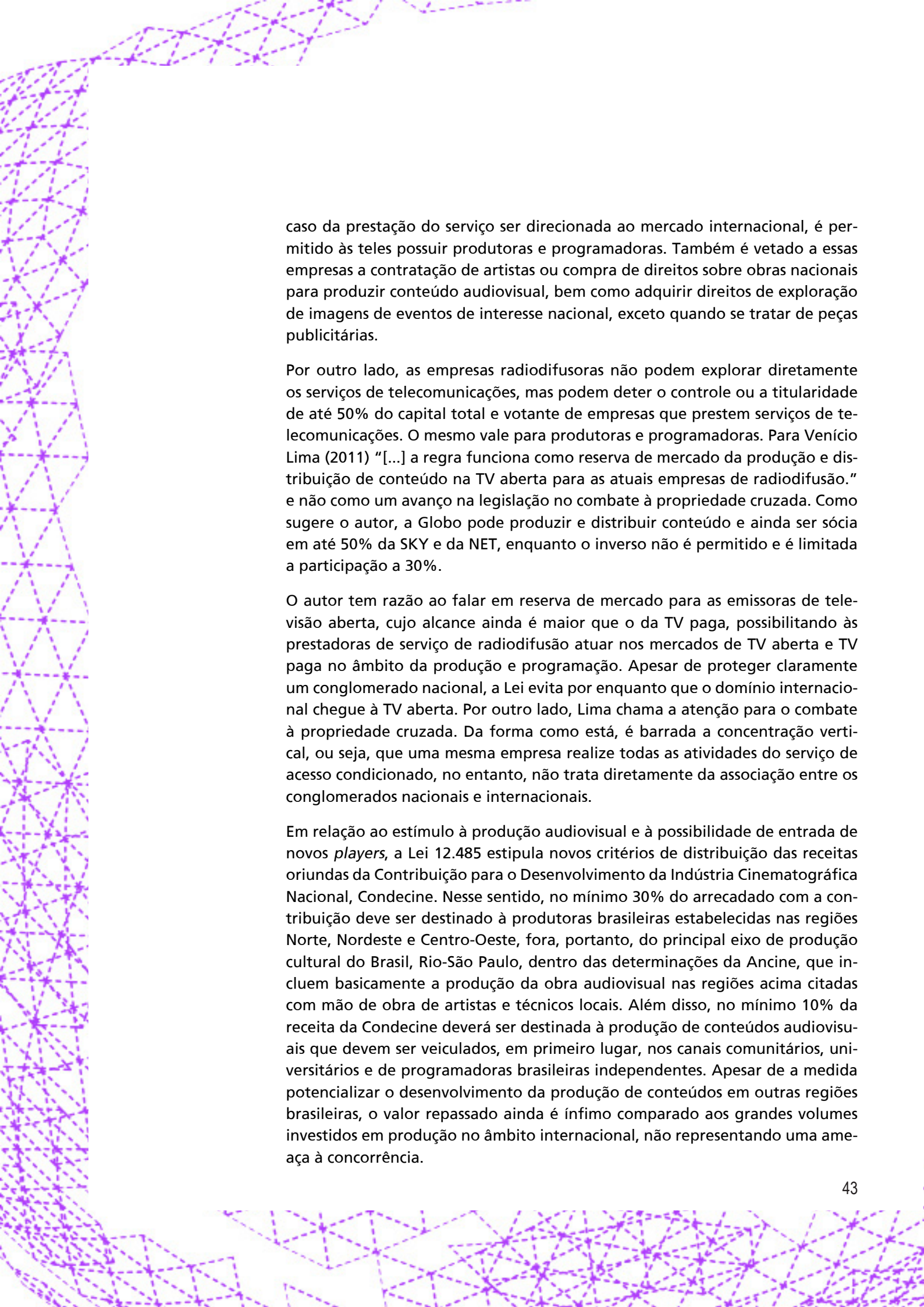


na Lei quanto à programação brasileira e ao canal adicional de jornalismo. A análise do caso Sky-Time Out serve como pano de fundo para as discussões acerca dos artifícios utilizados pelos oligopólios para driblar a legislação. Por fim apresenta-se dados relativos ao crescimento do mercado de TV por Assinatura e à veiculação de obras cinematográficas brasileiras pelos principais canais de filmes e discute-se algumas de suas implicações, tendo como pano de fundo o referencial teórico da Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura.

1. Uma síntese da Lei

Em setembro de 2011 a Presidente da República, Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.485 que trata da comunicação audiovisual de acesso condicionado. Dentre os objetivos da Lei estão a 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. 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.

No que respeita à ampliação da concorrência no setor cabe dedicar especial atenção aos capítulos III e VI, que tratam especificamente das atividades e do estímulo à produção audiovisual. A Lei passa a separar os diversos elos que compõem a cadeia produtiva do mercado da comunicação de acesso condicionado, produção, programação, empacotamento e distribuição, determinando as atividades concernentes a cada um, afim de evitar a prática do monopólio e oligopólio no setor. Nesse sentido, é vedado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, daqui para frente designadas apenas teles, explorar os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, além de atividades ligadas à produção e programação destinadas ao suprimento de serviços no âmbito nacional, sendo permitido, no entanto, a participação no controle ou titularidade destas empresas em até 30% do capital votante. No

