

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE CINEMA E VÍDEO

LIGIA MACHADO ARRUDA

**LEI 12.485/2011 E O MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO:  
UM DEBATE INTERDISCIPLINAR SOBRE O NOVO MARCO REGULATÓRIO  
DA TELEVISÃO POR ASSINATURA**

NITERÓI  
2013

LIGIA MACHADO ARRUDA

**LEI 12.485/2011 E O MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO:  
UM DEBATE INTERDISCIPLINAR SOBRE O NOVO MARCO REGULATÓRIO  
DA TELEVISÃO POR ASSINATURA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal Fluminense como requisito  
parcial para obtenção do grau de Bacharel em  
Cinema e Audiovisual.

Orientador: Prof. Dr. Felipe de Castro Muanis

NITERÓI

2013

**LEI 12.485/2011 E O MERCADO AUDIOVISUAL BRASILEIRO:  
UM DEBATE INTERDISCIPLINAR SOBRE O NOVO MARCO REGULATÓRIO  
DA TELEVISÃO POR ASSINATURA**

Por

LIGIA MACHADO ARRUDA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal Fluminense como requisito  
parcial para obtenção do grau de Bacharel Cinema e  
Audiovisual.

Orientador: Prof. Dr. Felipe de Castro Muanis

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Felipe de Castro Muanis – Orientador  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. M.Sc. Alexandre Silva Guerreiro  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

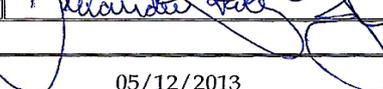
Dr. Alexander Patez Galvão  
Agência Nacional do Cinema – Ancine



Universidade  
Federal  
Fluminense  
Centro de Estudos Gerais  
IACS - Instituto de Arte & Comunicação Social  
Departamento de Cinema & Vídeo  
Parecer de Projeto Experimental

Aluno	Ligia Machado Arruda		
Curso	Cinema e Audiovisual	Mat	11057035

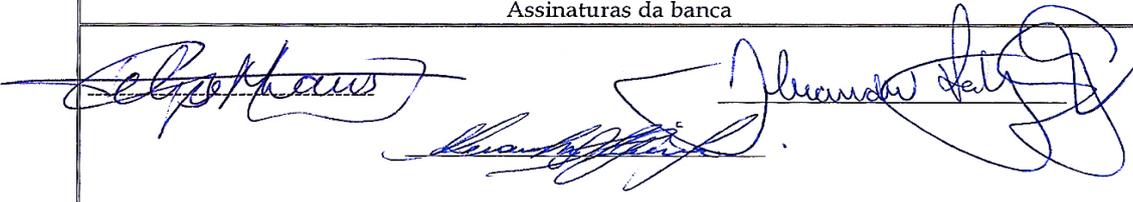
Título
LEI 12.485/2011: ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE APRESENTADOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO STF.

Banca	
Orientador: Prof. Dr. Felipe de Castro Muanis	Assinatura 
Prof. M.Sc. Alexandre Silva Guerreiro	Assinatura 
Dr. Alexander Patez Galvão	Assinatura 

Data de apresentação	05/12/2013
----------------------	------------

Parecer
<p>O trabalho de conclusão de curso da aluna Ligia Machado Arruda mostra propriedade ao tratar do tema exposto e maturidade em lidar com a questão pelo viés acadêmico. A aluna se apropria bem da bibliografia utilizada demonstrando domínio dos autores. A banca destaca ainda a qualidade da redação de seu texto, que demonstra um caminho aberto para o aprofundamento da pesquisa em uma eventual pós-graduação.</p>

Nota final	10,0
------------	------

Assinaturas da banca


## AGRADECIMENTOS

Este não é apenas o fim de um ciclo, é também uma superação pessoal. A pessoa que eu sou hoje tornou possível a realização deste trabalho, e a construção desta pessoa se deve as pessoas maravilhosas que convivi e conheci.

Dedico este trabalho aos meus pais por toda a luta para me dar educação e um lugar melhor para viver. Agradeço à minha mãe, Márcia, por me ensinar que com muita responsabilidade e determinação podemos conseguir o mundo. E ao meu pai, Orlando, por me ensinar a ser uma pessoa ética e solidária acima de tudo.

Ao meu anjo, Clarice, por ser a minha inspiração desde que nasci. Por mesmo através de caminhos tortos me ensinar o caminho certo. Também por me fazer acreditar que Niterói não é tão longe do Méier.

Ao João, por todo amor. Por ser a inspiração deste trabalho. Por aturar as minhas conversas sobre política e economia do audiovisual. Pela paciência e ajuda. Mas, sobretudo, por me ensinar que podemos fazer o que amamos.

Ao Malão por seu amor ao cinema que inspira. À Neuzinha por seu conselho que fez a diferença neste trabalho.

Ao Danilo pela amizade e pelas oportunidades que me fizeram chegar até aqui.

À Daphne, pela companhia nos momentos de solidão na UFF. Pelas conversas. Pela sabedoria à la Mestre Yoda.

Ao Antônio por ser amigo para todas as horas.

À Mayara pelas conversas sobre a 12.485.

Ao Eduardo Gregório por toda ajuda, paciência e excelente trabalho na coordenação de Cinema.

Ao professor Muanis, pela orientação e leitura dedicada. Também pela oportunidade de ir ao Rio Content Market.

Ao professor Alex por suas aulas que me fizeram descobrir um lado bom da faculdade de Cinema. E pela base que tornou possível a construção deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre as discussões acerca da lei 12.485/2011, a nova lei brasileira de televisão por assinatura. Por meio da análise dos argumentos apresentados na audiência pública, realizada em 2013 pelo STF, este estudo tem o objetivo de contribuir para a reflexão acadêmica acerca das políticas voltadas para a televisão. No início desta pesquisa, delinea-se o panorama sobre o processo de convergência digital e a trajetória das regulamentações para TV paga no país. Em seguida, são apresentados conceitos da economia do audiovisual de modo a pensar o modelo brasileiro por meio da pesquisa realizada por Gillian Doyle no livro *Understanding Media Economics*. No último capítulo, faz-se uma análise sobre os argumentos expostos na audiência pública, refletindo sobre a perspectiva de diversos agentes do mercado audiovisual. Por fim, é observada a importância do novo marco regulatório para o desenvolvimento mercado audiovisual brasileiro.

**Palavras-chave:** lei 12.485; Televisão por assinatura; cotas; regulação; restrição à propriedade cruzada.

## ABSTRACT

This paper proposes a reflection about the 12.485/2011 law's discussions, the new Brazilian pay-TV law. This research aims to contribute to the academic debate about the public policies for television, based on a deep analysis of the arguments presented at the public hearing held by the Supreme Court of Brazil in 2013. At the first part, this study presents an overview about the process of digital convergence and trajectory of regulations for pay-TV in the country. In the second chapter, are presented the audiovisual economy concepts, proposing to reflect the Brazilian model through research held by Gillian Doyle in the book *Understanding Media Economics*. In the last chapter, the arguments presented at the hearing are analysed, pondering about the perspective of several players in the audiovisual market. Finally, it is noticed the importance of the new regulation for the development of the Brazilian audiovisual market.

**Key words:** 12.485 law; Pay-tv; Quotas; Regulation; Cross-media ownership restrictions.

## SUMÁRIO

<b>1. TRAJETÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DA TV POR ASSINATURA BRASILEIRA..</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b> A REGULAÇÃO DA TELEVISÃO POR ASSINATURA DE 1995 À 2011 NO BRASIL .....	15
<b>1.2</b> PROJETO DE LEI 29/2007 .....	19
<b>1.3</b> TRAMITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PL 29/2007.....	24
<b>2. MERCADO AUDIOVISUAL E A NOVA LEI DA TELEVISÃO POR ASSINATURA .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b> PECULIARIDADES DO PRODUTO AUDIOVISUAL .....	27
<b>2.2</b> CADEIA DE VALOR DO AUDIOVISUAL E ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO DA PROPRIEDADE.....	29
<b>2.3</b> RESTRIÇÃO À PROPRIEDADE CRUZADA.....	35
<b>2.4</b> ESTRATÉGIAS PARA AMORTIZAR OS CUSTOS DE PRODUÇÃO E OS RISCOS DO PRODUTO AUDIOVISUAL .....	38
<b>2.5</b> PRODUTORAS INDEPENDENTES.....	44
<b>2.6</b> ESPAÇO QUALIFICADO E COTAS .....	46
<b>2.7</b> REGULAÇÃO DA CADEIA DE PRODUÇÃO DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL DE ACESSO CONDICIONADO .....	52
<b>3. AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 12.485 .....</b>	<b>56</b>
<b>3.1</b> EXTENSÃO DOS PODERES FISCALIZATÓRIOS E NORMATIVOS ATRIBUÍDOS À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE).....	56
<b>3.2</b> A RESTRIÇÃO À PROPRIEDADE CRUZADA ENTRE SEGMENTOS DOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES E DE RADIODIFUSÃO .....	63
<b>3.3</b> A OBRIGATORIEDADE DE VEICULAÇÃO MÍNIMA DE CONTEÚDO BRASILEIRO.....	69
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>4. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>83</b>

## **ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS.**

### **FIGURAS**

<b>FIGURA 1: SISTEMA DE TV A CABO.....</b>	<b>15</b>
<b>FIGURA 2: SISTEMA DE MMDS.....</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA 3: SISTEMA DTH.....</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA 4: CADEIA DE VALOR RAMIFICADA.....</b>	<b>30</b>
<b>FIGURA 5: CADEIA DE PRODUÇÃO DA TV POR ASSINATURA .....</b>	<b>31</b>
<b>FIGURA 6: RESULTADO DA EXPANSÃO DAS EMPRESAS DE MÍDIA A PARTIR DA ANÁLISE DA CADEIA DE VALOR.....</b>	<b>34</b>
<b>FIGURA 7: RESTRIÇÃO À PROPRIEDADE CRUZADA NO MERCADO DE TV PAGA.....</b>	<b>36</b>
<b>FIGURA 8: PROGRAMAÇÃO DO HORÁRIO NOBRE DO CANAL FOX LIFE DO DIA 27 DE MAIO DE 2013.....</b>	<b>49</b>
<b>FIGURA 9: CANAIS DE ESPAÇO QUALIFICADO NO PLANO SKY FIT 2013 .....</b>	<b>50</b>
<b>FIGURA 10: REGULAÇÃO DO MERCADO DE TELEVISÃO POR ASSINATURA.....</b>	<b>52</b>
<b>FIGURA 11: PROGRAMADORAS DE CAPITAL NACIONAL POR ORIGEM DO CAPITAL E NÚMERO DE CANAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>FIGURA 12: NÚMERO DE CANAIS DE ESPAÇO QUALIFICADO, QUANTIDADE DE ASSINANTES DO CONJUNTO DOS CANAIS E PAÍS DE ORIGEM POR GRUPO – 2012 .....</b>	<b>66</b>
<b>FIGURA 13: PORCENTAGEM DE HORAS DE CONTEÚDO BRASILEIRO E ESTRANGEIRO POR CANAL - 2012 .....</b>	<b>75</b>
<b>FIGURA 14: NÚMERO DE CANAIS DE ESPAÇO QUALIFICADO POR ORIGEM DO GRUPO ECONÔMICO – 2012.....</b>	<b>76</b>

### **GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1: CRESCIMENTO DO TRIPLE-PLAY .....</b>	<b>20</b>
--	-----------

### **TABELAS**

<b>TABELA 1: MARCOS LEGAIS DA TELEVISÃO POR ASSINATURA .....</b>	<b>17</b>
<b>TABELA 2: SIMULAÇÃO PACOTE DE CANAIS.....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

A televisão a cabo surgiu no Brasil, na década de 1960, por uma razão estritamente técnica: possibilitar que o sinal das emissoras de televisão aberta localizadas na cidade do Rio de Janeiro chegasse com satisfatória qualidade de som e de imagem nas cidades fora da região metropolitana, sobretudo da Região Serrana. A partir de 1980, surge o modelo similar ao que concebemos hoje como TV por assinatura: os canais internacionais CNN e MTV transmitiam, respectivamente, notícias e videoclipes, ininterruptamente. Eram transmitidos por radiodifusão, em UHF, com canal fechado e codificado.

Em 1991, grandes grupos de comunicação começaram a se interessar por esse mercado e passaram a investir em novas tecnologias. A Globosat foi a primeira programadora a atuar no Brasil criando quatro canais: *GNT*, *Multishow*, *Telecine* e *Top Sports*. O grupo Abril criou a *TVA* e outros grupos importantes, como a *RBS* e o *Grupo Algar*. Na década de 1990, o serviço era extremamente caro e a cobertura chegava apenas a um pequeno número de cidades. O EDTV Ibope (2011) estima que em 1994 existissem apenas 400 mil assinantes. Em 2001 esse número chegou a, aproximadamente, 3,5 milhões de assinantes, o que representa um crescimento de 750% em seis anos. Em 2013, esse número ultrapassou os 16 milhões de assinantes, o que representa um alcance de cerca de 27% dos domicílios com televisão no Brasil.

Tais números ajudam a corroborar a relevância da televisão por assinatura para a economia do audiovisual, por isso, toda e qualquer decisão política que interfira nesse setor deve ser estudada com bastante rigor. Trabalhar a nova legislação da TV paga foi um grande desafio no desenvolvimento deste trabalho. Principalmente, porque a pesquisa sobre o tema exige a articulação entre campos teóricos inusitados aos estudos do cinema – sobretudo a economia e o direito.

Diante dos desafios produzidos pela convergência digital, no ano de 2007 se iniciou um intenso processo de discussão de um novo marco regulatório para a comunicação social. A princípio, o objetivo central era abrir o mercado de televisão a cabo para as empresas de telecomunicações, dando forma ao projeto de lei número 29 de 2007, do qual, cinco anos depois, surgiria a lei 12.485/2011.

Ao longo dos seus cinco anos de tramitação no Congresso Nacional, o projeto de lei teve a sua ideia inicial bastante expandida, sendo intensamente debatido em um total de onze audiências públicas, seis na Câmara dos Deputados e cinco no Senado Federal. Durante esse

processo, três polos de interesse tiveram maior destaque. Por um lado as emissoras de televisão brasileiras, que receavam a entrada das operadoras nas atividades de produção e programação, por outro, as operadoras de telecomunicações com o interesse de expandir seu modelo de negócio. A margem dessa disputa aparecia os setores da sociedade civil e as produtoras independentes que defendiam a entrada de normas de estímulo ao conteúdo nacional e independente que promovessem a diversidade e a pluralidade desse veículo de comunicação.

A participação desses grupos contribuiu para a introdução de três importantes medidas no texto da lei:

A regulação do serviço de televisão paga pelas autarquias Ancine e Anatel;

A restrição à propriedade cruzada

As cotas

Apesar do caráter inovador dessas regulamentações para o cenário brasileiro, o seu modelo apresenta traços fortemente inspirados nas políticas públicas de países do continente europeu. Nesse sentido, vale ressaltar a importância do livro de Gillian Doyle, *Understanding Media Economis*, para o presente trabalho. A autora, referência nos estudos sobre economia da mídia, lançou em 2013 a segunda edição do livro. A leitura da versão atualizada de um livro que já era considerado uma referência no campo, me chamou a atenção para a naturalidade que Doyle se referia às políticas públicas do audiovisual em países como o Reino Unido e França, o que de certo modo soava de forma estranha, já que no Brasil a implementação dessa prática gerou e tem gerado bastante polêmica. A semelhança das políticas implementadas no ano de 2011 e as já consolidadas regulamentações desses países europeus me despertou para pertinência dos estudos de Doyle para o exemplo brasileiro.

Neste trabalho proponho uma reflexão sobre as discussões acerca da nova lei brasileira de televisão paga por meio dos conceitos introduzidos pela autora. Para tanto, escolhi as discussões promovidas pela recente audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2013, pois nela pude observar uma abertura ao debate sobre a lei 12.485, na qual tive acesso ao ponto de vista de diversos setores da sociedade. Sendo assim, nesta monografia pretendo analisar os argumentos expostos na referida audiência com base nos conceitos de economia da mídia e na dinâmica do mercado audiovisual brasileiro. Além de promover essa reflexão, também pretendo apresentar os mecanismos estabelecidos pela lei

por meio do detalhamento de suas características e lógica de funcionamento, para que possamos melhor analisar o impacto de sua implementação no mercado audiovisual.