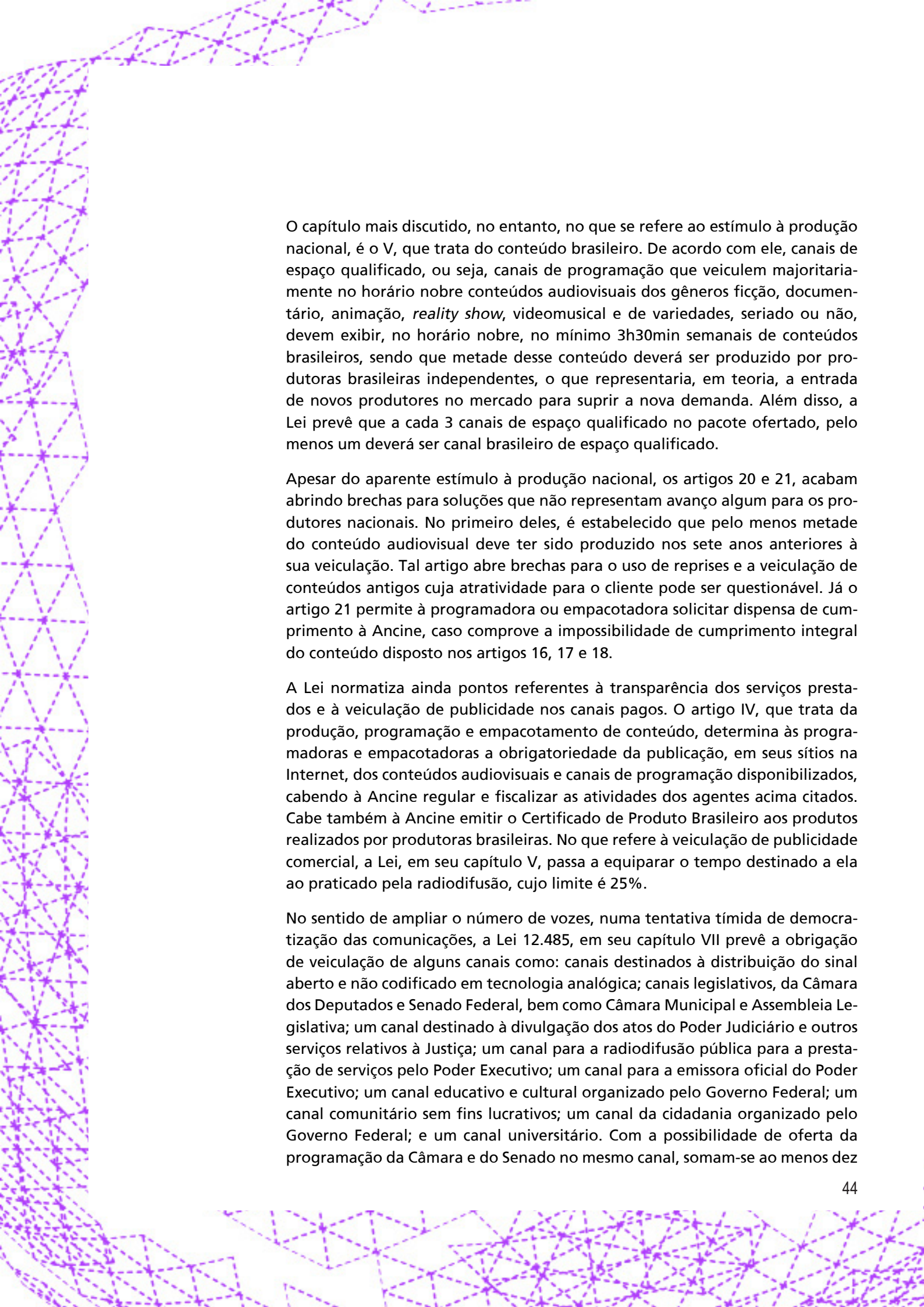


caso da prestação do serviço ser direcionada ao mercado internacional, é permitido às teles possuir produtoras e programadoras. Também é vetado a essas empresas a contratação de artistas ou compra de direitos sobre obras nacionais para produzir conteúdo audiovisual, bem como adquirir direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional, exceto quando se tratar de peças publicitárias.

Por outro lado, as empresas radiodifusoras não podem explorar diretamente os serviços de telecomunicações, mas podem deter o controle ou a titularidade de até 50% do capital total e votante de empresas que prestem serviços de telecomunicações. O mesmo vale para produtoras e programadoras. Para Venício Lima (2011) “[...] a regra funciona como reserva de mercado da produção e distribuição de conteúdo na TV aberta para as atuais empresas de radiodifusão.” e não como um avanço na legislação no combate à propriedade cruzada. Como sugere o autor, a Globo pode produzir e distribuir conteúdo e ainda ser sócia em até 50% da SKY e da NET, enquanto o inverso não é permitido e é limitada a participação a 30%.

O autor tem razão ao falar em reserva de mercado para as emissoras de televisão aberta, cujo alcance ainda é maior que o da TV paga, possibilitando às prestadoras de serviço de radiodifusão atuar nos mercados de TV aberta e TV paga no âmbito da produção e programação. Apesar de proteger claramente um conglomerado nacional, a Lei evita por enquanto que o domínio internacional chegue à TV aberta. Por outro lado, Lima chama a atenção para o combate à propriedade cruzada. Da forma como está, é barrada a concentração vertical, ou seja, que uma mesma empresa realize todas as atividades do serviço de acesso condicionado, no entanto, não trata diretamente da associação entre os conglomerados nacionais e internacionais.

Em relação ao estímulo à produção audiovisual e à possibilidade de entrada de novos *players*, a Lei 12.485 estipula novos critérios de distribuição das receitas oriundas da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, Condecine. Nesse sentido, no mínimo 30% do arrecadado com a contribuição deve ser destinado à produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, fora, portanto, do principal eixo de produção cultural do Brasil, Rio-São Paulo, dentro das determinações da Ancine, que incluem basicamente a produção da obra audiovisual nas regiões acima citadas com mão de obra de artistas e técnicos locais. Além disso, no mínimo 10% da receita da Condecine deverá ser destinada à produção de conteúdos audiovisuais que devem ser veiculados, em primeiro lugar, nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes. Apesar de a medida potencializar o desenvolvimento da produção de conteúdos em outras regiões brasileiras, o valor repassado ainda é ínfimo comparado aos grandes volumes investidos em produção no âmbito internacional, não representando uma ameaça à concorrência.



O capítulo mais discutido, no entanto, no que se refere ao estímulo à produção nacional, é o V, que trata do conteúdo brasileiro. De acordo com ele, canais de espaço qualificado, ou seja, canais de programação que veiculem majoritariamente no horário nobre conteúdos audiovisuais dos gêneros ficção, documentário, animação, *reality show*, videomusical e de variedades, seriado ou não, devem exibir, no horário nobre, no mínimo 3h30min semanais de conteúdos brasileiros, sendo que metade desse conteúdo deverá ser produzido por produtoras brasileiras independentes, o que representaria, em teoria, a entrada de novos produtores no mercado para suprir a nova demanda. Além disso, a Lei prevê que a cada 3 canais de espaço qualificado no pacote ofertado, pelo menos um deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.

Apesar do aparente estímulo à produção nacional, os artigos 20 e 21, acabam abrindo brechas para soluções que não representam avanço algum para os produtores nacionais. No primeiro deles, é estabelecido que pelo menos metade do conteúdo audiovisual deve ter sido produzido nos sete anos anteriores à sua veiculação. Tal artigo abre brechas para o uso de reprises e a veiculação de conteúdos antigos cuja atratividade para o cliente pode ser questionável. Já o artigo 21 permite à programadora ou empacotadora solicitar dispensa de cumprimento à Ancine, caso comprove a impossibilidade de cumprimento integral do conteúdo disposto nos artigos 16, 17 e 18.

A Lei normatiza ainda pontos referentes à transparência dos serviços prestados e à veiculação de publicidade nos canais pagos. O artigo IV, que trata da produção, programação e empacotamento de conteúdo, determina às programadoras e empacotadoras a obrigatoriedade da publicação, em seus sítios na Internet, dos conteúdos audiovisuais e canais de programação disponibilizados, cabendo à Ancine regular e fiscalizar as atividades dos agentes acima citados. Cabe também à Ancine emitir o Certificado de Produto Brasileiro aos produtos realizados por produtoras brasileiras. No que refere à veiculação de publicidade comercial, a Lei, em seu capítulo V, passa a equiparar o tempo destinado a ela ao praticado pela radiodifusão, cujo limite é 25%.

No sentido de ampliar o número de vozes, numa tentativa tímida de democratização das comunicações, a Lei 12.485, em seu capítulo VII prevê a obrigação de veiculação de alguns canais como: canais destinados à distribuição do sinal aberto e não codificado em tecnologia analógica; canais legislativos, da Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como Câmara Municipal e Assembleia Legislativa; um canal destinado à divulgação dos atos do Poder Judiciário e outros serviços relativos à Justiça; um canal para a radiodifusão pública para a prestação de serviços pelo Poder Executivo; um canal para a emissora oficial do Poder Executivo; um canal educativo e cultural organizado pelo Governo Federal; um canal comunitário sem fins lucrativos; um canal da cidadania organizado pelo Governo Federal; e um canal universitário. Com a possibilidade de oferta da programação da Câmara e do Senado no mesmo canal, somam-se ao menos dez

canais que deveriam ser distribuídos gratuitamente.

No entanto, os artigos 4º e 5º impõem algumas limitações à veiculação de canais de interesse público, como os comunitários, cujo orçamento é bastante limitado. O primeiro deles determina que os custos referentes à entrega dos sinais dos canais à distribuidora é de responsabilidade da programadora dos canais, fato previsível. O segundo, porém, veda a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem a comercialização dos intervalos. Desse modo, a disponibilização de canais para uso público, cujo objetivo é dar voz a setores marginalizados pelos meios de comunicação tradicionais, acaba sendo anulada, tem em vista a falta de subsídios estatais e a proibição de venda de espaços publicitários.

2. Tentativas e acordos firmados

Sem dúvida o ponto alto da Lei 12.485 é a exigência de veiculação de conteúdos brasileiros no horário nobre dos canais de espaço qualificado, fato que gerou polêmica em diversos setores da sociedade, desde produtores, programadores, empacotadores e distribuidores, até o público da TV fechada, reticente quanto à qualidade dos novos produtos e quanto ao abuso na utilização de reprises para cumprir a cota exigida pela Ancine. Nesse sentido, não foram poucos os embates que se deram nesse âmbito e os pedidos para dispensa do cumprimento das cotas.

Até 15 de julho de 2014, a Ancine publicou em seu sítio na Internet 13 decisões relativas a pedidos de dispensa de cumprimento das obrigações de veiculação de conteúdo audiovisual brasileiro impetrados em 2012, dos quais apenas dois resultaram em acordos efetivos, os demais pedidos foram indeferidos pela Agência. A empresa Turner International do Brasil Ltda, representante legal no Brasil do canal de programação Tooncast, canal infantil de desenhos clássicos que exibe animações durante 24 horas sem intervalo comercial, alegou, em seu pedido de dispensa, que o canal dispõe apenas de um sinal pan regional, ou seja, todos os países da América Latina recebem o mesmo sinal, donde a inclusão de conteúdos brasileiros acarretaria um alto custo em dublagem para o espanhol e para o inglês das produções brasileiras para exibição nas outras praças do canal. Ainda assim, o pedido foi indeferido pela Ancine. No entanto, de acordo com informações publicadas no sítio da Uol³, um incremento na base de assinantes do Canal, com sua entrada na Vivo TV, motivou o Canal a incluir em sua programação a Turma da Mônica, cumprindo, portanto, a cota estipulada. A Turner International do Brasil também pediu o deferimento do pedido de dispensa para o Canal Infinito, extinto em 20 de novembro de 2012, antes do fim do processo. A decisão da Ancine já mostra um primeiro avanço: mirando na ampliação da presença de conteúdo brasileiro nos canais fechados exibidos no

3-Matéria publicada pela UOL, intitulada "Televisão: A Turma da Mônica garante Canal Tooncast no Brasil", disponível em <http://retrotv.uol.com.br/noticias/televisao-a-turma-da-monica-garante-canal-tooncast-no-brasil>, acesso em 14 de julho de 2014.

país, a Lei acabou acertando o mercado internacional, proporcionando, neste caso, a entrada da turma do Maurício de Souza em outros países.


A Discovery Comunicações do Brasil Ltda, representante dos canais Discovery Civilization e Discovery Science também teve seus pedidos negados pela Ancine. O primeiro canal é dedicado à história das civilizações antigas e ao passado, cujo conteúdo constitui o definido pela Lei como espaço qualificado. O mesmo se aplica ao Canal Discovery Science que exhibe conteúdos sobre astronomia, tecnologia, história e biologia. O Canal Baby TV programado pela Fox Latin American Channels do Brasil Ltda teve, igualmente, seu pedido indeferido.

No caso da Viacom Networks Brasil Programação Televisiva e Publicidade Ltda foram três os canais cujos pedidos de dispensa de cumprimento das obrigações de veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros foram rejeitados pela Ancine. São eles: Comedy Central, canal dedicado à comédia, Nick HD, que exhibe séries e animações, e Nick Jr, cujo público-alvo são crianças em idade pré-escolar. Após a Lei, o Canal Nick HD já produziu a série Julie e os Fantasmas em parceria com a Band e a produtora brasileira Mixer, e Danni Who também com a Mixer.

A Media Mundi Brasil, responsável pelo Canal TV5 Monde, teve seu pedido deferido parcialmente. Até o dia 02 de março, o Canal estava dispensado integralmente de exibir as 3 horas e meia de conteúdo nacional em horário nobre. De 03 de março de 2014 a 02 de março de 2015, o Canal está dispensado da obrigação em 2 horas e 20 minutos, restando ainda 1 hora e 10 minutos de programas nacionais a serem divididos durante a semana. Entre 03 de março de 2015 e 02 de março de 2016, o número de horas a serem veiculadas deve aumentar para 2 horas e 20 minutos, ficando, ainda, o canal TV5 Monde, dispensado de 1 hora e 10 minutos de conteúdo produzido no Brasil.

A última decisão publicada pela Ancine em abril de 2013 tem por requerente a ESPN do Brasil Eventos Esportivos Ltda, representante dos canais Disney Channel, Disney Channel HD, Disney XD e Disney Jr. Dentre os quatro canais cujo pedido de deferimento de dispensa da obrigatoriedade de veiculação de conteúdo brasileiro no horário nobre foi protocolado, apenas a solicitação do canal Disney Junior foi atendida, mas mediante contrapartida de outros canais da operadora. Assim, a Ancine determinou que cada um dos canais, Disney Channel, Disney Channel HD e Disney Channel XD deveriam cumprir suas cotas com um adicional de 70 minutos semanais de veiculação de conteúdos audiovisuais brasileiros referente à transferência das obrigações do canal Disney Junior. No entanto, a dispensa da obrigação do canal Disney Junior deveria cessar em 01 de setembro de 2013 bem como a transferência das obrigações.

Ao deferir os pedidos das programadoras dos canais Disney Junior e TV5 Monde, a Ancine não abre mão da veiculação de conteúdo brasileiro, apenas estabelece prazos mais flexíveis para que as programadoras possam se adequar às novas re-



gras. A concessão de dispensa ao canal Disney Junior, no entanto, suscita alguns questionamentos, já que canais como Nick Jr e Baby TV tiveram seus pedidos indeferidos. Ainda que a programadora “compense” em outros canais, o tipo de conteúdo exibido é diferente, colocando-a em situação privilegiada frente as demais. No caso do Canal TV5 Monde, o problema a ser enfrentado parte de outra nuance, o canal é especializado na exibição de conteúdos oriundos de países francófonos, com o objetivo de divulgar a cultura francesa. Mas se o canal é voltado para produções em outra língua, cabe a inserção do português? A obrigatoriedade de produções nacionais neste tipo de canal não interfere na identidade intelectual do canal? Como equacionar a adequação a lei à fidelidade identitária e intelectual do canal? Esses são alguns dos pontos que precisam de contornos mais claros para não levar a uma fuga de consumidores nem a barreiras à produção nacional.