É importante lembrar que apesar da lei 12.485/2011 ter inspiração nos modelos de política pública estabelecidos com êxito em outros países, ela ainda é um marco muito inovador para o contexto defasado das políticas públicas da televisão brasileira. Por isso, discutir essa temática é uma tarefa bastante complexa neste momento, pois sua implementação vem desviando consideravelmente o curso do mercado que ainda está em um processo de adaptação. Nesse sentido, a carência dos estudos sobre políticas públicas do audiovisual no campo acadêmico brasileiro e a importância do novo marco regulatório para o desenvolvimento do mercado audiovisual nacional foram os fatores que motivaram a escolha do tema desta monografia. Ao realizar este trabalho acredito estar contribuindo para a reflexão acadêmica acerca das políticas voltadas para a televisão.

No primeiro capítulo trabalharemos questões referentes ao intenso processo de convergência das mídias que vem acontecendo nos últimos anos. Esse processo, produzido pela digitalização, tem permitido que empresas especializadas em uma determinada atividade da cadeia de valor do audiovisual ofereçam também serviços típicos de outras tecnologias. Hoje é possível levar ao consumidor: telefone, banda larga e televisão por assinatura em um mesmo cabo de fibra ótica. Em consequência desses avanços recapitularemos a manifestação do processo de discussão de um novo marco regulatório iniciado em 2007. Revisaremos as modificações ocorridas durante o debate do projeto no Congresso Nacional, desde o PL29/2007 – criado com o objetivo de abrir o mercado de TV a cabo para que as teles pudessem ofertar o *triple play* – até o PLC 116/2010 – no qual já estava apensada a criação das cotas, a restrição à propriedade cruzada e a regulação da TV paga.

No capítulo seguinte relacionaremos os conceitos teóricos da economia do audiovisual – como as peculiaridades do produto e estratégias de expansão – e a lei 12.485/2011. Nesse capítulo faremos um detalhamento das três principais normas da lei, refletindo sobre como essas medidas vão contribuir para desenvolvimento da indústria audiovisual no país.

No terceiro capítulo vamos analisar os argumentos expostos nas audiências públicas das Ações de Inconstitucionalidade realizadas nos dias 18 e 25 de fevereiro de 2013 pelo STF. Ao longo do capítulo, relacionaremos pontos negativos e positivos defendidos por diversos agentes de mercado. A partir dessa reflexão, pretendemos promover uma discussão sobre a nova lei e o mercado de televisão paga.

A lei 12.485/2011 representa uma possibilidade de um novo rumo para o mercado audiovisual. Por esse motivo, consideramos muito importante o diálogo entre o campo acadêmico e a nova lei, pois a introdução de uma perspectiva menos sujeita aos conflitos de interesse torna esse debate ainda mais enriquecedor.

## 1. TRAJETÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DA TV POR ASSINATURA BRASILEIRA.

Desde meados da década de 1990, já era previsto a troca do sinal de transmissão analógico pelo digital no Brasil. A chegada da transmissão digital de televisão aberta e fechada, originou um processo de convergência tecnológica entre os meios de comunicação social e de telecomunicações. Hoje, o sinal da televisão aberta e fechada é transmitido via celular, assim como uma série exibida na televisão por assinatura pode ser vista através de plataformas da internet (*over-the-top*). Por isso, diante dessas intensas transformações surge a necessidade de preparar a legislação brasileira para esse novo cenário.

Ainda no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciaram-se as discussões sobre a necessidade de uma regulamentação do setor de comunicações. Na época, tramitava nos bastidores do ministério das comunicações um anteprojeto de lei, no qual comissões – lideradas pelo ex-ministro das comunicações Sergio Motta – organizaram estudos preliminares para a elaboração de um futuro projeto de lei.

O anteprojeto dispunha sobre uma proposta de legislação que abarcasse a comunicação social no seu mais amplo sentido. De acordo com Ronaldo Sá, devido ao cenário de convergência, o projeto propunha um teor unificado – inclusive com a criação de uma agência reguladora única no lugar da ANATEL que se chamaria ANACOM (SÁ, 2006). Em entrevista ao programa “Ver TV” da TV Câmara, Sá comenta sobre a proposta:

Será que não está na hora de pensarmos em fazer uma lei ao invés dessa miríade de leis que nós temos por aí? Ao invés de uma lei para a comunicação de massa, se nós fizéssemos uma lei que tenha comunicações de massa, telecomunicações e TV paga? Não dá mais para separar isso. Hoje em dia com a tecnologia digital você não consegue mais dizer: “isso é uma coisa e aquilo é outra”, tudo é bit! Nós precisamos regular como esse bit vai transportar o conteúdo que a sociedade deseja. Como faremos para que esse modelo dê certo economicamente para que a sociedade se beneficie dele. Então, precisamos fazer um trabalho muito profundo de tentar fazer uma lei que abranja a comunicação social como um todo para que não haja choque de interpretações e de visões que possam provocar em um curto prazo a inviabilização de alguns segmentos desse mercado e prejuízo à sociedade. (SÁ, 2006)

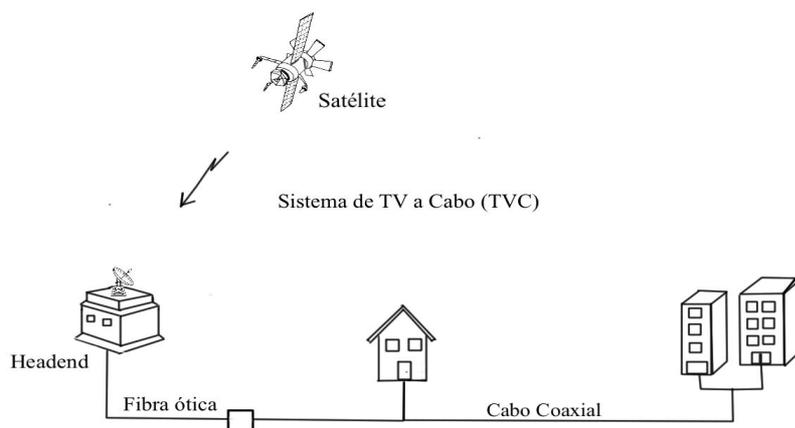
No entanto, com a morte do ministro Sergio Motta em 1998, o anteprojeto acabou tomando outros rumos e a criação de uma lei das comunicações até hoje não se concretizou. Então, somente em 2007 seria apresentado um projeto de lei com a proposta de criação de uma lei unificada, porém, apesar desse projeto ter se consolidado na lei 12.485/2011, ele ficou restrito ao setor de televisão por assinatura.

Sendo assim, neste capítulo será exposta a trajetória da regulamentação da televisão por assinatura brasileira. Primeiramente, abordaremos o contexto preregulatório. Em um segundo momento, as primeiras regulamentações do setor de televisão paga. Na terceira seção: o processo de tramitação do PL 29/2007 e seus apensados. Por último, na quarta seção, serão esboçadas considerações sobre o processo de tramitação e desenvolvimento do PL 29/2007 que posteriormente se tornaria o PLC 116/2010.

## 1.1 A REGULAÇÃO DA TELEVISÃO POR ASSINATURA DE 1995 A 2011 NO BRASIL.

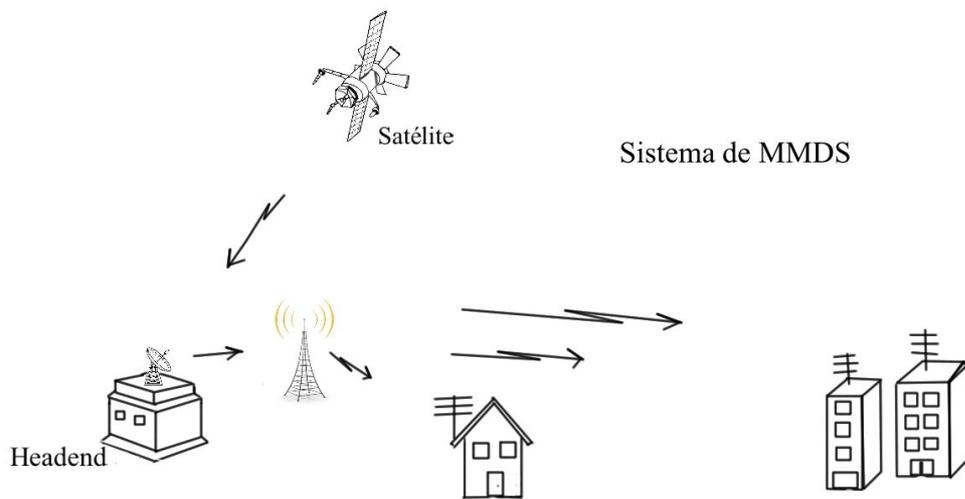
O serviço de televisão por assinatura no Brasil é ofertado por meio de quatro tecnologias: TV a cabo, DTH (Direct to Home), MMDS (Distribuição de Sinal Multiponto Multicanal) e TVA (Serviço Especial de Televisão por Assinatura). Na tecnologia a cabo os sinais de televisão por assinatura são distribuídos através de meios físicos, portanto, só podem ser distribuídos em locais onde exista uma rede de cabos de fibra ótica ou coaxiais (figura 1). Enquanto que, no serviço de DTH, essa distribuição ocorre via satélite, por isso, um mesmo sinal pode ser distribuído por todo o país (figura 2). Já no serviço de MMDS os sinais são distribuídos por meio de uma faixa de micro ondas (figura 3). Ao passo que, no serviço de TVA os sinais são codificados e distribuídos através de canais do espectro radioelétrico (ANCINE, 2010).

**Figura 1: Sistema de TV a Cabo**



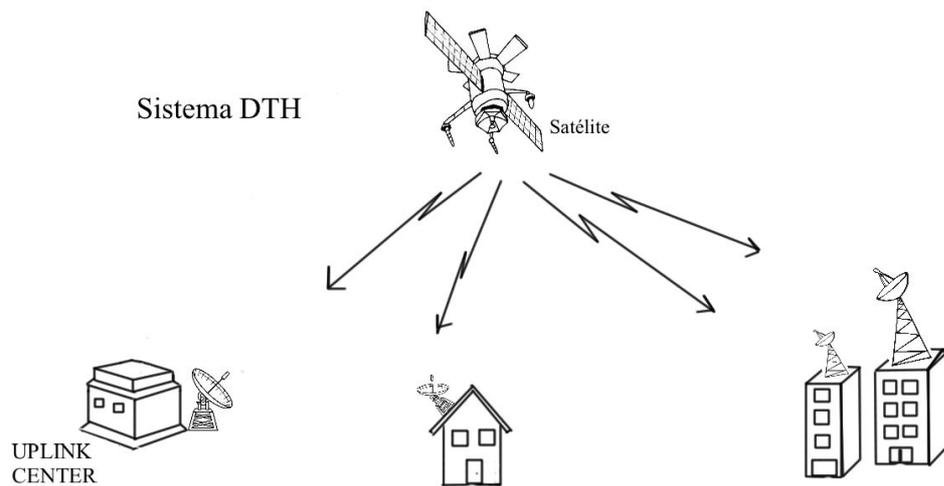
Fonte: adaptado ANATEL, 2012

**Figura 2: Sistema de MMDS**



Fonte: adaptado ANATEL, 2012

**Figura 3: Sistema DTH**



Fonte: adaptado ANATEL, 2012

Anteriormente à aprovação da lei 12.485/2011, não era só na esfera tecnológica que essas modalidades se diferenciavam. No âmbito legislativo, esses “serviços de telecomunicações possuíam características normativas distintas, que as diferenciavam em suas naturezas, direitos e obrigações” (ANCINE, 2010). Desse modo, havia uma segmentação tecnológica da regulamentação entre as quatro modalidades de distribuição. Até 2011, essas quatro tecnologias tinham os respectivos marcos legais:

**Tabela 1: Marcos legais da televisão por assinatura**

TV a cabo	MMDS	DTH	TVA
CBT - Lei 4.117 de 27/08/62			
LGT - Lei 9.742 de 16/07/97			
Lei nº 8.977 de 06/01/95	Dec. nº 2.196 de 08/04/97		Dec. nº 95.744 de 23/02/88
Dec. nº 2.206 de 14/04/97	Port. nº 254 de 16/04/97	Port. nº 321 de 21/05/97	
Port. nº 256 de 18/04/97			Dec. nº 95.815 de 10/03/88
Port. nº 399 de 18/08/97			

Fonte: (Ancine, 2010)

No quadro acima nota-se que a TV a cabo era a única modalidade regulamentada na forma da lei específica, enquanto que as demais eram regulamentadas por meio de leis gerais como CBT<sup>1</sup> e LGT<sup>2</sup> e decretos e portarias específicos. Vale ressaltar que existe uma hierarquia entre os atos legais, na qual uma lei possui maior poder legislativo do que decretos e portarias; este fato evidencia a forma desigual como essas modalidades foram historicamente tratadas desde a instalação da televisão por assinatura no Brasil.

Nesse sentido, essa regulamentação segmentada suscitou uma série de problemáticas. Por exemplo, em cada norma e regulamentação havia uma definição muito objetiva sobre a modalidade de distribuição que elas dispunham, portanto, ao longo do tempo – com o desenvolvimento tecnológico e o cenário de convergência da TV digital – esses regulamentos se tornaram obsoletos.

Além disso, diferenciações de direitos e obrigações presentes nos distintos regulamentos como, por exemplo, a restrição à atuação das concessionárias de

<sup>1</sup> Código Brasileiro de Telecomunicações.

<sup>2</sup> Lei Geral de Telecomunicações.

telecomunicações e a restrição em 49% à entrada do capital estrangeiro na exploração no serviço de TV a cabo geraram o descontentamento das empresas de telecomunicações. Essas proibições estavam previstas nos artigos 7º e 15 da lei 8.977/95:

Art. 7º A concessão para o serviço de TV a Cabo será dada exclusivamente à pessoa jurídica de direito privado que tenha como atividade principal a prestação deste serviço e que tenha: I - sede no Brasil; II - pelo menos cinquenta e um por cento do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. (BRASIL, 1995)

Art. 15. As concessionárias de telecomunicações somente serão autorizadas a operar serviço de TV a Cabo na hipótese de desinteresse manifesto de empresas privadas, caracterizado pela ausência de resposta a edital relativo a uma determinada área de prestação de serviço. (BRASIL, 1995)

Portanto, até a aprovação da lei 12.485 em 2011, as empresas de telecomunicações não podiam distribuir o sinal da televisão paga pela tecnologia a cabo.

Essa regra gerou disparidades competitivas como, por exemplo, na oferta do *triple play*: em um contexto de convergência tecnológica, tornou-se extremamente lucrativo a oferta de combos (pacote com internet, telefone e televisão por assinatura) – *triple play* – a partir de uma mesma plataforma de telecomunicação. “A lógica do negócio é tirar partido da infraestrutura de cabos já instalada e aumentar o faturamento com cada usuário, aproveitando o mesmo canal de transmissão de sinais”. (FERNANDES, 2007). Sendo assim, com a tecnologia a cabo, o *triple play* é oferecido a um custo de produção baixo, uma vez que a mesma tecnologia pode ser utilizada para a distribuição dos três serviços. Enquanto que via DTH, MMDS ou TVA seria necessária à utilização de duas tecnologias, uma para transportar os sinais de telefone e internet e outra para o sinal de televisão paga. Desse modo, com a restrição à entrada de capital estrangeiro e das empresas de telefonia na TV a cabo, a oferta de combos por essas empresas saía a custos mais altos, gerando disparidades competitivas.

No entanto, em 1995 quando a lei do cabo foi sancionada, estávamos em um cenário de entrada da televisão por assinatura no país, portanto, naquele momento, a construção de barreiras competitivas se justificava uma vez que visavam à proteção das empresas nacionais – as quais, na época, não dispunham do mesmo potencial e capital de investimento que as empresas de telecomunicações estrangeiras. Contudo, uma vez estimulado o fortalecimento das empresas brasileiras, a manutenção de normas protecionistas não fazia mais sentido. Dessa forma, a lógica se inverte e a abertura para o capital estrangeiro passa a ser estratégica a

fim de estimular a competição e, conseqüentemente, a melhoria em termos de qualidade, preço e tecnologia.

Nesse contexto, em 2007 é apresentado à câmara o PL 29, com o objetivo de preencher a necessidade de criação de uma legislação mais flexível em termos tecnológicos que estimulasse uma competição equânime.

## 1.2 PROJETO DE LEI 29/2007

No dia 5 de fevereiro de 2007, é apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei número 29 pelo deputado Paulo Bornhausen (PFL/SC). Através deste projeto nasceu o que quase cinco anos depois se tornou a lei 12.485/2011. Neste longo período de tramitação, foram realizadas audiências públicas na Câmara de Deputados e no Senado Federal, um longo processo democrático que resultou em inúmeras transformações do que era o projeto inicial até o texto final da lei da TV por assinatura.