A Viacom Networks Brasil Programação Televisiva e Publicidade Ltda, responsável pelos canais MTV e MTV HD também solicitou à Ancine a dispensa das obrigações de veiculação de conteúdo audiovisual brasileiro alegando questões financeiras, tendo em vista que os canais estavam em fase de migração da TV aberta para a TV fechada e portanto ainda buscando parcerias e com a distribuição relativamente limitada, e dificuldades mercadológicas na oferta de produtos que se encaixem nas especificações da Lei. Em agosto de 2014, a Agência proferiu sua decisão acerca deste pleito: pedido indeferido. A decisão da Agência levou em consideração o porte econômico da Viacom, o número de assinantes dos canais e o tempo de atuação no mercado audiovisual brasileiro, concluindo haver condições para o cumprimento das cotas estabelecidas. Ademais a agência alega que um tratamento diferenciado levaria a quebra de isonomia no trato entre os agentes de mercado.

Outra programadora que pleiteou a dispensa foi a Eurochannel, responsável pelo canal homônimo. O problema enfrentado pela empresa é semelhante ao enfrentado pela Media Mundi Brasil, responsável pelo canal TV5 Monde, as limitações que a Lei impõe à identidade intelectual do canal. Voltado para a divulgação da cultura europeia, o Eurochannel afirma que é difícil encontrar produções brasileiras que traduzam a identidade editorial do canal⁴. A decisão proferida pela Ancine, em outubro de 2014, neste caso, assemelha-se a emitida no ano anterior para a TV5 Monde. O cumprimento das obrigações foi escalonado em três etapas à razão de um terço por ano, ou seja, a partir do dia 02 de janeiro de 2015 até 01 de janeiro de 2016, o Eurochannel deverá exibir 1h10min de conteúdo audiovisual brasileiro em horário nobre semanalmente, de 02 de janeiro de 2016 a 01 de janeiro de 2017 o tempo de conteúdo brasileiro veiculado deve ser de 2h20min, e a partir de 02 de janeiro de 2017, o canal deverá veicular as 3h30min de conteúdo audiovisual brasileiro previstas na lei.

Os pedidos de dispensa não se limitam à cota de conteúdo audiovisual brasileira a ser veiculada pelos canais no horário nobre, as empacotadoras também tenta-

4-Ancine, Portaria 157, de 24 de maio de 2013.

5-Número obtido pela autora com base nas portarias publicadas pela Ancine em seu sítio.

6-A última publicação de resposta aos pedidos im-
petrados na Ancine se deu
em novembro de 2014.

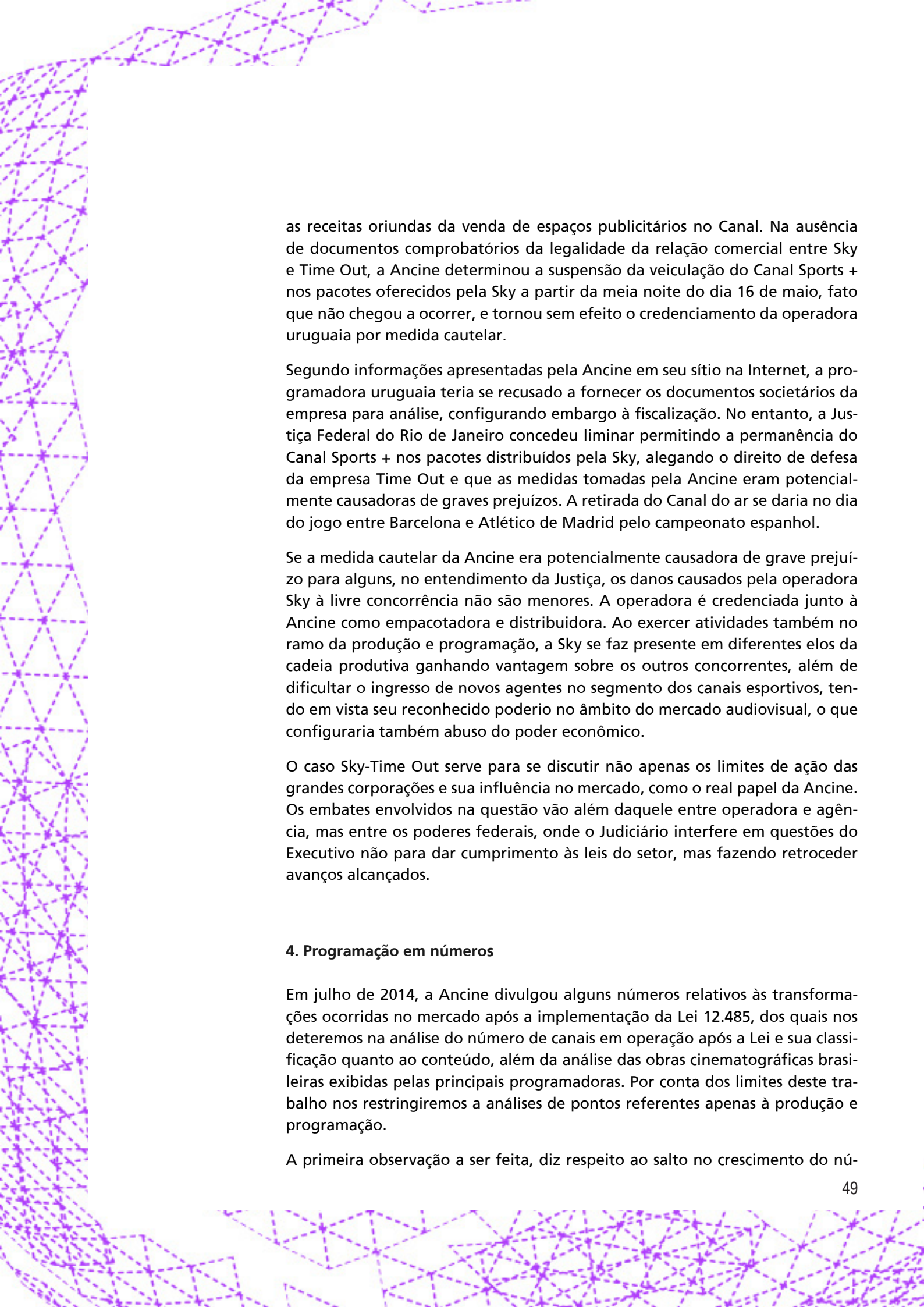
7-Ancine faz balanço
da Lei 12.485, disponí-
vel em <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/clipping/2013-08-08-Ancine%20faz%20balan%C3%A7o%20da%20Lei%2012.485.pdf>

ram negociar com a Ancine a dispensa do canal extra de conteúdo jornalístico e dos canais de programação brasileira. Até o momento, foram encaminhados à Ancine sete pedidos de dispensa oriundos de 62 empacotadoras⁵. Dessas empacotadoras, 12 tiveram o pedido indeferido por tratarem-se de empresas de médio ou grande porte com capacidade técnica e financeira para cumprir as obrigações legais. Outras três empacotadoras tiveram seus pedidos de dispensa dos canais extras extintos por não estarem obrigadas a cumprir com o disposto em lei. E apenas quatro empacotadoras tiveram, até agora⁶, o pedido deferido: A. Telecom S.A., Comercial Cabo TV São Paulo S.A., TVA Sul Paraná S.A., e Telefônica Sistema de Televisão S.A.(Vivo TV), sob a alegação de dificuldades técnicas para o cumprimento das obrigações. Ressalta-se que a dispensa dos canais extras foi concedida por tempo determinado. Outras 43 empacotadoras ainda aguardam resposta.

Grande parte dos pedidos de dispensa de veiculação de canal adicional de telejornalismo e de canais de programação brasileira provém de pequenas empacotadoras que não têm condições financeiras de arcar com os custos advindos com a adequação à Lei. Segundo dados publicados em balanço da Ancine de 2013⁷, 61 grupos empresariais que tentaram negociar com a Ancine tem menos de 10 mil assinantes, o menor deles com a carteira de 5 mil. Nesse sentido, é importante que o entendimento dado à Lei não perca de vista os pequenos grupos que levam sinais para lugares afastados, onde dificilmente grandes grupos têm interesse no mercado, já que se corre o risco de alcançar um resultado oposto ao que se pretendia, com a diminuição da prestação do serviço nessas localidades por falta de recursos para se adequar a Lei.

3. Embates

Ao promover a separação entre os diferentes elos que compõem a cadeia produtiva do audiovisual, a Lei 12.485 impôs algumas modificações na configuração desse mercado. Como já dito, as empresas que fornecem serviços de telecomunicações não podem produzir ou programar conteúdos e só podem participar do controle acionário dessas empresas até o limite de 30%, nesse sentido, baseada no artigo 5º da referida Lei, a Ancine determinou no dia 12 de maio de 2014 a ilegalidade do Canal Sports +, transmitido pela Operadora Sky. O foco da discussão está na suspeita de que a Operadora Sky esteja programando o referido Canal, tendo em vista que antes da Lei do serviço de acesso condicionado entrar em vigor, a Sky programava o Canal Sky Sports, posteriormente substituído pelo Canal Sports +. A empresa apontada como verdadeira programadora do Canal Sports + é a uruguaia Time Out, criada após a lei e cujo catálogo se resume a esse único canal. Outro fator que gera desconfiança é o favorecimento desproporcional da Sky pela programadora Time Out, que deixa para a operadora



as receitas oriundas da venda de espaços publicitários no Canal. Na ausência de documentos comprobatórios da legalidade da relação comercial entre Sky e Time Out, a Ancine determinou a suspensão da veiculação do Canal Sports + nos pacotes oferecidos pela Sky a partir da meia noite do dia 16 de maio, fato que não chegou a ocorrer, e tornou sem efeito o credenciamento da operadora uruguaia por medida cautelar.

Segundo informações apresentadas pela Ancine em seu sítio na Internet, a programadora uruguaia teria se recusado a fornecer os documentos societários da empresa para análise, configurando embargo à fiscalização. No entanto, a Justiça Federal do Rio de Janeiro concedeu liminar permitindo a permanência do Canal Sports + nos pacotes distribuídos pela Sky, alegando o direito de defesa da empresa Time Out e que as medidas tomadas pela Ancine eram potencialmente causadoras de graves prejuízos. A retirada do Canal do ar se daria no dia do jogo entre Barcelona e Atlético de Madrid pelo campeonato espanhol.

Se a medida cautelar da Ancine era potencialmente causadora de grave prejuízo para alguns, no entendimento da Justiça, os danos causados pela operadora Sky à livre concorrência não são menores. A operadora é credenciada junto à Ancine como empacotadora e distribuidora. Ao exercer atividades também no ramo da produção e programação, a Sky se faz presente em diferentes elos da cadeia produtiva ganhando vantagem sobre os outros concorrentes, além de dificultar o ingresso de novos agentes no segmento dos canais esportivos, tendo em vista seu reconhecido poderio no âmbito do mercado audiovisual, o que configuraria também abuso do poder econômico.

O caso Sky-Time Out serve para se discutir não apenas os limites de ação das grandes corporações e sua influência no mercado, como o real papel da Ancine. Os embates envolvidos na questão vão além daquele entre operadora e agência, mas entre os poderes federais, onde o Judiciário interfere em questões do Executivo não para dar cumprimento às leis do setor, mas fazendo retroceder avanços alcançados.

4. Programação em números

Em julho de 2014, a Ancine divulgou alguns números relativos às transformações ocorridas no mercado após a implementação da Lei 12.485, dos quais nos deteremos na análise do número de canais em operação após a Lei e sua classificação quanto ao conteúdo, além da análise das obras cinematográficas brasileiras exibidas pelas principais programadoras. Por conta dos limites deste trabalho nos restringiremos a análises de pontos referentes apenas à produção e programação.

A primeira observação a ser feita, diz respeito ao salto no crescimento do nú-

mero de canais disponibilizados pela TV fechada em 2011, ano de promulgação da Lei. O mapa com os dados gerais do mercado audiovisual brasileiro⁸ aponta um mercado oscilante até 2010 com um salto no crescimento em 2011 e uma taxa de crescimento relativamente constante até 2013, como demonstrado na figura 1.

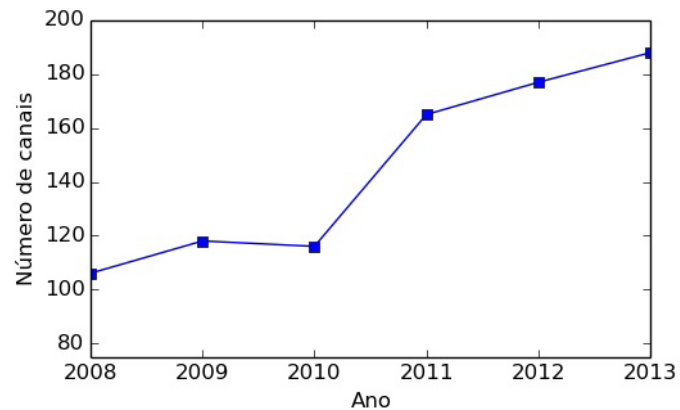


Figura 1 – Número de canais em operação por ano

Fonte: Dados da Ancine

Em 2008 haviam 106 canais de TV Paga. No ano seguinte, houve um acréscimo de 12 canais, totalizando 118. Em 2010 há um ligeiro declínio, passando para 116 a oferta de canais pagos. O grande salto no número de canais ocorre em 2011, quando a oferta sobe de 116 para 165. Esse crescimento continuará nos anos seguintes numa taxa mais baixa que o ano de 2011, mas constante. Em 2012, a oferta de canais é de 177, e em 2013 chega-se aos 188 canais. Isso significa que a oferta de canais na TV fechada apresentou um crescimento de 77,36% de 2008 a 2013. Nos dados compilados pela Ancine, a partir do Anuário Converge de Mídias Digitais, referente aos dados de 2008 a 2012, e de dados próprios para o ano de 2013, não foram levados em consideração os canais pay-per-view, canais de áudio, interativos, televidas, canais abertos e canais locais.