Este primeiro projeto tinha como objetivo “incentivar a concorrência entre aqueles que produzem e distribuem a informação de tal forma a oferecê-la, em tempo hábil e acessível economicamente, aos cidadãos consumidores brasileiros” (Bornhausen, 2007). Para tanto, o projeto estabelecia a livre atuação das empresas de telecomunicações nas atividades de comunicação social eletrônica. De acordo com Bornhausen:

Ainda com respeito à organização das atividades de comunicação social eletrônica, enfatiza-se, para que o consumidor possa se beneficiar do acesso à informação provido por diferentes plataformas tecnológicas, a liberdade que têm as prestadoras de serviços de telecomunicações de, no todo ou em parte, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico. (BORNHAUSEN, 2007)

Esse projeto de lei nasceu em um contexto que dispositivos da Lei 8.977/1995 (“Lei do Cabo”), determinavam restrições ao capital estrangeiro em empresas que explorassem o Serviço de TV a Cabo e a restrição às concessionárias de telecomunicações em atuar nesse setor. Por isso, essa nova proposta assegurava às empresas de telecomunicações o direito de produzir, programar e distribuir conteúdos eletrônicos<sup>3</sup> em qualquer tecnologia – respeitadas as limitações constitucionais pertinentes à radiodifusão. Bornhausen pretendia estimular a livre concorrência e a entrada de capital estrangeiro por crer que essa abertura acarretaria avanços tecnológicos e, conseqüentemente, uma expansão do serviço de televisão por

---

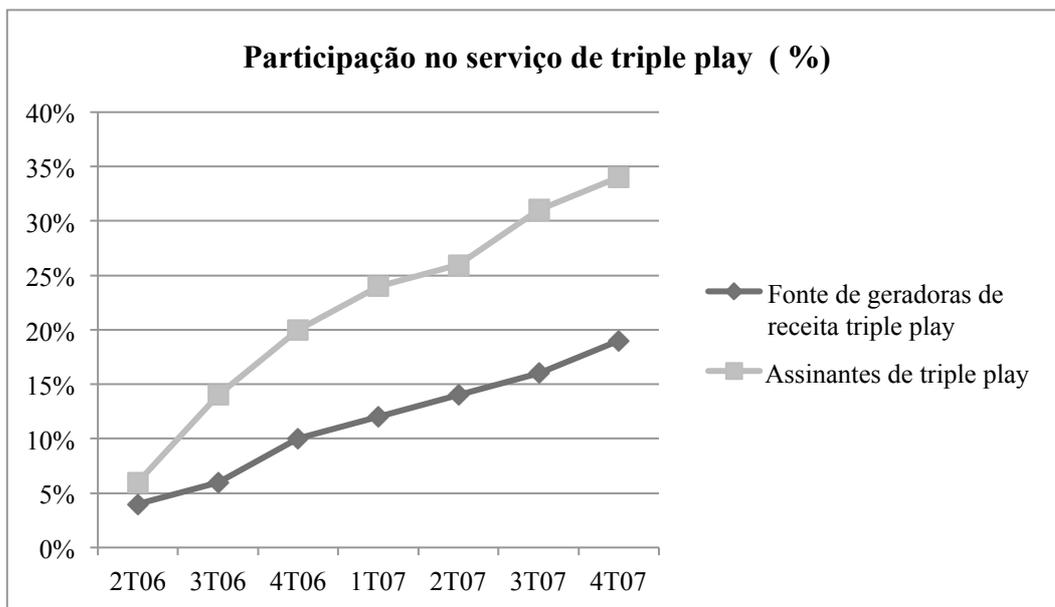
<sup>3</sup>Por conteúdo eletrônico entende-se um conjunto de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens sons e informações de qualquer natureza, contendo material de natureza informativa, educativa ou de entretenimento.

assinatura. De fato, ao contrário dos demais serviços de telecomunicações – telefonia e internet –, a televisão paga não apresentou grande crescimento desde a sua implementação no Brasil. Segundo Manoel Rangel:

Nós temos este mercado estagnado desde 1995 até mais ou menos 2003/2004, tendo apenas a penetração de 3,5 milhões de assinaturas nos domicílios brasileiros. Esse mercado começa a crescer novamente em 2005/2006 fruto exatamente da oferta dos pacotes de serviços de voz, internet e TV paga. (RANGEL, 2010)

O gráfico abaixo ilustra o crescimento do *triple play* – pacotes de telefone, internet e televisão paga – ofertado pelo grupo NET, reiterando a análise de Rangel sobre o mercado de televisão por assinatura:

**Gráfico 1: Crescimento do Triple-play**



Fonte: adaptado (ANATEL, 2010).

No gráfico acima, notamos o crescimento tanto do número de assinantes quanto da receita gerada pela oferta do *triple play* pela tecnologia a cabo. É evidente que a entrada de capital estrangeiro e das empresas de telecomunicações no mercado de TV a cabo conduziria a televisão paga a uma evolução devido à forte concorrência que essa mudança geraria no setor. Entretanto, será que existiriam dispositivos eficientes de controle e regulação do poder de mercado das empresas estrangeiras?

### 1.2.1 Projeto de Lei 70/2007

Logo após a apresentação do PL 29/2007 à câmara, mais especificamente, dois dias depois, o deputado Nelson Marquezelli (PTB/SP) apresentou o Projeto de Lei número 70/2007 – o qual seria anexado ao PL 29 no dia 01 de março de 2007. A redação inicial do PL 29/2007 previa a abertura do mercado de comunicação social eletrônica ao capital estrangeiro, permitindo que qualquer empresa de telecomunicações atuasse em todos os segmentos de mercado – da produção à distribuição. Por esse motivo, o PL70/2007 foi incorporado ao PL29/2007 a fim de garantir que as atividades de produção, programação e provimento de conteúdo nacional – em qualquer plataforma tecnológica estivessem efetivamente sob o controle de brasileiros. Como disposto no Artigo 3º da Emenda Número 25 do PL70/2007:

Art. 3º - As concessões, permissões e autorizações das prestadoras de serviços de telecomunicações mencionadas nesta Lei somente poderão ser outorgadas ou expedidas a empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País, revogando-se o inciso II, do art. 7º, da Lei nº8.977, de 1995”. (THAME, 2007).

O projeto de lei 70/2007 pretendia evitar que as prestadoras do serviço de telecomunicações de capital estrangeiro adentrassem na exploração das atividades da cadeia de valor do conteúdo audiovisual nacional. Gustavo Gindre, em entrevista ao site Rio Mídia, expõe seu ponto de vista em relação à entrada das teles: “Concordo com as radiodifusoras quando criticam a entrada das teles no mercado de conteúdo: ficaria difícil controlá-las já que não são brasileiras.” (GINDRE, 2007)

Nesse sentido, para que essa abertura ao capital estrangeiro gerasse benefícios ao mercado de comunicação social eletrônica, seria necessária uma regulação mais presente que efetivamente controlasse possíveis práticas anticoncorrenciais.

### 1.2.3 Projeto de Lei 332/2007

No dia 20 de março de 2007, o PL 332 – de autoria dos deputados Paulo Teixeira – (PT/SP) e Walter Pinheiro (PT/BA) – foi apensado ao PL 29. Ao ser incorporado, o projeto de lei 332 trouxe importantes transformações, das quais duas merecem destaque: a atribuição de cotas para produção independente e a exclusão do setor de radiodifusão do projeto de lei.

O Artigo 14 – o qual tratava das cotas – estabelecia que no serviço de televisão por assinatura fosse destinado um percentual não inferior a 15%, para veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras. Porém, mais importante do que esses 15% eram os 30% que o projeto pretendia reservar ao conteúdo regional nas emissoras de televisão aberta. O Artigo 14 §1 dispunha: “As emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens reservarão 30% da programação veiculada a produções culturais, artísticas e jornalísticas regionais.” (TEIXEIRA, 2007)

Entretanto, em julho de 2007 o deputado Moreira Mendes (PSD/RO) apresenta a Emenda número 2, a qual restringiu o alcance jurídico do PL332 apenas à televisão paga, excluindo de seu objeto de apreciação o serviço de radiodifusão (MENDES, 2007).

Quanto ao setor da televisão por assinatura, não obstante suas regulamentações serem ainda recentes, ele se caracteriza não só por defasagens, como também por assimetrias regulamentares e regulatórias, a requerer mudanças que, entretanto, pelas características mais restritas dos serviços e atividades, ao contrário da abrangência da radiodifusão, podem ser sanadas em curto prazo. (MENDES, 2007)

Nesse sentido, Mendes argumentou que o serviço de televisão aberta e televisão por assinatura possuem naturezas distintas, pois enquanto que a televisão paga, na época, apreendia apenas cerca 3,5 milhões da população brasileira, a televisão aberta, por ser um serviço de direito público, abrange todo o país, o que exige um longo prazo para a implementação de novas normas. Somado a isto, Mendes defendeu que o fato da Legislação que trata da radiodifusão ser mais antiga – Lei 4.117/1962 –, torna o processo de regulação desse setor mais complexo, visto que o velho Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) é bastante ultrapassado para o cenário de novas tecnologias. Em outubro de 2007, esta proposta de eliminação do serviço de radiodifusão de sons e imagens do projeto de lei foi aprovada pela comissão de desenvolvimento econômico, indústria e comércio.

Sendo assim, todas as normas previstas no PL332/2007, PL70/2007 e PL29/2007 para o setor de radiodifusão foram suprimidas. Além disso, devido a essa modificação, o serviço

de televisão por assinatura passou a se chamar comunicação eletrônica de acesso condicionado e teve seus segmentos de mercado composto pelas atividades de programação, empacotamento e distribuição.

#### 1.2.4 Projeto de lei 1.908/2007

Em novembro de 2007 é apensado ao PL 29 o projeto de Lei 1908/2007 de autoria do deputado João Maia (PR/RN), o qual tinha entre seus objetivos: “aumentar a oferta de conteúdo eletrônico brasileiro, incentivar os produtores independentes e garantir o acesso da sociedade a uma ampla diversidade de conteúdos, preservando as culturas nacional, regional e local” (MAIA, 2007).

Neste momento, foram inseridas ao projeto de lei novas perspectivas, pois nele foram dispostas medidas que acarretaram benefícios não só para o consumidor, mas também para o produtor independente. Quanto à perspectiva do consumidor, Maia dispôs sobre uma série de medidas que miravam um marco regulatório mais flexível que criasse condições para aumentar a oferta de serviço e a competição entre as prestadoras. Com a finalidade de promover o aumento da penetração do serviço nos lares brasileiros. (MAIA, 2007). Além disso, o autor propôs que para fins do cumprimento do *must-carry* – obrigatoriedade de transmissão de canais de televisão aberta – as emissoras de televisão aberta disponibilizassem gratuitamente seus canais às empacotadoras de televisão por assinatura. Já no ponto de vista dos conteúdos produzidos por produtoras independentes, Maia propôs:

Art. 7º A programação distribuída através do serviço de comunicação eletrônica de massa<sup>4</sup> deverá conter em sua grade pelo menos 50% de conteúdo brasileiro, sendo que deste percentual 10% deverá ser produzido por produtores independentes brasileiros. (MAIA, 2007)

Independente de números e porcentagens, o que realmente nos importa nessa proposta é a inclusão de cotas para o conteúdo independente. Existem algumas peculiaridades do produto audiovisual – as quais serão desenvolvidas no segundo capítulo –, que acarretam desvantagens às obras independentes em relação aos conteúdos produzidos por grandes empresas brasileiras, assim como ao nacional em relação ao estrangeiro. Por isso, a inclusão

---

<sup>4</sup> Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa : É um serviço de telecomunicações que possibilita a distribuição, de conteúdo eletrônico estruturado em uma grade de programação, ao público em geral, com acesso mediante contrato de assinatura do serviço e com interatividade.

de medidas que visavam à criação de demanda foi uma importante transformação no processo de construção da lei da televisão por assinatura.

Uma vez apresentados os projetos e suas respectivas emendas à câmara dos deputados, esses documentos são reunidos e enviados à apreciação pelas comissões que dão seus pareceres na forma de substitutivos. Ao final do processo de tramitação, esses substitutivos são reunidos na redação final do projeto de lei. No PL 29/2007 e seus apensados as proposições foram sujeitas a quatro comissões: Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Direitos Humanos e Minorias ( CDHM ), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), Comissão de Finanças e Tributação ( CFT ), Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 2010 a redação final do PL 29/2007 foi aprovada na Câmara dos deputados e encaminhada ao Senado na forma de Projeto de Lei da Câmara número 116 – PLC 116/2010. O PLC 116 foi apreciado e, em setembro de 2011, foi transformado na Lei 12.485.

### **1.3 TRAMITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PL 29/2007**

No decorrer deste capítulo, observou-se a crescente modificação do teor original do PL 29/2007 com a anexação de outros projetos. Em sua origem o projeto de lei era constituído por uma proposta bastante específica que ao longo do processo tornou-se bastante complexa. Talvez o antigo desejo de construir uma lei que englobasse todos os ramos da comunicação social somado à carência de oportunidades de debate desse campo no âmbito legislativo tenha contribuído para a trajetória de desenvolvimento do PL 29.

Para exemplificar a omissão do poder legislativo no debate da comunicação, vale destacar a exclusão do serviço de radiodifusão do projeto devido à complexidade do seu teor. Não se pode negar que a proposta de supressão foi realmente bem fundamentada, porém, esta mesma complexidade também se aplica, em partes, aos serviços de telecomunicações e televisão por assinatura. Em partes porque ao mesmo tempo em que havia uma necessidade urgente de abertura do mercado de TV a cabo para as empresas de telecomunicações, também era necessário criar uma regulamentação mais complexa que atrelasse esses dois setores ao setor de radiodifusão a fim de preparar o ambiente nacional para as transformações da tecnologia. Portanto, o ideal seria que no momento da supressão da radiodifusão houvesse uma bifurcação da lei, na qual de um lado seria tratada a questão da entrada das empresas de

telecomunicações no mercado de TV a cabo e de outro a regulamentação da comunicação social brasileira. Sobre esse processo Alexandre Annenberg questiona:

A entrada das teles era o objetivo do PL 29. E se tivesse mantido assim, ele já teria sido aprovado há muito tempo. Procurou-se embutir ao PL 29 uma série de outros conceitos, que acabaram embolando o processo, por exemplo, a entrada das cotas. (ANNENBERG, 2010)

Sendo assim, se na época houvesse a separação dos teores, sem dúvida, o PL 29 já teria entrado em vigor anos atrás e em 2011, talvez, já tivéssemos em vigor uma lei das comunicações. Entretanto, a abordagem da comunicação brasileira no congresso nacional é uma oportunidade rara, por isso, tentou-se incluir ao PL 29 várias questões que poderiam ser trabalhadas de formas distintas. Segundo Cesar Bolaño:

O que a sociedade brasileira sente é a impossibilidade de se discutir a comunicação brasileira publicamente. No meu ponto de vista, falta democracia na regulamentação da televisão brasileira. Então, quando surge uma brecha é natural que se tente colocar questões como as cotas, por exemplo. (BOLAÑO, 2010)

Nesse sentido, a fresta aberta pelo projeto foi interpretada como uma preciosa oportunidade de implementação de questões importantes para a comunicação que até então não tinham lugar no Congresso Nacional.

O resultado disto foi a instalação de uma lei que traz muitos benefícios para o mercado audiovisual, mas que, concomitantemente, apresenta muitas incoerências. Na realidade, tentou-se resolver grandes problemas através de pequenas soluções, postergando ainda mais uma solução efetiva.

Contudo, mesmo desta forma, a aprovação da lei representa um marco muito importante para o desenvolvimento do mercado audiovisual brasileiro. Talvez essa seja a oportunidade de abrir portas para novos pensamentos a respeito da regulamentação da comunicação social brasileira.

## **2. MERCADO AUDIOVISUAL E A NOVA LEI DA TELEVISÃO POR ASSINATURA**

Segundo dados da Anatel, em Junho de 2013, o serviço de televisão por assinatura já alcançava 27,8%<sup>5</sup> dos domicílios no Brasil. Esse crescente acesso trouxe ao âmbito legislativo a necessidade de dialogar questões pertinentes a esse segmento audiovisual. Nesse contexto, a Lei 12.485 – publicada em setembro de 2011 e em vigor desde setembro de 2012 – dispõe sobre o serviço de televisão paga.