A planilha da Ancine com os dados de mercado relativos aos canais de programadoras de TV paga credenciadas na agência, atualizada em 16 de julho de 2014, mostrava que a oferta de canais de TV Paga chegava a 191 até aquela data, embora o número de canais credenciados na Ancine tivesse chegado a 220, o que significava naquele momento uma possível ampliação desse cenário, já que havia a perspectiva de que dentre os 29 canais cadastrados que não estavam em operação alguns passem a efetividade.⁹

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

8-Disponível em: http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/Dados_gerais_do_mercado_brasileiro_2013.pdf, acesso em 25 de julho de 2014.

9- Uma nova planilha atualizada em 22 de abril de 2015 confirmou a tendência de crescimento da oferta de canais, registrando um total de 219 canais em operação até aquela data.

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.

De acordo com o Informe de TV Paga de 2013, publicado pela Ancine em julho de 2014, 25 grupos empresariais, diretamente ou através de representantes no país ofereciam 98 canais de espaço qualificado para distribuição no ano de 2013, a maior parte grupos internacionais. Mais da metade desses canais eram oferecidos por apenas 3 grupos empresariais: Time Warner, com 26 canais, Globo, 15 canais, e Discovery, com 11 canais, conforme exposto na tabela 1.

Esses 98 canais de espaço qualificado representariam pelo menos 343 horas de programação brasileira semanal, sem contar os canais brasileiros de espaço qualificado cujo conteúdo brasileiro veiculado deve ser de pelo menos 12 horas semanais. Nesse sentido, a comparação de 14 canais, que figuram entre aqueles com maior número de assinantes e cujo conteúdo é majoritariamente estrangeiro, dá mostras de avanços proporcionados pela Lei no que diz respeito ao conteúdo brasileiro veiculado. Os canais monitorados pela Ancine foram: AXN, Cinemax, HBO, HBO Family, Maxprime, Sony, Telecine Action, Telecine Cult, Telecine Pipoca, Telecine Premium, Telecine Touch, TNT e Warner Channel.

A menos do HBO Family e Cinemax, que tiveram a quantidade de horas de conteúdo brasileiro em 2013 diminuída em relação a 2010, nos outros canais, a média de horas de programação brasileira dobrou, como se pode observar na Figura 2. No entanto, apesar dos esforços, a presença de conteúdo brasileiro nos canais monitorados ainda é irrisória. Em 2010, os conteúdos audiovisuais brasileiros ocupavam 1,5% do total de horas programadas desses canais. Em 2011 houve uma queda para 0,9%. Como reflexo da lei, esse percentual subiu para 1,8% em 2012, e praticamente dobrou em 2013, com 3,5%.

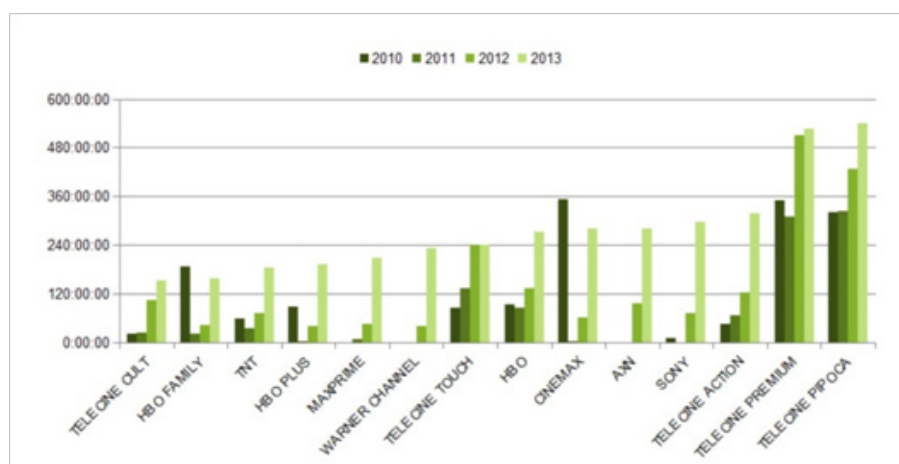
Tabela 1 – Número de Canais de Espaço Qualificado, Quantidade de Assinantes do Conjunto de Canais e País de Origem por Grupo – Dezembro de 2013.

Grupo Controlador/ Programadora	Número de canais	Número de assinaturas	País
Time Warner	26	180.338.347	EUA
Globo	15	143.968.312	BRA
Discovery	11	93.852.691	EUA
News Corp.	8	66.989.289	EUA
Viacom	6	44.100.000	EUA
Sony Pictures Entertainment	3	30.557.000	EUA
Disney	4	28.551.728	EUA
NBC Universal	3	26.817.338	EUA
Gamecorp	1	15.881.413	BRA
Band/Newco	1	12.081.215*	BRA
Novas Mídias Digitais	1	11.993.521	BRA
Fundação Padre Anchieta	1	11.158.796	BRA
Synapse	1	10.058.750	BRA
Liberty	2	8.223.460	EUA
Tunna	1	6.000.000*	BRA
Conceito A	1	5.924.643	BRA
TV5 Monde	1	1.751.739	FRA
Mídia do Brasil	2	1.403.145*	BRA
BBC	1	823.369	GRB
Eurochannel	1	679.350	USA
Pramer	1	278.104	ARG
Rede de Televisão de Sergipe Ltda	1	14.000	BRA
Tv Meteorológica Ltda	1	3.000*	BRA
PBI	4	0*	BRA
Lsat	1	0*	BRA

*Dados não atualizados pelas empresas, fornecidos no ato do credenciamento, em período anterior a dezembro de 2013.

Fonte: Ancine. Informe de Acompanhamento de Mercado – TV Paga, 2013

Figura 2 - Quantidade de Horas de Programação de Conteúdo Brasileiro por Ano e Canal – 14 Canais – 2010 a 2013

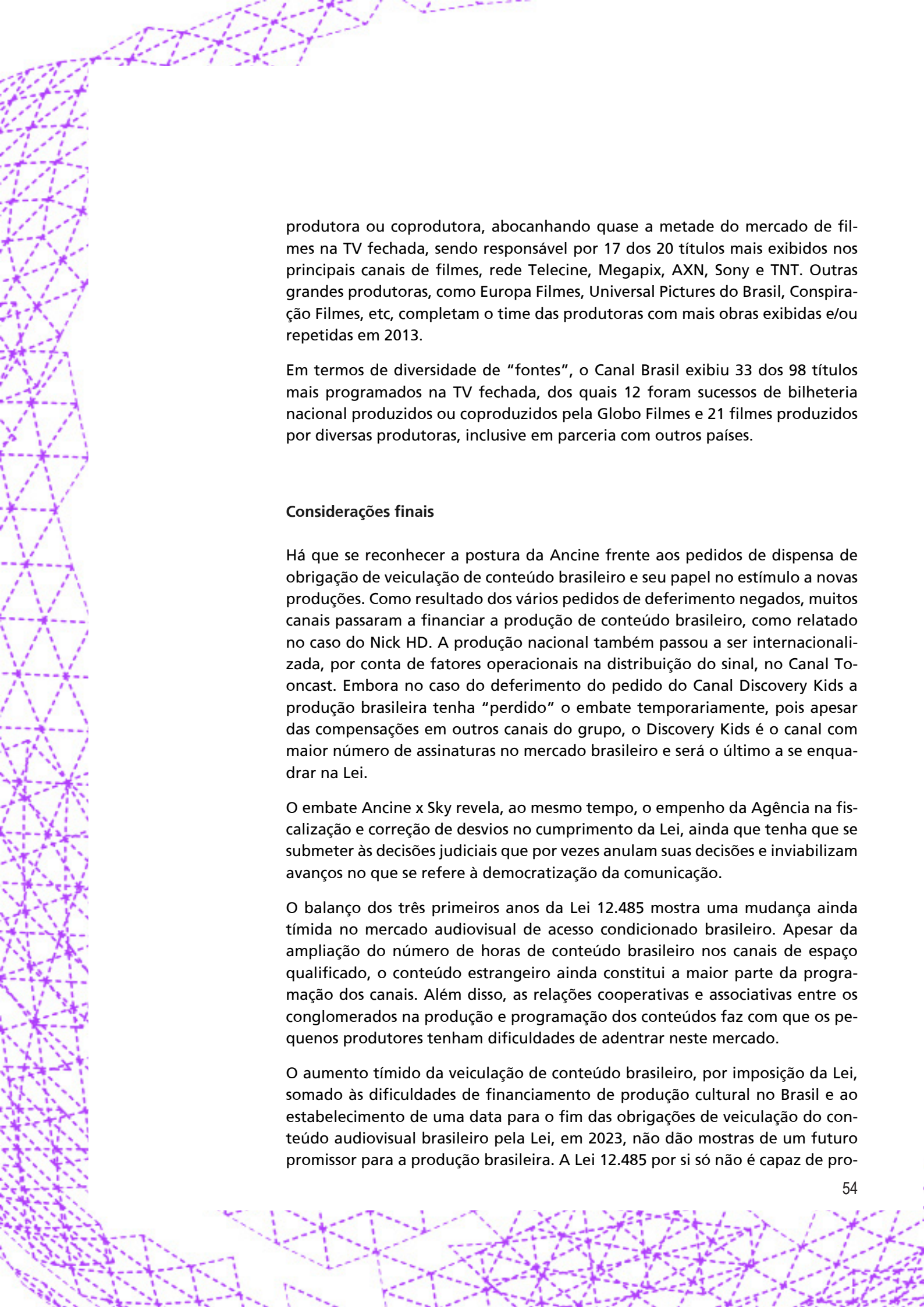


Fonte: Monitoramento SAM/ANCINE

No que diz respeito aos longas-metragens brasileiros exibidos após a entrada em vigor da Lei 12.485, a Ancine monitorou em 2012 e 2013 os 14 canais já citados, acrescidos do Canal Brasil, Megapix, Telecine Fun, GNT, Universal Channel e Multishow donde constatou-se um aumento no número de títulos de 843 para 908, dos quais 762 foram exibidos pelo Canal Brasil e 193 pelos demais. Dos 908 filmes brasileiros, 98 tiveram suas exibições programadas mais de 10 vezes, sendo o filme *Cilada.com* aquele com mais exibições programadas, 69 entre os canais Megapix, Multishow, Telecine Action, Telecine Fun, Telecine Pipoca e Telecine Premium. Levando em consideração que o Grupo Globo tem participação na rede Telecine e também na produção do filme através da Globo Filmes, fica clara a relação cooperativa e associativa entre os conglomerados que atuam no setor da TV fechada, especialmente na produção, programação e distribuição. Dantas (2011), ao analisar as relações entre conglomerados internacionais, chama atenção para esse tipo de relação em detrimento da disputa.

A rigor, as relações entre os conglomerados são cooperativas, quando não, pelos seus financiadores e até pelos membros de seus conselhos superiores (que ocupam cadeiras similares em diversas companhias, aparentemente concorrentes) são claramente associativas. A Disney não se negará a programar e transportar produtos da Fox ou da News Corp, bem como os "bons produtos" de produtoras independentes em sua *ABC Cable*, tanto quanto aquelas também terão total interesse nos produtos Disney – desde que lhes atraia audiência, do que ninguém duvida. (DANTAS, 2011, p.65)

Essa relação engloba também o âmbito nacional, criando elos entre os conglomerados internacionais e os nacionais, especialmente com a necessidade de ampliação do conteúdo nacional na programação dos canais fechados após a Lei. Em 2013, dos 98 filmes mais programados, 45 tiveram a Globo Filmes como



produtora ou coprodutora, abocanhando quase a metade do mercado de filmes na TV fechada, sendo responsável por 17 dos 20 títulos mais exibidos nos principais canais de filmes, rede Telecine, Megapix, AXN, Sony e TNT. Outras grandes produtoras, como Europa Filmes, Universal Pictures do Brasil, Conspiração Filmes, etc, completam o time das produtoras com mais obras exibidas e/ou repetidas em 2013.

Em termos de diversidade de “fontes”, o Canal Brasil exibiu 33 dos 98 títulos mais programados na TV fechada, dos quais 12 foram sucessos de bilheteria nacional produzidos ou coproduzidos pela Globo Filmes e 21 filmes produzidos por diversas produtoras, inclusive em parceria com outros países.

Considerações finais

Há que se reconhecer a postura da Ancine frente aos pedidos de dispensa de obrigação de veiculação de conteúdo brasileiro e seu papel no estímulo a novas produções. Como resultado dos vários pedidos de deferimento negados, muitos canais passaram a financiar a produção de conteúdo brasileiro, como relatado no caso do Nick HD. A produção nacional também passou a ser internacionalizada, por conta de fatores operacionais na distribuição do sinal, no Canal Tonocast. Embora no caso do deferimento do pedido do Canal Discovery Kids a produção brasileira tenha “perdido” o embate temporariamente, pois apesar das compensações em outros canais do grupo, o Discovery Kids é o canal com maior número de assinaturas no mercado brasileiro e será o último a se enquadrar na Lei.

O embate Ancine x Sky revela, ao mesmo tempo, o empenho da Agência na fiscalização e correção de desvios no cumprimento da Lei, ainda que tenha que se submeter às decisões judiciais que por vezes anulam suas decisões e inviabilizam avanços no que se refere à democratização da comunicação.

O balanço dos três primeiros anos da Lei 12.485 mostra uma mudança ainda tímida no mercado audiovisual de acesso condicionado brasileiro. Apesar da ampliação do número de horas de conteúdo brasileiro nos canais de espaço qualificado, o conteúdo estrangeiro ainda constitui a maior parte da programação dos canais. Além disso, as relações cooperativas e associativas entre os conglomerados na produção e programação dos conteúdos faz com que os pequenos produtores tenham dificuldades de adentrar neste mercado.