Através de um modelo mais flexível – com denominações gerais que buscam evitar uma futura obsolescência dos termos e de sua abrangência tecnológica – a lei estabelece importantes normas que visam tanto o fomento desse segmento quanto o auxílio à inserção de agentes independentes nesse mercado. “A lei 12.485 é uma legislação flexível, conceitualmente leve e capaz de responder aos desafios do futuro de uma atividade que segue se transformando.” (FUX, Luiz et al, 2013)

A indústria do audiovisual é fortemente atrelada à tecnologia, desde equipamentos utilizados na produção aos formatos de distribuição. Por isso, frequentemente ocorrem alterações no modo como esse produto é produzido até a chegada ao consumidor. A expansão da internet e a digitalização das mídias tem produzido um impacto transformador na indústria e no mercado, não só influenciando nos custos, mas também provocando uma mudança de paradigma desse setor. (DOYLE, 2013)

Apesar das intensas transformações decorridas da convergência tecnológica, existem aspectos típicos da economia do audiovisual que permanecem, independentemente dos avanços da tecnologia. Essas características são fundamentais para que se entenda o comportamento das empresas que compõem essa indústria e algumas medidas adotadas pelo governo a fim de regular o mercado. Neste capítulo serão relacionadas algumas peculiaridades do produto audiovisual e resoluções dispostas na lei 12.485/2011, com a finalidade de fundamentar a regulamentação proposta e analisar os prováveis efeitos das novas medidas regulatórias.

---

<sup>5</sup> Fonte: Site Anatel. Disponível em: [http://sistemas.anatel.gov.br/satva/hotsites/conheca\\_brasil\\_satva/default.asp](http://sistemas.anatel.gov.br/satva/hotsites/conheca_brasil_satva/default.asp)

## 2.1 PECULIARIDADES DO PRODUTO AUDIOVISUAL

O produto audiovisual apresenta uma série de peculiaridades. Elas são fundamentais nos estudos sobre o mercado e a indústria de mídia, pois influenciam diretamente na forma como esse mercado se comporta. Do mesmo modo, a introdução a essas particularidades é essencial para o entendimento das políticas de regulação desse setor. Este subcapítulo propõe adentrar nesses conceitos e assim criar uma base para uma percepção mais profunda da nova lei da nova lei da TV paga e dos argumentos expostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual será o objeto do terceiro capítulo.

O ponto central que diferencia um produto audiovisual dos demais produtos – como um computador, uma geladeira ou um alimento – é o modo como esse produto é consumido. Quando um telespectador assiste a um programa de televisão, ele está consumindo uma informação, ou seja, um bem imaterial (DOYLE, 2013).

Um produto material é aquele que seu valor é tangível – por exemplo, quando um alimento é consumido ele se esgota e, por isso, não pode ser consumido por outra pessoa – já um produto imaterial é aquele que seu valor é intangível, portanto, o seu consumo é comum, ou seja, várias pessoas podem consumir um mesmo produto sem que ele se esgote. Por exemplo, a ação de um indivíduo de assistir uma novela, não impede que outros milhões assistam à mesma novela, inclusive ao mesmo tempo. Portanto, um produto tangível só pode ser vendido uma vez, enquanto que um produto intangível pode ser vendido infinitas vezes por ser um bem comum (DOYLE, 2013).

Outra peculiaridade do produto audiovisual é o seu custo de produção. Ele possui duas variáveis: o custo médio e o custo marginal. O custo médio está relacionado ao valor gasto para produzir um produto, já o custo marginal é referente ao valor adicional que uma empresa gasta para vender um produto para um comprador extra. Nesse sentido, o custo inicial – custo médio – de criação de um conteúdo audiovisual é muito alto, mas o custo para fornecer uma unidade extra desse conteúdo – custo marginal – é pequeno. (DOYLE, 2013) Por exemplo, quando a rede Globo produz uma telenovela, ela arca com um valor muito elevado, no entanto, para fornecer essa telenovela para mais de um domicílio ou para ser exibida em outro país, ela tem um custo relativamente ínfimo. Dessa forma, a empresa obtém ganhos de escala na sua produção.

Os ganhos de escala acontecem quando o custo marginal é menor do que o custo médio de produção. São ganhos “obtidos com o aumento da produção de um determinado

produto [...] quanto maior a produção, mais baixos serão os custos por unidade produzida” (GALVÃO, 2012). No caso do produto audiovisual, o custo marginal é baixo, portanto, quanto maior o número de espectadores de um bem, o seu custo marginal será constante e maior será o seu lucro. Sendo assim, a otimização dos lucros através da economia de escala é uma ótima estratégia para amortizar o alto custo de produção de um conteúdo audiovisual.

Outra modalidade de otimização dos lucros inerente aos bens imateriais é a economia de escopo. Ela acontece quando uma empresa usa o mesmo insumo para produzir diferentes produtos e assim consegue oferecê-los a um custo mais baixo do que se cada um fosse produzido separadamente por empresas individuais (DOYLE, 2013). Dessa forma, um conteúdo pode ser produzido e em seguida ser reformatado, criando um novo produto para ser vendido em outro mercado. Com a convergência das mídias, tem surgido uma rentável modalidade de exploração da economia de escopo, que são os produtos transmídia. Nessa nova estratégia, a partir de um conteúdo que é produzido para uma janela de exibição, criam-se outros produtos que são distribuídos em outras plataformas. Por exemplo, “um site interativo com mais informações sobre determinada série de televisão, vídeos extras, bonecos e produtos que podem ser vendidos, aplicativos para smartphone, ações nas redes sociais e tudo o que possa envolver o consumidor em uma experiência ativa” (OCA Filmes).

Os ganhos de escala e escopo podem garantir que um uso eficiente dos recursos de uma empresa se converta em economias fundamentais para a sobrevivência desta no mercado. Nesse sentido, a fim de obter um melhor aproveitamento desses ganhos, as empresas de bens intangíveis procuram se expandir ao longo da cadeia de valor, pois é através de estratégias de expansão que essas economias se tornam mais eficientes.

## 2.2 CADEIA DE VALOR DO AUDIOVISUAL E ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO DA PROPRIEDADE.

Cadeia de valor é o fluxo – composto por uma série de atividades interdependentes – que um determinado produto segue a fim de ser ofertado ao consumidor. No caso do produto audiovisual, após a sua produção, o conteúdo segue para fase de gestão dos direitos de exploração e em seguida pode ser distribuído em diferentes janelas de consumo – salas de exibição, vídeo doméstico, VOD<sup>6</sup>, televisão por assinatura e televisão aberta. Esses segmentos de mercado são independentes entre si. Após a estreia de um filme no mercado de salas de exibição, ele pode ser comercializado em DVD e posteriormente ser transmitido nos canais de televisão paga, assim como, uma série pode ser produzida para primeira veiculação no segmento de TV por assinatura. Nesse último caso, o mercado de salas de exibição não faria parte do circuito de distribuição da série. Portanto, apesar desses segmentos de mercado ter em comum a comercialização do produto audiovisual, eles não possuem relação de interdependência entre si.

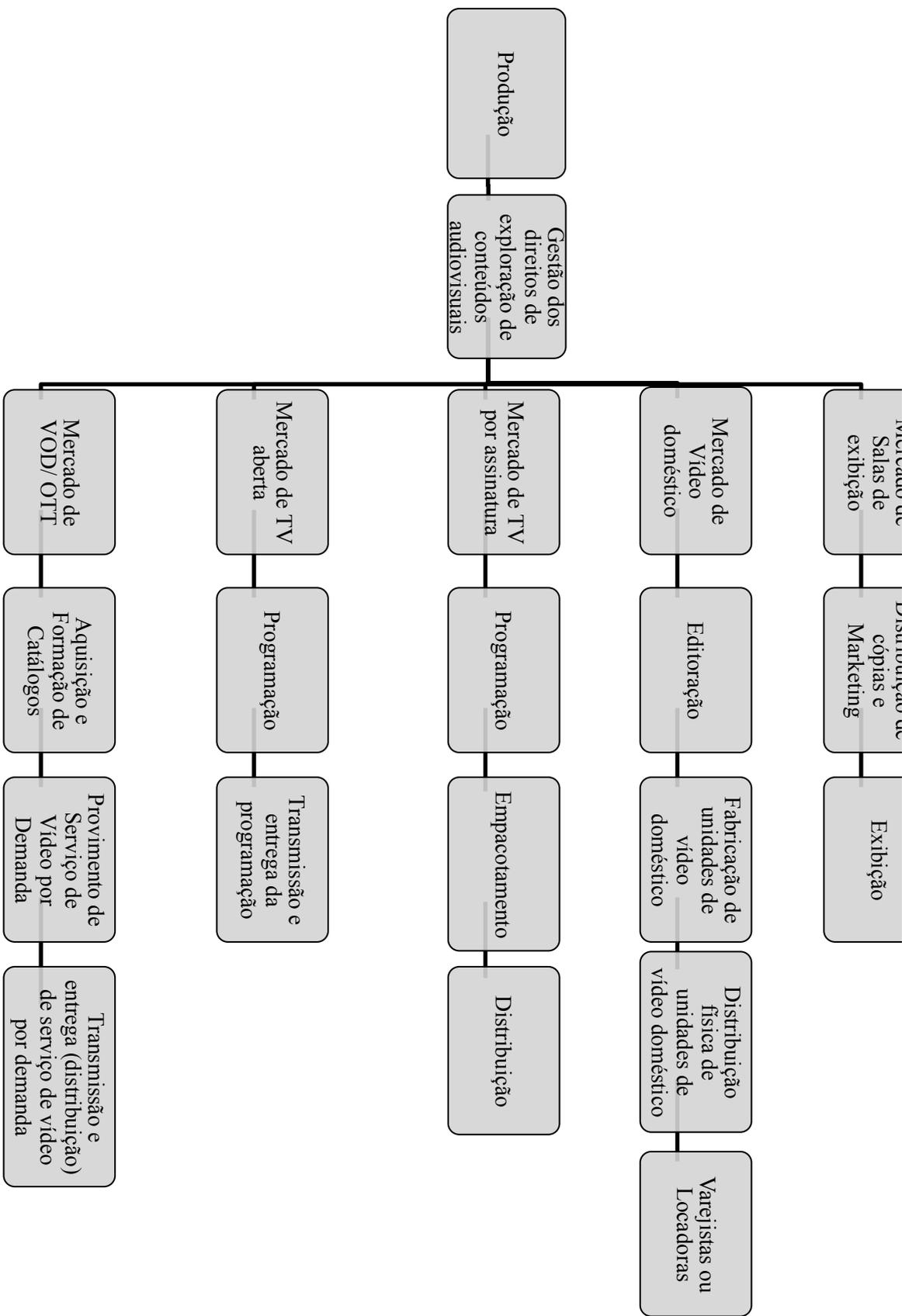
Sendo assim, Galvão sugere que cada janela de consumo figuraria em “cadeias de valor próprias e distintas”, as quais compartilhariam as atividades de produção e gestão dos direitos de exploração. O autor propõe uma cadeia de valor do mercado audiovisual que a partir dessas atividades se ramifica de acordo com a segmentação do mercado, caracterizando uma cadeia de valor ramificada (figura 4) (GALVÃO, 2012):

A cadeia de valor do audiovisual é ramificada porque, a partir de um tronco principal, constituído pelas duas primeiras atividades [...], ramifica-se em encadeamentos próprios de atividades, representados pelos segmentos de mercado audiovisual. Os segmentos do mercado audiovisual são, portanto, partes menores (ramos) de um mercado maior, cada qual constituído por atividades econômicas que se distinguem a partir de determinado ponto da cadeia. (GALVÃO, 2012)

---

<sup>6</sup> Vídeo por demanda

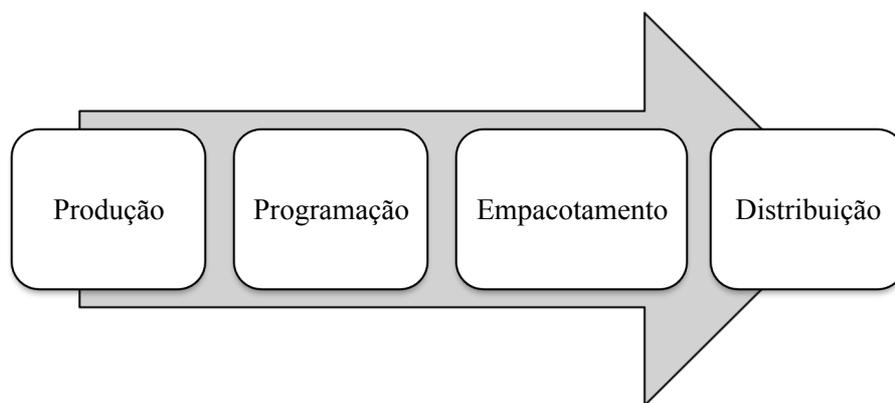
Figura 4: Cadeia de valor ramificada



Fonte: (GALVÃO, 2012).

Cada um desses ramos dá origem a uma subcadeia. Para a compreensão da linha de pensamento que se pretende construir ao longo deste estudo, é importante que se entenda principalmente a estrutura da subcadeia da televisão por assinatura (figura 5).

**Figura 5: Cadeia de produção da TV por assinatura**



Fonte: elaboração própria.

A primeira etapa dessa cadeia é a produção. A atividade consiste na “elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio ou suporte” (BRASIL/2011) por uma empresa produtora como, por exemplo, a Conspiração Filmes. Após o processo de produção, as programadoras organizam esses conteúdos em suas grades de programação, determinando o horário que ele será transmitido em um canal. Nesse sentido, programadora é a empresa que compra conteúdos dos produtores e constrói a grade de programação de um ou mais canais. Como, por exemplo, a programadora Globosat.

Em seguida, esses canais são organizados estrategicamente na forma de pacotes. A empresa empacotadora compra os canais das programadoras combina esses canais em pacotes – pacote básico, família – e em teoria vende esses pacotes para as empresas distribuidoras. Porém, na prática, a maioria das empresas empacotadoras também atua no setor de distribuição, vendendo seus próprios pacotes. Por fim, esse pacote é ofertado ao consumidor na distribuição, a qual é feita por empresas como a OI, NET, SKY e etc.

As etapas da cadeia de produção da televisão por assinatura são interdependentes, portanto, um conteúdo produzido não tem valor de mercado se não encontra um meio para ser distribuído, assim como uma infraestrutura de distribuição não tem utilidade se não existir oferta de conteúdos para abastecer a demanda dos consumidores. Essa interdependência gera uma insegurança, pois quando uma empresa investe em alguma dessas etapas, ela não tem garantias de retorno desse investimento. Sendo assim, a fim de ter maior segurança sobre o

retorno financeiro e controle sobre o ambiente de mercado, as empresas que atuam nessas atividades, geralmente, tendem a se expandir verticalmente. A verticalização acontece quando uma empresa atua em mais de uma etapa da cadeia de produção – produzindo, programando e distribuindo seus conteúdos (DOYLE, 2013).

Entretanto, se a motivação para a expansão vertical (figura 6) ultrapassar o objetivo de reduzir os riscos, a verticalização poderá se tornar uma forte estratégia de monopólio, visto que quanto maior o crescimento vertical de uma empresa, maior será o controle desta sobre o mercado, conseqüentemente, maiores serão os danos para seus concorrentes e maiores serão as barreiras à entrada de novas empresas no mercado (DOYLE, 2013). No Brasil a verticalização é muito comum na televisão aberta, onde os canais produzem a maior parte dos conteúdos exibidos em sua grade de programação ao invés de comprá-los de empresas que atuam somente na atividade de produção – produtoras independentes.

Neste exemplo, essa estratégia se torna um problema quando essa maior parte significa praticamente todos os conteúdos, porque é admissível que para reduzir os riscos, uma parte razoável seja produzida pela emissora de televisão. Porém, a partir do momento em que essa produção *in-house* constrói barreiras ao escoamento dos conteúdos das produtoras independentes, essa estratégia gera danos graves ao funcionamento desse mercado, pois para sobreviver e ter seu produto escoado, essas produtoras também serão forçadas a se verticalizar. Desse modo, elevando o custo para entrar no mercado (DOYLE, 2013). Por outro lado, essa estratégia pode ser utilizada de forma saudável se a sua finalidade estiver relacionada apenas a redução dos riscos e ao melhor aproveitamento dos recursos através das economias de escala e escopo.

Na perspectiva geral da cadeia, esse aproveitamento acontece porque quando esses setores se integram verticalmente, há uma redução dos custos de transação (DOYLE, 2013). Portanto, o conteúdo chega à fase de distribuição pelo preço mínimo, sem os custos adicionais que seriam incluídos como lucro de uma produtora independente. Essa redução possibilita que a empresa verticalizada acumule a receita gerada ao longo da cadeia e, com isso, produza vantagens em relação à empresa independente, já que o seu poder de investimento será maior.

Já no ponto de vista de uma produtora, a integração vertical é vantajosa na medida em que garante a distribuição de seu conteúdo ao consumidor (DOYLE, 2013). As incertezas em relação à demanda pelas obras produzidas é um dos principais fatores de risco desta etapa da cadeia, por isso, a garantia de distribuição conseqüente do processo de verticalização, torna o investimento de produção menos arriscado.

Por sua vez, para uma programadora, a integração vertical é lucrativa, pois assegura a produção de um tipo de conteúdo que vise atrair maior audiência possível (DOYLE, 2013). As receitas geradas na fase de programação tem origem na publicidade e no valor pago pelo consumidor que é repassado pelo empacotador na compra dos direitos de distribuição do canal. O valor dessas duas fontes é diretamente proporcional à audiência, quanto maior a audiência, maior será a demanda pelo espaço de publicidade e pelo canal nos pacotes ofertados. Dessa forma, quando uma programadora produz o conteúdo que será exibido em sua grade, ela tem maior garantia de produção de obras que visem um grande apelo de público.

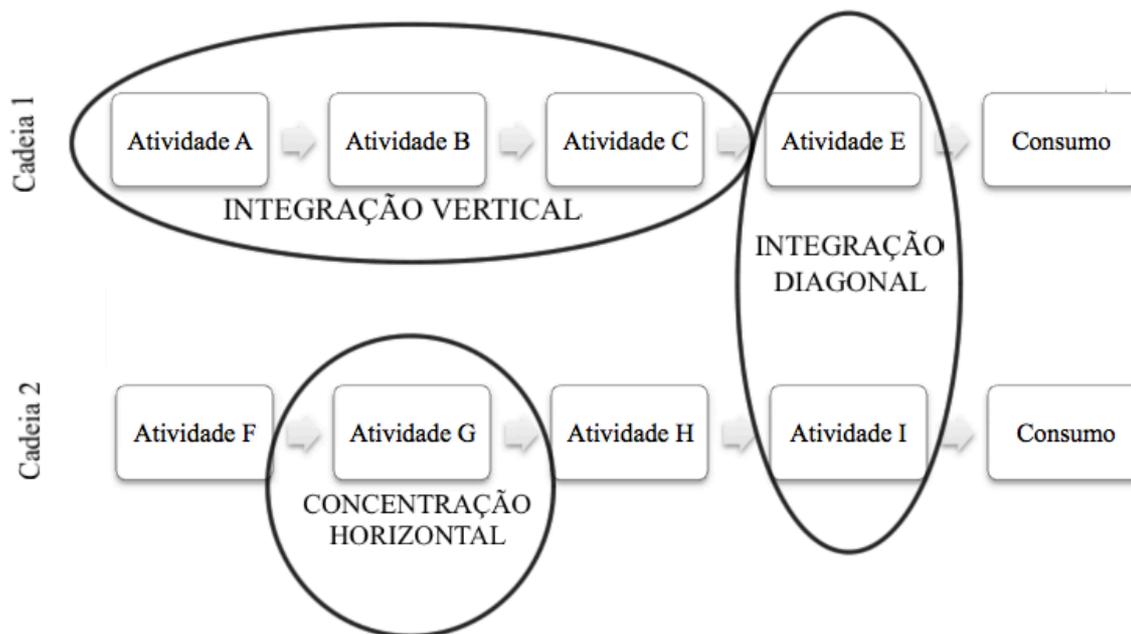
Já para o distribuidor, a expansão vertical lhe assegura fornecedores de conteúdos para serem distribuídos através de suas infraestruturas (DOYLE, 2013). O distribuidor tem contato direto com o consumidor, por isso, a garantia de um fornecedor de conteúdos estratégicos – como, por exemplo, os campeonatos esportivos – influencia muito a escolha do consumidor. Desse modo, quanto maior o cardápio de conteúdos de interesse nacional distribuídos, maior será o seu número de assinantes.

Assim como a verticalização, existem outras formas de uma empresa se expandir a fim de obter economias de escala e escopo. A expansão horizontal (figura 6) acontece quando uma empresa cresce dentro de uma atividade, ampliando a sua fatia de mercado – Por exemplo, uma empresa produtora que se torna uma grande corporação no setor de produção. Tal crescimento pode ser motivado pela tentativa de maximização dos lucros, pelo desejo por maior poder de mercado ou pelos ganhos eficientes. Nessa estratégia de expansão, os ganhos de escopo ocorrem porque quando uma empresa expande a sua fatia de mercado ela tem a oportunidade de aproveitar recursos e experiência produzindo mais de um produto. Por sua vez, a economia de escala acontece porque uma vez que uma empresa investe em uma infraestrutura, o custo marginal para oferecer mais uma unidade é reduzido. Portanto, quando uma empresa produtora de conteúdos adota essa estratégia, ela pode usar seus equipamentos e profissionais especializados para produzir vários conteúdos – para mercados como: publicidade, televisão e cinema – da mesma forma que quanto maior a audiência do seu conteúdo maior será o seu lucro. (DOYLE, 2013)

Seguindo essa mesma lógica de aproveitamento dos recursos, a expansão diagonal (figura 6) se apresenta como a terceira modalidade de crescimento característico da indústria audiovisual. Ela ocorre quando uma empresa expande seus negócios para atividades complementares. A lógica é aproveitar os recursos e experiência na produção de mais de um

tipo de produto (DOYLE, 2013). Um exemplo bastante lucrativo de expansão diagonal é o *triple play* – quando uma empresa de telecomunicação usa a mesma infraestrutura pra distribuir telefone, internet e televisão por assinatura. Assim como as outras formas de expansão, a integração diagonal também tem como motivação a redução dos riscos inerentes aos bens imateriais e ganhos eficientes.

**Figura 6: Resultado da expansão das empresas de mídia a partir da análise da cadeia de valor.**



Fonte: (GALVÃO, 2012)

Nessa medida, vale ressaltar que as estratégias de expansão nem sempre são prejudiciais ao funcionamento do mercado. No entanto, a linha que separa o bom do mau uso dessas estratégias é tênue. Segundo Doyle, ela é saudável quando utilizada para amortecer os riscos, obter ganhos eficientes e também para introduzir novos produtos que aumentem o poder de escolha do consumidor, pois assim a diversidade e a competição são aprimorados. Entretanto, quando essas estratégias são utilizadas visando somente à dominância do mercado, os interesses da empresa e poder político, ela tem um impacto negativo na competição e no pluralismo, já que provocam a concentração e a criação de barreiras. Sendo assim, é com a finalidade de impedir que essas estratégias sejam utilizadas de modo negativo que a nova lei da televisão por assinatura determina a restrição à propriedade cruzada.

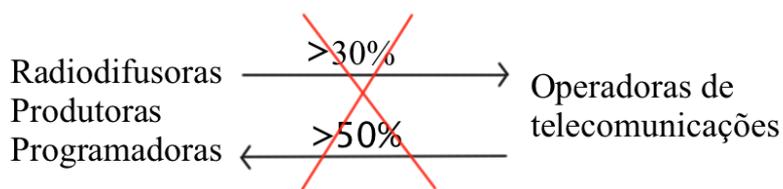
### 2.3 RESTRIÇÃO À PROPRIEDADE CRUZADA

Como visto na seção anterior, as estratégias de expansão de uma empresa podem ser utilizadas de forma negativa, visando maior poder de mercado e a concentração. Essa prática produz danos tanto no funcionamento da indústria quanto para o consumidor. Nesse sentido, o governo conta com a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica que “tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência” (CADE).

O CADE já atuou, por exemplo, na ação contra a estratégia de atuação vertical da Globo no segmento de televisão paga. A estratégia da empresa era sustentada pelo monopólio da transmissão dos campeonatos esportivos pelo canal Sportv – programado pela Globosat. Como tais campeonatos possuem bastante apelo nacional e, conseqüentemente, atraem grandes audiências, a programadora mantinha contratos de exclusividade desse canal com distribuidoras pertencentes ao mesmo grupo empresarial. Sendo assim, para ter a cobertura desses campeonatos, o consumidor era obrigado a contratar o serviço de televisão paga pela distribuidora controlada pela Globo. Essa prática foi extremamente prejudicial à livre concorrência do mercado de televisão por assinatura e ao consumidor, motivando um processo de pequenos distribuidores junto ao CADE no ano de 2006 contra a prática anticoncorrencial da empresa. “O processo originou em um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) celebrado entre o conselho e a Globosat que permitiu às operadoras concorrentes ao sistema Net Brasil adquirirem também estes canais”. (ANCINE, 2010)

Nesse sentido, a fim de prevenir comportamentos anticoncorrenciais como o exemplo acima, a nova lei da TV paga, ao prever sua restrição à propriedade cruzada, introduz um novo mecanismo para auxiliar o CADE no combate às condutas negativas da expansão. A política regulatória consiste em uma intervenção estrutural em que se restringe a expansão das empresas sobre a cadeia de produção. De acordo com o artigo 5º da lei 12.485, empresas de radiodifusão, bem como empresas produtoras e programadoras não podem deter mais do que 50% do controle e titularidade de participação do capital de empresas de telecomunicações. Em contrapartida, as empresas de telecomunicações não podem deter mais do que 30% do controle e titularidade de participação do capital das empresas de radiodifusão, produção e programação (figura 7).

**Figura 7: restrição à propriedade cruzada no mercado de TV paga.**



Fonte: elaboração própria.

Os limites à propriedade cruzada tem objetivo de prevenir a expansão excessiva e possíveis abusos de poder que vão de encontro ao interesse público e social. Entretanto, vale ressaltar que, diferentemente de uma entidade – como o CADE – que analisa e pondera questões que ameaçam a concorrência de um mercado, a restrição à propriedade quando imposta por lei impede não só consequências negativas de um alargamento ao longo da cadeia, mas também o benefício que dele possa ser derivado. Segundo Doyle, os ganhos de escala e escopo promovidos pela expansão podem ser um estímulo ao forte investimento em pesquisas e desenvolvimento de novas tecnologias pelas empresas. Desse modo, tais benefícios podem ser desestimulados se não forem apresentadas vantagens e uma possibilidade de lucro por meio de uma futura exploração dessas tecnologias.

Porém, por maior que seja a eficiência proporcionada pelas estratégias de expansão, no contexto de comunicação social, a renúncia dessa eficiência em detrimento da maior diversidade e pluralidade da informação se justifica, visto que não se trata apenas da prestação de um serviço, mas sim de veículos formadores de opinião. Nesse sentido, a concentração das fontes de informação podem gerar efeitos muito negativos para a sociedade, como o cerceamento do direito a informação, por isso, é fundamental que os veículos de comunicação não sejam objeto de monopólio e oligopólio.

Essa ponderação a favor do interesse público e social nos meios de comunicação é fortalecida ainda mais no contexto brasileiro, uma vez que está previsto no artigo 220 §5º da Constituição Federal que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988). Dessa forma, apesar da restrição à propriedade cruzada ser uma medida que pode desestimular a eficiência das empresas de comunicação, ela é cabível quando aplicada em um setor de extrema importância para a sociedade.

Além da restrição à propriedade cruzada, a nova lei da televisão paga determina em seu artigo 6º que empresas de telecomunicações não poderão com a finalidade de produzir

conteúdos para a televisão por assinatura, adquirir ou financiar a aquisição dos direitos de exploração de imagem de eventos de interesse nacional – como transmissão de campeonatos esportivos – bem como contratar talentos artísticos nacionais e direitos sobre obras de autores nacionais.

Vale observar que, diferentemente do artigo 5º, o artigo 6º não restringe, mas sim proíbe a aquisição de elementos de grande apelo nacional – os quais têm o poder de atrair grande audiência. Essa proibição tem o objetivo de proteger esses elementos estratégicos de uma possível concorrência que poderia ocorrer entre as programadoras e as operadoras de telecomunicações. Sem adentrar muito nessa questão, de fato o ideal seria que a exploração desses elementos de interesse nacional fosse realizada por empresas brasileiras, porém, mais importante do que esse impedimento, é a garantia de acesso do consumidor a esses conteúdos.

Nesta medida, os artigos 5º e 6º promovem uma nova estruturação das políticas de defesa da concorrência, estabelecendo normas rígidas que buscam evitar a expansão excessiva das empresas e limitar o uso de estratégias de produção.

## 2.4 ESTRATÉGIAS PARA AMORTIZAR OS CUSTOS DE PRODUÇÃO E OS RISCOS DO PRODUTO AUDIOVISUAL

Como observado nas seções anteriores, o produto audiovisual apresenta algumas peculiaridades que são determinantes na construção do comportamento deste mercado e das empresas que nele atuam. Assim como essas particularidades, o alto custo de produção e os riscos inerentes a esse produto são outros dois fatores que motivam uma série de condutas e estratégias adotadas pelas empresas. A lógica que delinea essas estratégias e toda a complexidade dos efeitos decorrentes de sua prática esclarecem questões que cercam o mercado audiovisual brasileiro e dificultam o desenvolvimento de uma indústria nacional autossustentável. Sendo assim, nesta seção serão elucidadas as principais estratégias utilizadas para amortecer o alto custo e os riscos de produção e a partir disso serão apresentadas algumas problemáticas derivadas da sua implementação no ambiente audiovisual brasileiro.

O alto custo de produção de um conteúdo está relacionado aos gastos com recursos humanos especializados, elenco, equipamentos, locações, cenários, transporte, alimentação entre outras despesas necessárias para execução das três fases dessa atividade – pré produção, produção e pós produção. Esse custo elevado torna a produção de conteúdos uma atividade bastante arriscada, uma vez que necessita de altos investimentos que na maioria das vezes não possuem garantia de retorno. Nesse sentido, é imprescindível a adoção de estratégias a fim de amortizar os riscos desses investimentos.

As estratégias podem ser implementadas antes mesmo de o conteúdo ser produzido, como acontece com o *star system*. Da mesma forma que uma obra pode atrair admiradores, as estrelas que nele atuam também podem atrair seus fãs. No modelo tradicional de *star system* os grandes estúdios norte americanos modelavam grandes estrelas do cinema, construindo seu apelo através da publicidade em torno da vida e do trabalho desses atores, os quais, na maioria das vezes, reproduziam a mesma persona em seus personagens. Há também o *star system* mais simplificado em que atores famosos – seja pelo reconhecimento do seu trabalho ou pelo seu carisma e imagem – são contratados a fim de trazer maior audiência para o conteúdo. Seja no modelo tradicional ou em sua forma mais simplificada, o *star system* quase sempre representou um grande chamariz de público.

Da gama ampla de conteúdos produzidos para a televisão, alguns conseguem maior apelo do que outros. Esses sucessos de público atraem maior audiência e suas receitas são suficientemente altas para amortecer os prejuízos de obras de menor sucesso e para prover investimentos na produção de novos produtos. Uma vez testados, o formato desses programas

pode ser frequentemente repetido na criação de novos conteúdos que possuirão os mesmos elementos-chaves a fim de atrair sucesso de público semelhante. Inclusive, tais estruturas podem representar uma nova modalidade de comercialização em que uma produtora vende um formato de sucesso para outras empresas que, por sua vez, construíram novos programas baseados nessa estrutura, tendo maior garantia de audiência do que teriam se tivessem que testar uma armação nova. Dessa forma, a comercialização de formatos proporciona um melhor aproveitamento de recursos através da economia de escala, pois reduz os custos e o risco da elaboração de um novo formato. (DOYLE, 2013)

Ganhos de escala também podem ser obtidos por meio de reprises, uma vez que quando um produto é reprisado, novas oportunidades de exploração da sua audiência são geradas sem custos adicionais. Principalmente, quando os direitos de exploração pertencem a uma programadora responsável pela programação de vários canais, já que o mesmo conteúdo pode ser transmitido em mais de um canal sem que seja preciso adquirir novamente os seus direitos de exploração. (DOYLE, 2013)

Outra estratégia para garantir audiência são os *remakes* – quando um sucesso de público, geralmente antigo ou de outra nacionalidade, é refilmado exatamente com a mesma decupagem e roteiro, só que com um novo elenco, com tecnologias mais avançadas e/ou em outro idioma. Nessa mesma linha, vale destacar a aquisição dos direitos autorais de um *best-seller* da literatura para adaptação na linguagem audiovisual, tal estratégia é bastante lucrativa, pois atrai boa parte dos admiradores da publicação literária para a sua versão em imagem e movimento. (DOYLE, 2013)

Por sua vez a criação de franquias é muito comum para reduzir dos riscos. Tal modalidade consiste em produzir uma série de filmes de um mesmo personagem como, por exemplo, as séries de filmes sobre personagens de histórias em quadrinhos. Neste exemplo, o apelo dos quadrinhos somado ao apelo dos primeiros filmes da série, garantem uma fórmula muito eficaz na finalidade de otimizar a audiência dos próximos filmes dessas franquias.