O aumento tímido da veiculação de conteúdo brasileiro, por imposição da Lei, somado às dificuldades de financiamento de produção cultural no Brasil e ao estabelecimento de uma data para o fim das obrigações de veiculação do conteúdo audiovisual brasileiro pela Lei, em 2023, não dão mostras de um futuro promissor para a produção brasileira. A Lei 12.485 por si só não é capaz de pro-

mover o crescimento da indústria nacional. É preciso estímulos para que novos atores brasileiros participem desse mercado em expansão para que o capítulo referente ao conteúdo brasileiro da Lei não se transforme em sinônimo de filmes reprisados e repulsa de consumidores.

Referências

ANCINE. Ancine faz balanço da Lei 12.485. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/clipping/2013-08-08-Ancine%20faz%20balan%C3%A7o%20da%20Lei%2012.485.pdf>, acesso em 30 de junho de 2014.

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 25 de julho de 2014.

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.

ANCINE. Portaria Nº 79, de 05 de março de 2013. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/079%20portaria%20empacotadoras.pdf>, acesso em 30 de junho de 2014.

ANCINE. Portaria Nº 157, de 24 de maio de 2013. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/157%20Eurochannel.pdf>, acesso em 30 de junho de 2014.

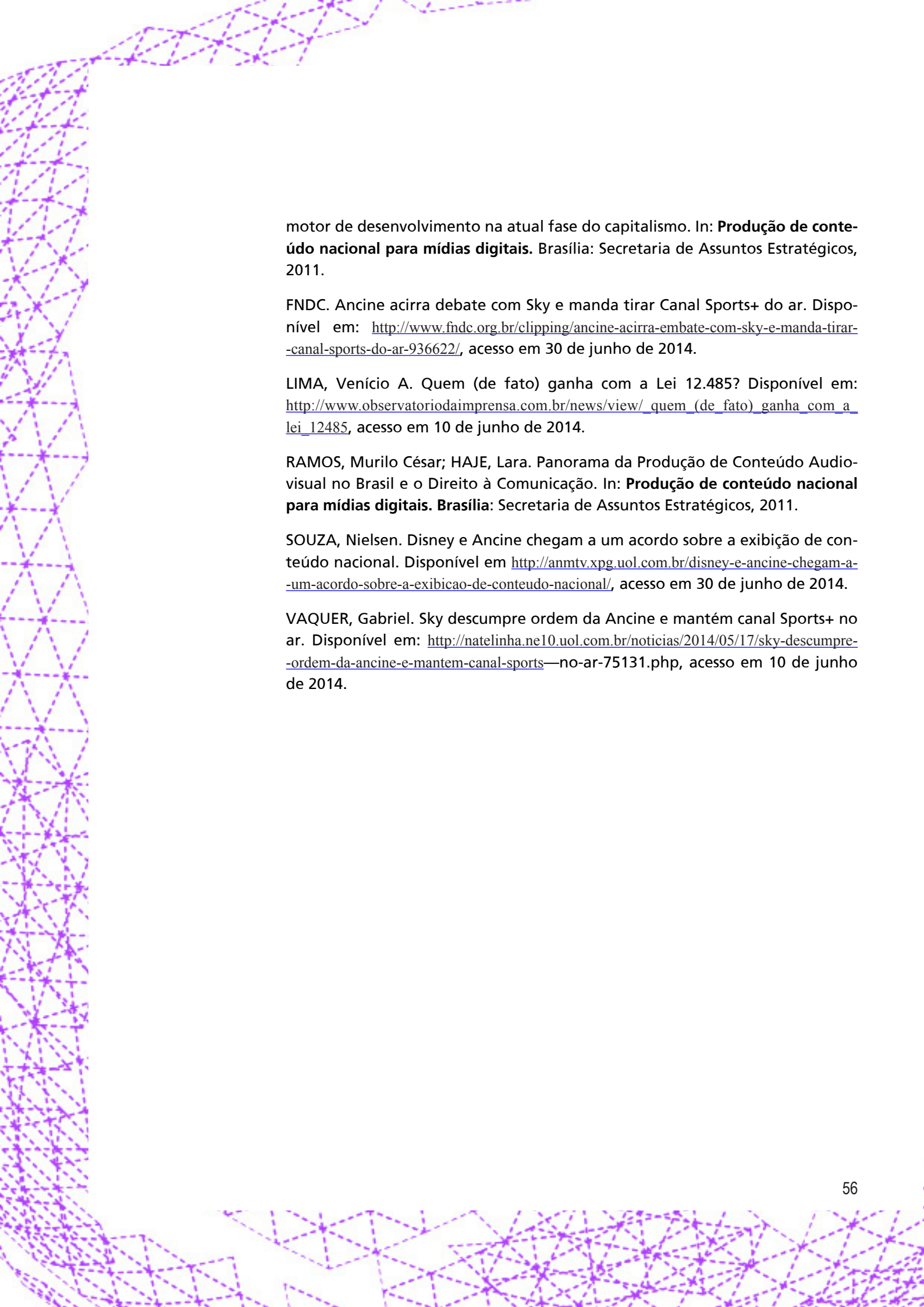
ANCINE. Portaria Nº 270, de 18 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/270%20Portaria%20MTV.pdf>, acesso em 30 de junho de 2014.

ANCINE. Superintendência de Registro da Ancine torna irregular o canal Sports+, distribuído pela Sky. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/superintendencia-de-registro-da-ancine-torna-irregular-o-canal-sports-distrib>, acesso em 10 de junho de 2014.

BERBET, Lúcia. Sky mantém canal proibido pela Ancine, após liminar da Justiça. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/sky-mantem-canal-proibido-pela-ancine-apos-liminar-da-justica/>, acesso em 10 de junho de 2014.

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, acesso em 15 de junho de 2014.

DANTAS, Marcos. O espetáculo do crescimento: A indústria cultural como novo



motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo. In: **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.

FNDC. Ancine acirra debate com Sky e manda tirar Canal Sports+ do ar. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/clipping/ancine-acirra-embate-com-sky-e-manda-tirar-canal-sports-do-ar-936622/>, acesso em 30 de junho de 2014.

LIMA, Venício A. Quem (de fato) ganha com a Lei 12.485? Disponível em: [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_quem_\(de_fato\)_ganha_com_a_lei_12485](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_quem_(de_fato)_ganha_com_a_lei_12485), acesso em 10 de junho de 2014.

RAMOS, Murilo César; HAJE, Lara. Panorama da Produção de Conteúdo Audiovisual no Brasil e o Direito à Comunicação. In: **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.

SOUZA, Nielsen. Disney e Ancine chegam a um acordo sobre a exibição de conteúdo nacional. Disponível em <http://anmtv.xpg.uol.com.br/disney-e-ancine-chegam-a-um-acordo-sobre-a-exibicao-de-conteudo-nacional/>, acesso em 30 de junho de 2014.

VAQUER, Gabriel. Sky descumpre ordem da Ancine e mantém canal Sports+ no ar. Disponível em: <http://natelinha.ne10.uol.com.br/noticias/2014/05/17/sky-descumpre-ordem-da-ancine-e-mantem-canal-sports-no-ar-75131.php>, acesso em 10 de junho de 2014.