O grande apelo produzido por alguns filmes permite que algumas empresas pratiquem a venda casada, ou *block booking*. Essa prática acontece quando uma empresa produtora vende os direitos de exibição de suas obras em blocos. Portanto, se uma programadora deseja comprar os direitos de um filme de grande sucesso para exibi-lo na sua grade de programação, ela será obrigada a comprar um pacote de obras composto pelo filme desejado e mais outros tantos conteúdos de menor apelo. A lógica é aproveitar o apelo de um para forçar a venda de outros que, se não fosse a venda casada, provavelmente, não seriam vendidos.

Assim como o *block booking* existe uma série de estratégias que são adotadas após a produção da obra. Na fase de comercialização, é muito importante que a venda dos direitos de exploração seja organizada da forma mais estratégica possível a fim de obter maior lucratividade. Essa forma vai depender do grau de apelo do produto audiovisual, conteúdos com maior expectativa de audiência, geralmente, são lançados em várias janelas em um curto período, enquanto que os de menor audiência necessitam de um maior espaço de tempo para serem melhor distribuídos e rentabilizados.

Outra estratégia de comercialização tradicionalmente utilizada no mercado audiovisual é denominada de *windowing*. Segundo Galvão essa estratégia de rentabilidade consiste:

Na exibição de um mesmo conteúdo em diversas janelas<sup>7</sup>, separadas por uma lógica cronológica-temporal que procura evitar que um determinado conteúdo seja exibido ao mesmo tempo em duas janelas, de modo a preservar a sua rentabilidade potencial em cada uma delas. (GALVÃO, 2003).

No entanto, com o processo de digitalização, a manutenção dessa prática vem se tornando cada vez mais difícil, pois é constantemente ameaçada pela pirataria, por esse motivo, a logística de lançamentos tem sido repensada de modo a reduzir o período de comercialização em cada janela.

Por outro lado, o processo de digitalização também traz consequências positivas, criando a possibilidade de exploração dos conteúdos em novas plataformas através da estratégia de transmídia. Nos últimos anos, essa modalidade se tornou uma importante prática para os programas televisivos, “ela envolve a migração de conteúdos em diferentes formatos de mídia” (DOYLE, 2013) em plataformas como dispositivos móveis, sites interativos, redes sociais, buscando a maior interatividade do público com o conteúdo, que pode ser compartilhado e disseminado, assim, aglomerando maior audiência e maior ganho de escala e escopo. Entretanto, a prática que mais produz consequências no comportamento do mercado brasileiro é a estratégia das redes. De acordo com Doyle, essa modalidade de negócio é caracterizada por:

---

<sup>7</sup> segmentos de mercado. Por exemplo, salas de cinema, televisão paga, televisão aberta e etc.

Um grupo de canais localizados em diferentes regiões geográficas, que exercem uma aliança estratégica a fim de criar e explorar algumas vantagens mútuas, geralmente construídas em torno do uso compartilhado de conteúdos. [...] Esse grupo de canais compartilha mais ou menos a mesma programação, assim reduzindo o custo por espectador (DOYLE, 2013, p. 58).

Portanto, produzindo altos ganhos de escala uma vez que fornecem uma programação central em várias regiões a um número mais amplo de espectadores. Por exemplo, no segmento de radiodifusão brasileiro a maior parte da programação produzida no eixo Rio-São Paulo é transmitida por todas as regiões brasileiras através da rede de filiais das emissoras de televisão. Por um lado, esse compartilhamento é positivo porque oferece as regiões do país o acesso a um tipo de conteúdo diferente da produção local. Porém, se esse fluxo não é recíproco – quando os grandes polos não têm acesso às produções das diversas regiões – ou quando a produção local nessas regiões passa a perder o seu espaço para essas produções centralizadas, tal prática passa a ser extremamente negativa. No cenário brasileiro o que se vê é uma radiodifusão muito centralizada através das estratégias de redes, que na busca por maior lucratividade, cria barreiras à diversidade e pluralidade da programação audiovisual nacional. Sobre esse aspecto Doyle faz uma reflexão ampla que considera vários pontos de vista sobre a estratégia das redes:

Em termos do bem-estar do espectador, a prevalência das redes de radiodifusão pode ser criticada por contribuir para a uniformidade da produção de televisão em diferentes regiões. Por outro lado, o fato da estrutura das redes facilitar enormes ganhos de escala, possibilita o acesso do público local e regional a programas mais caros e de melhor qualidade do que poderia ser concedido se as emissoras locais ou regionais estivesse operando sozinhas. As economias de custos obtidas pelas emissoras locais através da programação dos conteúdos de rede no horário nobre deveriam ser alocadas na produção de conteúdos regionais para serem transmitidos em qualquer parte da grade de programação que não seja abastecido pelos conteúdos de rede. (DOYLE, 2013, p. 61)

Portanto, ao articular os dois lados do modelo de redes, Doyle apresenta uma saída interessante para um bom uso dessa estratégia, pois ao mesmo tempo em que a exploração dos conteúdos de rede no horário nobre possibilitaria economias de escala, essas economias estimulariam a produção de conteúdos regionais, assim, trazendo benefícios para as emissoras sem prejuízo da diversidade a que os espectadores tem direito. Porém, vale advertir que restringir o horário nobre apenas a programação de rede também não seria uma prática saudável, por maior que seja o lucro proporcionado, visto que também é interesse do consumidor e dos produtores regionais que essa programação local seja transmitida nos

horários de maior audiência da grade de programação. Dessa forma, o ideal seria que pelo menos uma parte do horário nobre fosse reservado à exploração dos conteúdos regionais não só nas diversas regiões brasileiras, mas também nos grandes polos de audiovisual.

Sobre o fomento à produção de conteúdos regionais, o artigo 27 §3º da lei 12.485/2011 traz um importante avanço ao destinar 30% do “Condecine Telecom<sup>8</sup>” para o financiamento da produção de obras audiovisuais nas regiões do Norte, Nordeste e Centro-oeste. A lei prevê também que pelo menos 10% do “Condecine Telecom” seja destinado “ao fomento da produção de conteúdo audiovisual independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes” (BRASIL,2011).

Assim como no âmbito das emissoras nacionais, a estratégia de redes também opera no mercado internacional. Através das multinacionais – empresas que transpõem os limites do país de origem da sua matriz instalando um conjunto de filiais em vários países do mundo – houve uma maior disseminação dos conteúdos produzidos em escala global por todo o mundo. Tal dispersão trouxe novos desafios para a comercialização de conteúdos, pois ao mesmo tempo em que significou uma enorme expansão de mercado, também inseriu uma nova preocupação relacionada à diversidade cultural e a adaptação dos conteúdos à cultura de cada país. Nesse sentido, as filiais desempenham um importante papel no remodelamento das obras a fim de torná-las mais atrativas para as diferentes culturas (DOYLE, 2013).

Uma vez que os programas estrangeiros conseguem ultrapassar as barreiras culturais, a exportação passa a ser uma importante ferramenta para o aumento da fatia de mercado das empresas e do seu faturamento através da mesma lógica de economias de escala. Assim, os conteúdos estrangeiros podem ser vendidos a um preço bem abaixo do seu custo de produção, visto que este provavelmente já foi amortizado ao ser explorado em seu país de origem. (DOYLE, 2013)

Entretanto, esses ganhos de escala também podem gerar consequências negativas, uma vez que os produtos estrangeiros ao serem vendidos a um preço baixo ganham vantagens competitivas em relação à produção nacional, que no primeiro momento não pode ser vendida a um valor abaixo do seu custo de produção, porque se seu rendimento não ultrapassar a quantia investida, ocorrerão prejuízos. Portanto, as economias de escala decorridas da

---

<sup>8</sup> A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – criado pelo artigo 32 inciso II da lei 12.485/2011 – sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais.

exportação de conteúdos podem estimular uma concorrência desequilibrada e, conseqüentemente, abrir espaço para a expansão e dominação das multinacionais, criando barreiras para a entrada e a estabilidade das empresas nacionais. (DOYLE, 2013)

Essa disparidade competitiva é o principal dilema da maior parte dos países que ainda não possuem uma indústria audiovisual forte e estabelecida. Contudo, a preocupação dos produtores estrangeiros em expandir suas fatias de mercado, é natural e, portanto, a preocupação de garantir um mercado mais competitivo e equilibrado não tem que partir deles, mas sim do poder legislativo dos países, que deve monitorar e estabelecer políticas regulatórias a fim de fortalecer o produto audiovisual nacional diante da concorrência estrangeira.

No âmbito das produtoras independentes, esses obstáculos são ainda maiores, já que diferentemente das empresas verticalizadas essas empresas não tem nenhuma garantia de distribuição da sua produção. Por isso, enfrentam muitos riscos, os quais dificultam a sua estabilidade no mercado. Portanto, a exploração das estratégias de amortização dos riscos é imprescindível para a sobrevivência desta no mercado.

A principal estratégia a que os produtores independentes podem se beneficiar é conhecida como *syndication*. Ela acontece quando um conteúdo independente de sucesso é vendido para várias emissoras ao longo dos anos, por exemplo, uma série que alcança um grande apelo de público em seu lançamento, normalmente, tem seus direitos revendidos para uma segunda, terceira e várias outras exibições. Inclusive, após o vencimento do contrato de exibição com uma determinada programadora, essa série poderá ser vendida para outras empresas, pois seus direitos patrimoniais são pertencentes à produtora. Portanto, constituem ativos que são rentabilizados ao longo anos (DOYLE, 2013). A Ancine estipulou uma importante norma com a finalidade de estimular o *syndication*. De acordo com Manoel Rangel, para o cumprimento de cotas, um conteúdo só poderá ser transmitido por uma determinada programadora pelo período de um ano. Após o vencimento desse prazo, esse conteúdo não será válido para o cumprimento de cotas nos canais dessa programadora, porém se o mesmo for vendido para ser transmitido em um canal programado por outra empresa, ele poderá ser utilizado para cumprir cota.

Portanto, existe uma série de estratégias que um produtor pode utilizar a fim de atenuar o ônus de produção e ter maior garantia de receita. Elas devem ser exploradas até o limite, pois a exemplo do princípio da legalidade, os agentes privados são livres para fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, essas estratégias geram conseqüências que podem

desequilibrar o mercado. Por isso, é fundamental que o poder legislativo estabeleça limites saudáveis e políticas de regulação para diminuir essas disparidades.

## 2.5 PRODUTORAS INDEPENDENTES

Em definição geral, produtoras independentes são empresas que não possuem relação direta ou indireta com grandes grupos verticalizados. Entretanto, essa classificação pode variar de acordo com os objetivos que cada política pública visa alcançar.

Sendo assim, com o objetivo de realizar um estímulo mais eficaz à produção independente, a lei 12.485/2011 estabelece uma definição mais específica ao classificar uma produtora independente como aquela que não possua relação de controle ou coligação com uma empresa de radiodifusão, programação, empacotamento e distribuição; que, nos casos em que estes agentes constituam seus sócios minoritários, a produtora não possua vínculo a instrumento que objetive conferir a esses sócios, “direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos”; e que não mantenha “vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos” (BRASIL.2011).

Os produtores independentes lidam com uma série de desvantagens consequentes da não utilização das estratégias de expansão diagonal e vertical. Por isso, o estímulo a esses agentes é fundamental para garantir a sua competição com os grandes grupos verticalizados e, consequentemente, a promoção da diversidade dos conteúdos produzidos.

Entre essas desvantagens, estão as incertezas quanto à distribuição do conteúdo independente. Por isso, a fim evitar possíveis prejuízos, é preciso que a distribuição de uma obra seja negociada com um canal antes mesmo do início da sua filmagem, geralmente, a programadora antecipa o valor da compra dos primeiros direitos de exibição do conteúdo, o qual é utilizado como orçamento de produção. Portanto, nesse modelo de negócio as primeiras receitas dos produtores independentes só serão geradas a partir da segunda venda do direito de exibição.

No mercado brasileiro, o modelo de negócio tem algumas particularidades, uma vez que envolve o financiamento público direto, o qual pode ocorrer através de empréstimo, investimento ou até mesmo a fundo perdido. Somado a isso, o produtor ainda pode se beneficiar de modalidades de financiamento indireto, no qual empresas de diferentes ramos investem parte dos impostos que pagariam ao Estado em seus conteúdos por meio do artigo 1º

e 3º da lei do audiovisual. Além disso, o dinheiro utilizado pela maioria das programadoras para a compra dos direitos de exibição é originado da renúncia fiscal a que o artigo 39 inciso X da medida provisória 2228-1/2001 dá direito.

Assim como no Brasil, cada país possui peculiaridades no seu modelo de negócios, porém, independentemente das modalidades de financiamento, na maioria dos mercados a negociação da venda dos direitos de exploração nem sempre ocorre por meio de contratos justos. Comumente as programadoras compram não só os direitos de exibição, mas também os direitos patrimoniais dos conteúdos, como resultado, elas monopolizam a sua exibição e passam a deter a maior parte das receitas geradas pela comercialização da obra.

Esta prática acaba prejudicando a autossustentabilidade das produtoras independentes que ficam extremamente dependentes do financiamento público. Desse modo, a nova lei da televisão por assinatura, ao propor a políticas de cotas, determina que os direitos patrimoniais e o poder dirigente dos conteúdos exibidos para cumprir cotas devem permanecer nas mãos dos produtores independentes com a finalidade de evitar que tal prática se perpetue e, assim, assegurar que os rendimentos da obra retornem ao início da cadeia de valor.

Nesse sentido, Doyle destaca o importante papel das políticas regulatórias na garantia um mercado mais justo e equilibrado e os efeitos positivos de políticas que estabeleçam uma separação entre direitos patrimoniais e de exibição e a garantia de transparência nos acordos entre os programadores e os produtores independentes (DOYLE, 2013).

## 2.6 ESPAÇO QUALIFICADO E COTAS

A implementação de políticas de incentivo à demanda por conteúdos nacionais e independentes na televisão paga é um dos pontos centrais da nova lei da televisão por assinatura. Esse estímulo ocorre em três dimensões: na grade de programação dos canais, nos pacotes de canais ofertados pelas distribuidoras e na quantidade de fontes de informação jornalística dos pacotes. A finalidade dessa política é diminuir as barreiras existentes no mercado, estimular a diversidade das fontes de informação e ao mesmo tempo, estimular o fortalecimento do audiovisual nacional a fim de expandir a sua fatia de mercado em direção ao exterior. Contudo, a eficiência do incentivo à comercialização dos conteúdos para além do mercado brasileiro só seria possível se o foco das cotas fosse as obras audiovisuais que pudessem ser comercializadas em longo prazo e com potencial de produzir apelo não apenas do público brasileiro, mas também nas mais diversas culturas. Portanto, ao considerar essas questões a lei 12.485/2011 introduziu junto às cotas o conceito de espaço qualificado.

Dos conteúdos audiovisuais transmitidos na televisão – seja na TV aberta ou na TV paga – existem aqueles que são produzidos para veiculação imediata e aqueles que podem ser exibidos a qualquer tempo e comercializados em várias janelas para além do segmento de televisão. Por exemplo, em uma cobertura de um evento esportivo – como uma copa do mundo – a sua exploração incide no período em que este evento acontece, posteriormente, somente os seus melhores momentos serão utilizados como imagens de arquivo e a maior parte não será mais veiculada após o término da competição. O mesmo acontece com os conteúdos jornalísticos – como os telejornais – pois, a veiculação desses conteúdos só tem valor em um determinado momento, ou seja, a sua veiculação é imediata. Esses dois exemplos caracterizam o que Galvão qualifica de conteúdos de fluxo:

Parte importante da produção audiovisual mundial, especialmente aquela voltada para a televisão, é realizada para veiculação imediata em uma única janela de exibição. São conhecidos como conteúdos audiovisuais de fluxo aqueles que raramente geram receitas adicionais decorrentes da venda dos direitos de exploração a terceiros. (GALVÃO, 2003)

Assim, os conteúdos de fluxo têm o seu potencial de exploração limitado, visto que raramente são comercializados em mais de uma janela de exibição ou em outros países. No entanto, além dos conteúdos de fluxo, existem os conteúdos produzidos para a exploração em longo prazo, como por exemplo, séries, filmes, desenhos infantis e programas de entretenimento que produzem sentido independentemente do tempo e espaço em que foram criados. Galvão classifica esse tipo de obra como conteúdo de estoque:

Em oposição aos conteúdos audiovisuais de fluxo, os conteúdos audiovisuais de estoque são aqueles cujos direitos de exploração constituem um ativo a ser rentabilizado em médio e longo prazo. [...] A indústria audiovisual organiza a produção de conteúdos de estoque tendo como estratégia de rentabilidade a exibição de um mesmo conteúdo em diversas janelas. (GALVÃO, 2003)

Portanto, é com o objetivo de estimular a produção e a distribuição de conteúdos que possam ser comercializados em longo prazo – tanto no mercado nacional quanto no exterior – que a nova lei da televisão paga cria o conceito de espaço qualificado. De acordo com a lei, por espaço qualificado entende-se:

O espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, informeciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditórios ancorados por apresentador. (BRASIL, 2011)

Esta definição de espaço qualificado é reiterada através de uma descrição positiva pela Instrução Normativa<sup>9</sup> número 100/2012 da Ancine: “Compreende-se por obras audiovisuais que constituem espaço qualificado as obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e de variedades”.

Sendo assim, as cotas criadas pela lei 12.485/2011 têm como base as definições de espaço qualificado, pois este tem como ponto central os conteúdos de estoque. Portanto, entender os conceitos de espaço qualificado é imprescindível para a compreensão das diferentes cotas implementadas pela nova lei.

### **2.6.1 Cotas de programação**

As cotas de programação atuam no campo das grades de programação dos canais de espaço qualificado. Dentro dos pacotes ofertados existe uma gama de canais, dentre eles: os canais jornalísticos, os canais de veiculação obrigatória e os canais que exibem majoritariamente conteúdos de estoque, ou de espaço qualificado, os quais são classificados como canais de espaço qualificado. Por exemplo, GNT, MULTISHOW, Fox, Warner entre outros.

---

<sup>9</sup> Instruções Normativas são normativas detalhistas, “os quais devem de forma estrita, satisfazer os preceitos contidos nas Leis”, com o objetivo de explicitar normas que guiarão os atos das agências reguladoras. (OLIVEIRA)

O objetivo da cota de programação é estabelecer regras de mínima veiculação de conteúdos nacionais e independentes. Assim, garantindo que por pelo menos três horas e trinta minutos semanais do horário nobre desses canais sejam reservados para a transmissão de obras audiovisuais brasileiras, sendo que metade desse período deve ser ocupado por conteúdos nacionais independentes. Isto significa, em média, 30 minutos por dia de programação brasileira de espaço qualificado, sendo 15 minutos dessa meia hora composto por conteúdo brasileiro produzido por produtora brasileira independente.

Para que as cotas de programação fossem implementadas por meio de regras mais objetivas de modo a evitar interpretações subjetivas, foi necessária a criação do conceito de horário nobre na televisão por assinatura, o qual foi definido pela Ancine na Instrução Normativa número 100/2012. A norma apresentada no documento classifica o horário nobre da televisão paga de duas formas: 7 horas diárias para os canais de programação direcionados para o público infantil – de 11 às 14 horas e das 17 às 21 horas – e 6 horas diárias para os demais canais – de 18 às 24 horas. Sendo assim, as cotas de programação representam, aproximadamente, 7% do total de programação veiculada no horário nobre nos canais infantis de espaço qualificado e, aproximadamente, 8% nos demais canais de espaço qualificado.

Para exemplificar, a figura 8 ilustra a programação do horário nobre do canal Fox Life do dia 27 de maio de 2013:

Figura 8: programação do horário nobre do canal Fox Life do dia 27 de maio de 2013



**PROGRAMAÇÃO**

**segunda-feira 27 de maio**

18:00	AGORA	O GUIA
18:25		O GUIA
18:45		QUEER EYE FOR THE STRAIGHT GUY
19:30		DC CUPCAKES
19:55		ACE OF CAKES
20:20		HOUSE HUNTERS INTERNATIONAL
20:45		PROPERTY VIRGINS
21:10		MAN VS. FOOD
21:35		EAT STREET
22:00		COZINHEIROS NO LIMITE
22:45		ROCCO'S DINNER PARTY
23:30		24 HOUR RESTAURANT BATTLE
00:20		MAN VS. FOOD

Fonte: (FOX, 2013)

Nesse dia foram exibidos dois episódios do programa “O Guia”<sup>10</sup> por, aproximadamente, 20 minutos<sup>11</sup> das 18h às 18h e 44min. Logo, se durante a semana o canal “Fox Life” exibir cerca de 10 episódios desse programa – inclusive reprises –, ela cumprirá a cota de programação estabelecida por lei.

### 2.6.2 Cotas de Empacotamento

Por outra vertente, as cotas de empacotamento operam sobre os pacotes de televisão por assinatura ofertados pelas distribuidoras, determinando um número mínimo de canais de espaço qualificado que um pacote deverá conter. A regra estabelece proporção de 3:1, o que significa que em um conjunto de 3 canais de espaço qualificado – por exemplo, o canal FOX–

<sup>10</sup> Obra Não Publicitária Brasileira, Constituinte de espaço qualificado e Independente. Produção: *Prodigio Films*. Ano de produção: 2009 fonte: *Fox life*.

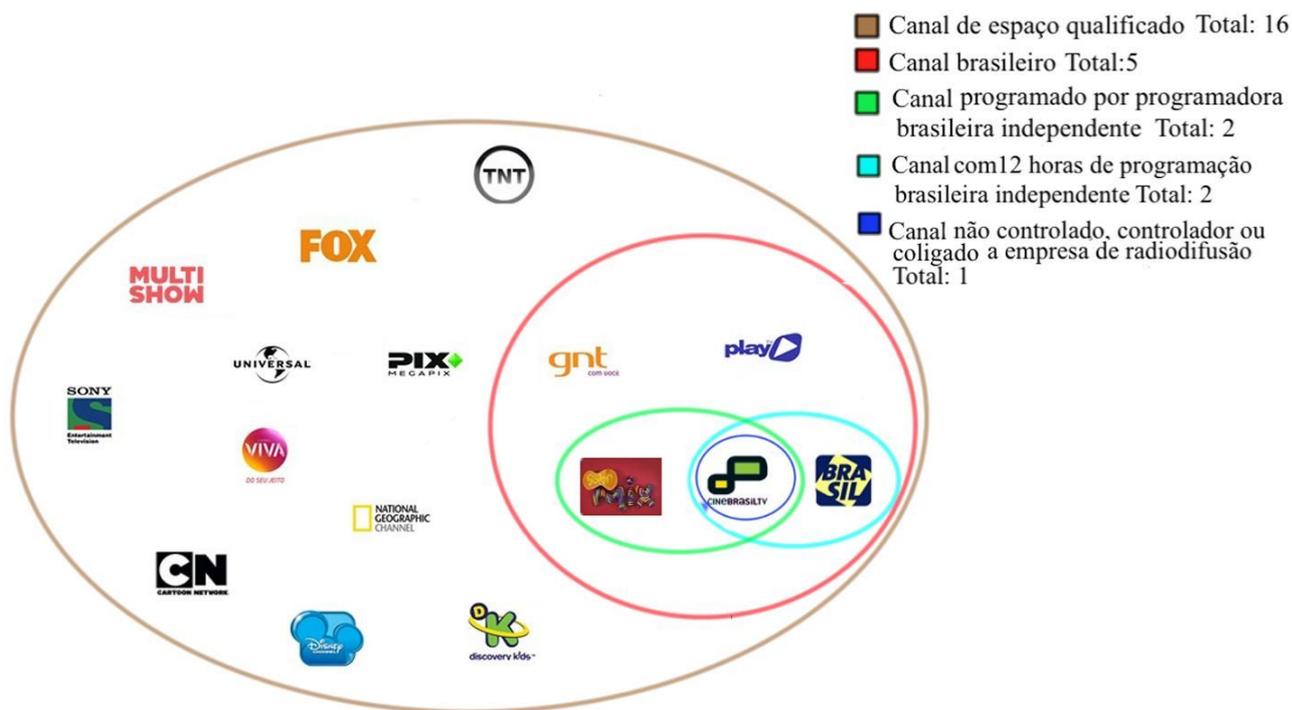
<sup>11</sup> Excluído o tempo de publicidade

, pelo menos 1 deve ser canal brasileiro de espaço qualificado – como, o Multishow. Para complementar, dentro desse conjunto a cada 3 canais brasileiros de espaço qualificado, deverá estar contido ao menos 1 canal programado por programadora brasileira independente – por exemplo, o Super Mix.

Além disso, nesse conjunto de canais independentes, deverá pertencer pelo menos 2 canais que transmitam doze horas de conteúdo brasileiro independente<sup>12</sup> – como, o Canal Brasil – , dos quais 1 não poderá ser controlado, controlador ou coligado a empresa de radiodifusão – por exemplo, o Cine Brasil TV.

Para tornar o entendimento das cotas de empacotamento menos complexo, a figura 9 traz um exemplo que representa os canais de espaço qualificado no plano *SKY FIT 2013* ofertado pela distribuidora SKY, obedecendo as normas da lei 12.485/2011:

**Figura 9: canais de espaço qualificado no plano SKY FIT 2013**



Fonte: elaboração própria.

No exemplo acima, o pacote oferece 16 canais de espaço qualificado, dentre os quais 5 canais são brasileiros. Desses canais nacionais, 2 são programados por programadora brasileira independente e 2 exibem 12 horas de conteúdo brasileiro independente, sendo 1 não

<sup>12</sup> Das quais no mínimo três horas no horário nobre

tem relações de controle com empresas de radiodifusão – denominado de super brasileiro. Portanto, as cotas de empacotamento são diretamente proporcionais ao número de canais de espaço qualificado. Porém, as operadoras só são obrigadas seguir essa proporção até o limite de 12 canais nacionais. Como é possível notar na simulação esboçada na tabela 2:

**Tabela 2: Simulação Pacote De Canais**

Número de canais de espaço qualificado no pacote	Número de canais <b>brasileiros</b> de espaço qualificado no pacote	Número de canais <b>brasileiros independentes</b> de espaço no pacote
9	3	1
18	6	2
27	9	3
36	12	4
45	12	4

Fonte: elaboração própria.

Desse modo, quando o número de canais de espaço qualificado passar de 36, a quantidade de canais brasileiro e brasileiro independente passa a ser constante.

### 2.6.3 Cotas de canal jornalístico

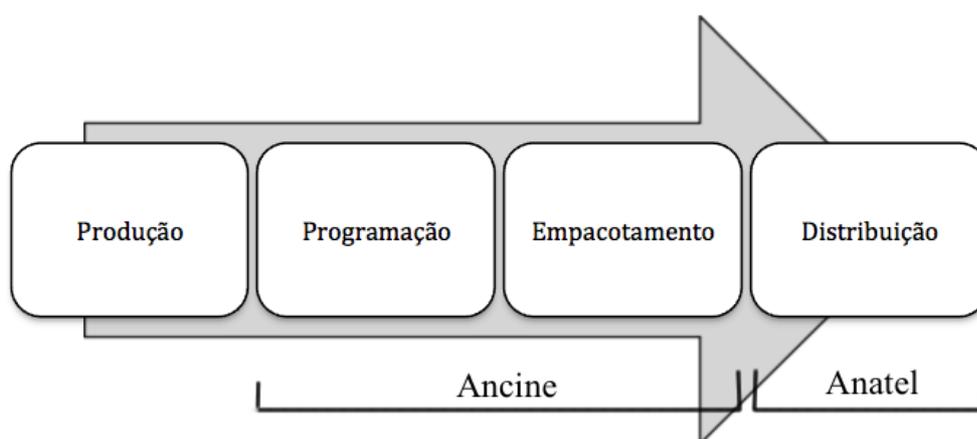
A norma que dispõe sobre as cotas de canal jornalístico no pacote funciona da seguinte forma: nos pacotes ofertados, a cada canal jornalístico brasileiro – aqueles que transmitem majoritariamente conteúdos jornalísticos em seu horário nobre, a empacotadora deverá ofertar ao menos um canal jornalístico adicional no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação – venda de canais por unidade, fora do pacote. As programadoras desses dois canais não podem ter qualquer ligação de controle ou coligação entre si. Nesse sentido, o objetivo dessa regra é promover a diversidade das fontes de informação no serviço de acesso condicionado.

## 2.7 REGULAÇÃO DA CADEIA DE PRODUÇÃO DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL DE ACESSO CONDICIONADO

A atuação do Estado na ordem econômica “pode se dar tanto de forma direta, na qual o Poder Público avoca para si a exploração das atividades econômicas, quanto de maneira indireta, na qual o Estado atua monitorando a exploração das atividades geradoras de riquezas pelos particulares” (FIGUEIREDO, 2009). No serviço de comunicação social, tanto no setor de radiodifusão quanto no de televisão por assinatura, há o predomínio do modelo de televisão comercial, no qual maior parte da sua exploração ocorre por agentes particulares. Assim, a atuação do Estado nesse setor se daria de forma indireta podendo intervir “quando se fizer necessário, para normatizar, regular e corrigir as falhas de seu mercado interno, em prol do bem comum e do interesse coletivo” (FIGUEIREDO, 2009).

Seguindo esses preceitos, nessa seção serão expostas questões relevantes para a reflexão sobre implementação da regulação do setor de televisão por assinatura pela lei 12.485/2011. Após o marco regulatório, as atividades de programação e de empacotamento da televisão por assinatura passaram a ser reguladas e fiscalizadas pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a regulação da distribuição foi delegada à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

**Figura 10: Regulação Do Mercado De Televisão Por Assinatura**



Fonte: elaboração própria.

### 2.7.1 Televisão aberta e fechada: direito público x direito privado

Ao longo deste capítulo foram trabalhadas características da comunicação social como um todo, por isso em muitos momentos houve uma mistura dos conceitos de radiodifusão e televisão por assinatura, com uma abordagem generalizada do serviço de televisão. Entretanto, embora esses dois setores apresentem muitas características em comum, eles possuem algumas diferenças, principalmente no que tange suas essências. Enquanto que a televisão aberta é uma atividade de direito público, a televisão paga é um serviço de direito privado. Figueiredo define a atividade econômica de direito público:

Por serviços públicos entende-se toda a atividade prestada para atendimento das necessidades do Estado ou da sociedade, sempre sob regime de direito público. Assim, entendemos que a prestação dos serviços públicos por parte do Estado deve objetivar o atendimento precípua das necessidades da parcela da população que, por qualquer razão que seja, não esteja em condições de auferir renda e, com o produto de seu labor diário, adquirir os bens essenciais à sua existência digna. Nos termos do art. 175 da CRFB, os serviços públicos são precipuamente prestados pela Administração Pública, cabendo, todavia, sua delegação aos particulares, seja por via de concessão ou permissão, precedida obrigatoriamente de licitação. Observe-se que, a regência de tais atividades será sempre por normas de direito público, ainda quando prestadas por particular delegatário. (FIGUEIREDO, 2009)

Portanto, o serviço de radiodifusão de sons e imagens deverá ser universal, ou seja, deve estar presente em todas as regiões brasileiras, possibilitando o acesso de todos os cidadãos. Por sua vez, as emissoras de televisão comerciais – responsáveis por quase toda a programação da televisão aberta – devem privilegiar o interesse do cidadão para garantir que o direito público seja efetivado. Por outro lado, Figueiredo define a atividade econômica de direito privado:

Observe-se que a oferta e aquisição dos produtos oriundos da exploração de atividade econômica em sentido estrito são restritas, tão somente, à parcela da população com renda própria para tanto. Isto porque, a exploração destas atividades se orienta em princípios de direito privado e nas leis de mercado. Tal fato não se traduz na volta ao liberalismo puro, uma vez que ao Estado compete normatizar, regular e planejar sua ordem econômica e seu mercado interno, conduzindo-os ao atingimento de metas socialmente desejáveis, nos termos dos arts. 174 e 219, ambos da CRFB. (FIGUEIREDO, 2009)

Desse modo, a televisão fechada é regida pelo princípio da livre iniciativa, podendo ser ofertada somente quando houver interesse das distribuidoras, por esse motivo que não há distribuição da televisão paga em todas as regiões. Além disso, esse setor é regido pelas leis de mercado, assim, o comportamento dos agentes que nele atuam pode ser orientado pelo interesse privado na medida do que a lei não proíbe. Contudo, por possuir relevante interesse

coletivo, vale ressaltar que existem ressalvas em relação ao comportamento dos agentes, as quais podem se manifestar por meio da regulação das autarquias do Estado a fim de garantir a competição e a mínima qualidade na oferta desse serviço.

### 2.7.2 Liberdade de expressão x direito de acesso à informação

Um ponto de questionamento da legitimidade da regulação da televisão paga são os limites entre a liberdade de expressão e o direito de acesso à informação. A liberdade de expressão é “um direito complexo porque protege tanto o direito de quem fala/escreve/atua quanto o de quem ouve/lê/vê – no caso deste, o direito de acesso à informação e às ideias” (MENDEL e SALOMON, 2011). Muitos agentes defendem que a regulação desse setor fere a liberdade de expressão dos veículos de informação, como observa Binenbojm:

Os críticos de tal regulação argumentam que o julgamento da relevância da notícia constitui o ponto central da autonomia editorial dos órgãos de imprensa e colocaria em risco a própria liberdade de imprensa. Embora se reconheça o risco da ocorrência de excessos, não parece que tal seja algo inexorável. Ponto crucial para o êxito de tal política pública seria a constituição de um ente regulador independente do governo, composto por membros indicados pelo Parlamento, por entidades de imprensa, por entidades da sociedade civil dedicadas à defesa da liberdade de expressão, assegurados o direito de petição do cidadão e a realização periódica de audiências públicas para a discussão dos parâmetros da atuação do ente. (BINENBOJM, 2006)

Nesse sentido, de fato os limites entre uma regulação que vise assegurar o direito do cidadão ao acesso a uma informação plural e a restrição do direito a liberdade de expressão dos veículos de informação é tênue. Entretanto, “as liberdades de expressão e de imprensa são asseguradas como regra em seu aspecto defensivo, mas estão sujeitas à incidência modificadora de outros princípios e regras constitucionais atinentes à matéria” (BINENBOJM, 2006). Sobre essa incidência modificadora, Barroso reitera:

Apesar de a ampla liberdade de expressão e informação ser o princípio fundamental da comunicação social (CF, art. 220, caput), pareceu bem ao constituinte fazer restrições e exceções pontuais a essa norma, em homenagem a direitos de terceiros e com vistas à realização de outros bens e interesses jurídicos, igualmente consagrados em seu texto, como a proteção à infância e à juventude, à cultura nacional, à saúde e ao meio ambiente. (BARROSO, 2008)

Contudo, essa flexibilidade da liberdade de expressão a favor da defesa do interesse coletivo e da proteção à cultura nacional que legitima a regulação, não deverá de forma

alguma ser mecanismo de censura. Por essa razão, para Binenbojm, a entidade reguladora deverá ser uma autarquia independente do Estado:

Para que a regulação não recaia em controle de conteúdo e produza efeito oposto ao pretendido, é conveniente que a atividade regulatória e fiscalizadora não seja exercida diretamente pelo governo, mas por um ente regulador independente que se apresente como entidade intermédia e guarde a devida isenção das empresas de comunicação, grupos de pressão e do próprio governo. (BINENBOJM, 2006)

Além disso, ela deverá atuar apenas no monitoramento, interferindo somente quando necessário para garantir o interesse do cidadão, pois dessa forma os agentes de comunicação terão a liberdade de se expressar garantida e o cidadão o benefício de reparação quando o seu direito ao acesso à informação for comprometido por esses agentes. Binenbojm complementa esse pensamento:

O ente regulador jamais poderá cercear a priori o que o órgão de imprensa houver decidido publicar; seu papel é apenas o de realizar um exame a posteriori sobre o que foi deliberadamente excluído do debate público. Essa característica da intervenção regulatória reduz substancialmente o grau de interferência na autonomia editorial já que o ente regulador só terá poderes para determinar a inclusão de fatos ou versões, conforme o caso, mas nunca o de censurar previamente qualquer matéria. (BINENBOJM, 2006)

Sendo assim, a única ação prévia de uma entidade reguladora será a edição das instruções normativas que tem a finalidade de regulamentar a lei e traçar normas objetivas que nortearam os processos de regulação do mercado. “Os agentes reguladores editam normas, que passam a compor a moldura regulatória, desde que compatíveis com a Constituição e com a lei. A norma regulatória representa a maneira pela qual o agente regulador interpreta determinados comandos constitucionais e legais” (SOUTO, 2008). Desse modo, a lei 12.485/2011 é regulamentada pela Instrução Normativa 100 a qual foi editada pela Ancine em 2012 após o período em que esteve aberta à consulta pública.

Portanto, a regulação do mercado de televisão por assinatura é legítima desde que seja praticada através de uma agência independente, representativa dos diversos setores envolvidos e aberta ao debate por meio de audiências públicas ou outros mecanismos de diálogo constante com a sociedade.

### **3. AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 12.485**

Desde o ano de 2011 estão tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF) três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que questionam dispositivos da lei 12.485/2011. Segundo a publicação do relator Ministro Luiz Fux, as ações questionam múltiplos aspectos do arcabouço legal. Neste trabalho serão analisados três desses aspectos, os quais tiveram maior destaque nos argumentos apresentados por diversos agentes de mercado na audiência pública da ação de inconstitucionalidade. São eles: “a extensão dos poderes fiscalizatórios e normativos atribuídos à Agência Nacional do Cinema (Ancine), a restrição à propriedade cruzada entre segmentos dos setores de telecomunicações e de radiodifusão e a obrigatoriedade de veiculação mínima de conteúdo brasileiro” (STF, 2013).

No processo de criação de uma lei, é natural a discordância entre os diversos agentes interessados, essas discordâncias são saudáveis e devem ser ouvidas e refletidas a fim de se obter possíveis melhorias. Nesse sentido, as audiências públicas cumprem um importante papel ao abrir espaço para que esses agentes defendam seus pontos de vista.

#### **3.1 EXTENSÃO DOS PODERES FISCALIZATÓRIOS E NORMATIVOS ATRIBUÍDOS À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE)**

A regulação é uma ferramenta comum do mercado de televisão e, tipicamente, envolve regras que estimulam emissoras privadas a se desviar das estratégias de maximização dos lucros quando necessário para atender às exigências de interesse público relacionadas com a qualidade do serviço.

**Gillian Doyle**

O novo marco regulatório da televisão por assinatura, finalmente delegou a um ente regulador a responsabilidade de administrar indiretamente esse mercado. A Ancine foi atribuída a competência de regular as atividades de programação e empacotamento, enquanto que a atividade de distribuição ficou sob a responsabilidade da Anatel.

Entretanto, tal delegação de poderes fiscalizatórios e regulatórios à Ancine parecem não ter agradado alguns agentes de mercado, sendo uma das três principais questões contra argumentadas na audiência pública das ações diretas de inconstitucionalidade. Para alguns

setores, o poder conferido à entidade é inconstitucional e nocivo ao mercado. Segundo o expositor, representante do SINCAB<sup>13</sup>, Francisco Pegado:

Antes do advento da lei 12.485/2011 não competia a Ancine a fiscalização do serviço de TV por assinatura em qualquer das suas modalidades, sequer indiretamente a referida entidade poderia se envolver no tema. Competia a Anatel a regulação desse setor específico nos termos da legislação que regia a matéria. A lei 12.485 em seu artigo 15 inseriu dentre as atribuições da Ancine a regulação e a fiscalização do serviço de acesso condicionado – o SEAC- ou seja, da TV por assinatura. Essa tarefa geral, de regulação e fiscalização da Ancine sobre os SEACS, de onde sai o regulamento a respeito desse serviço que anteriormente não se inseria no rol de atribuições da agência, constitui a nosso ver uma inovação que deve ser afastada em função da sua inconstitucionalidade formal. (FUX; *et al*, 2013)

Para sustentar a premissa de inconstitucionalidade, Pegado ressalta os impactos negativos que alguns artigos da lei podem causar às empresas de telecomunicações, aos seus trabalhadores e aos consumidores:

O artigo 10, parágrafo primeiro da lei, menciona que as programadoras e empacotadoras deverão depositar e manter atualizada na Ancine relação com a identificação dos profissionais de que trata o *caput* do artigo, os documentos e atos societários, inclusive os referentes à escolha dos dirigentes gestores em exercício, das pessoas físicas etc. Não concordamos com esse dispositivo, pois a Ancine não tem porque fiscalizar os profissionais de TV por assinatura, sendo este um dispositivo inescapável de impugnação jurídico constitucional. (FUX; *et al*, 2013)

De fato, a lei estabelece obrigações de detalhamento do corpo societário às empresas, o que interferiria na confidencialidade de informações dessas corporações. Entretanto, o motivo de criação deste artigo se fundamenta na essencialidade do acesso a essas informações, pois sem elas, a Ancine estaria impedida de fiscalizar o cumprimento de artigos da lei – como, por exemplo, no que diz respeito à restrição à propriedade e a classificação de programadora brasileira independente. De acordo com a lei, seriam assim classificadas as programadoras que “não são controladas, controladoras ou coligadas a empacotadora ou distribuidora” (BRASIL, 2011), portanto, sem o acesso aos documentos referentes à composição societária das empresas, a Ancine estaria impossibilitada de exercer a função de classificação a ela delegada, além disso, tonando inviável o cumprimento das cotas, o qual

---

<sup>13</sup> Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de Televisão por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações - SINCAB, representa “institucionalmente os trabalhadores nos Sistemas de Televisão por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações (SeAc) em todos os fóruns e ações de defesa dos direitos (TELECOM)coletivos e individuais do trabalhador e nos espaços da sociedade civil organizada”. Fonte: site SINCAB. Disponível em: <http://www.sincab.org>.

está estritamente ligado à disposição das empresas. Dessa forma, a inexistência dessas obrigações dificultaria a eficiência da lei. Pegado também questiona o artigo 31:

O artigo 31 da lei menciona também que as empresas de TV por assinatura somente poderão distribuir conteúdo empacotado por empresas credenciadas pela Ancine. Esse tal credenciamento simplesmente impede as empresas de TV por assinatura de veicular os seus programas livremente, violando o artigo 220 da constituição federal que estabelece a inexistência de qualquer restrição para o setor. (FUX; *et al*, 2013)

Apesar de a argumentação ser muito bem sustentada pelos princípios da Constituição Federal, não há nenhum impedimento ou dificuldade no processo de registro das empacotadoras na Ancine. Além disso, na maioria dos casos “no modelo de negócios atual do mercado, esta atividade é desempenhada pelas próprias operadoras” (ANCINE, 2010), ou seja, o expositor argumenta que seria uma restrição para uma empresa distribuidora a obrigatoriedade dela mesma ter registro na Ancine para exercer além da distribuição a atividade de empacotamento. Diante deste caso, vale reiterar a importância de se discutir os pontos fracos da lei, no entanto, deve-se atentar para as motivações de criação de cada artigo e entender o porquê deles estarem inseridos na lei. Sendo assim, o artigo 31 teria sido criado muito mais com a intenção de agilizar e garantir o registro das empacotadoras na Ancine para que estas possam exercer de forma organizada a regulação, do que por qualquer outro motivo, principalmente, de impor restrição ao setor.

Sobre os poderes conferidos à Ancine e a liberdade do consumidor, Pegado afirma:

O artigo 13 da lei confere à Ancine o poder de fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas às atividades de programação, empacotamento e passagem da publicidade. É notório que os programas de TV por assinatura são vendidos de acordo com a vontade de quem compra, se o usuário deseja incluir em seu pacote um canal que transmita somente notícias em espanhol, por que agora este canal será obrigado a transmitir em sua programação um programa brasileiro? (FUX; *et al*, 2013)

O limite de veiculação de publicidade imposto pela lei apenas espelha o que já acontece no serviço de radiodifusão de sons e imagens – TV aberta. A propósito, se a TV aberta - que possui fonte de receita provida da venda de espaço de publicidade - consegue obter recursos suficientes para o seu funcionamento e até mesmo bastante lucro, não seria nenhum prejuízo de receita para o segmento de televisão paga a imposição do limite de 25% de veiculação de publicidade - já que esse segmento obtém sua receita tanto do valor pago

pelo assinante como pela publicidade. Marcelo Miranda, representante do Instituto Telecom<sup>14</sup>, reitera esse pensamento:

Hoje não há limites para publicidade na TV por assinatura. O que fez a lei? Pegou exatamente o que já há na radiodifusão aberta de 25% do limite de publicidade e trouxe para dentro do projeto de lei que foi aprovado pelo congresso nacional. (FUX; *et al*, 2013)

A respeito do argumento da obrigação de transmissão de conteúdo nacionais em canais estrangeiros exposto por Pegado, é importante lembrar que canais de notícias não integram o grupo de espaço qualificado, portanto, não estão obrigados a cumprir cotas de programação, nem mesmo cotas de canal jornalístico, visto que esta atinge somente os canais de notícias gerados por programadora brasileira. Além disso, como bem destaca o artigo 19 inciso IV da lei 12.485, os canais integralmente estrangeiros não são obrigados a cumprir cota:

Art. 19. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 16 e 17 serão desconsiderados: IV - os canais de programação cuja grade de programação não tenha passado por qualquer modificação para se adaptar ao público brasileiro, incluindo legendagem, dublagem para língua portuguesa ou publicidade específica para o mercado brasileiro; (BRASIL, 2011)

A nova lei é um marco bastante complexo que traz uma série de novidades para o setor de TV paga. Por isso, discutir essa temática torna-se uma tarefa bastante complicada neste momento, pois a sua implementação vem desviando consideravelmente o curso do mercado que ainda está em um processo de adaptação. Desse modo, a abordagem dessa temática, naturalmente, pode induzir a pequenos equívocos, os quais futuramente poderão ser observados com maior clareza e revisados. Por esse motivo, é indispensável que ao assumir o compromisso de debater a lei, o conhecimento prévio do todo o seu texto, para que tais equívocos sejam minimizados. Nesse sentido, a expositora Lisa Woreman, representante da Motion Picture Association América Latina<sup>15</sup>, aponta para questões relevantes sobre a regulação da Ancine:

---

<sup>14</sup> Instituto com a missão de “Produzir e difundir no Brasil análises e pesquisas relacionadas ao Setor de Telecomunicações, em suas múltiplas faces (trabalho, democratização das informações e universalização do acesso) impactando na formulação e na execução de políticas públicas.” Fonte: site Instituto Telecom. Disponível em: <http://www.institutotelecom.com.br>

<sup>15</sup> “Associação que representa os seis principais estúdios de cinema. São eles: Walt Disney Studios, Paramount Pictures, Sony Pictures, 20th Century Fox, Universal Pictures, Warner Bros.” Fonte: site Motion Picture Association América Latina. Disponível em: <http://www.mpaal.org.br>

Gostaríamos de esclarecer que o que é conteúdo nacional passa sim pelo crivo da Ancine. Ao regulamentar referidas cotas, a Ancine, por meio da instrução normativa 100/2012, instituiu critérios não previstos em lei, restringido o que será considerado como conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado. (FUX; *et al*, 2013)

Worcman questiona o princípio da legalidade nas normas editadas pela agência. Tal princípio se refere ao poder de atuação da administração pública, seja ela direta ou indireta. De acordo com a Constituição Federal, a administração pública deve agir dentro do estabelecido por lei, ou seja, suas ações não podem ultrapassar o que está previsto na lei. Na instrução normativa, em alguns pontos o princípio da legalidade é posto em dúvida. O primeiro ponto é a descrição positiva da definição de conteúdos de espaço qualificado, segundo o artigo 8º da IN:

Art. 8º Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN compreende-se por obras audiovisuais que constituem espaço qualificado as obras audiovisuais seriadas ou não seriadas dos tipos ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e de variedades, conforme estabelecido em seus respectivos Certificados de Registro de Título (CRT). (ANCINE, 2012)

A definição de espaço qualificado excederia de certa forma o poder regulatório delegado à agência porque na lei há apenas uma definição negativa, a qual diz o que não é conteúdo de espaço qualificado, abrindo margem para a interpretação subjetiva do que é essa classificação. Pela abrangência da lei, qualquer gênero que possa ser futuramente criado será considerado uma obra de espaço qualificado porque não pertencerá ao conjunto de conteúdos que não são de espaço qualificado.

Por esse motivo, poder-se-ia deduzir que a descrição positiva editada pela agência não teria a intenção de ferir o princípio da legalidade, mas sim delinear normas objetivas a fim de orientar a regulação de modo a afastar ao máximo qualquer possibilidade de prática de atos discricionários da autarquia. O principal equívoco dos legisladores foi a escolha da definição negativa para deliberação, desse modo, ainda que a agência reproduzisse o mesmo método da lei na IN, ela estaria suscetível à interpretação subjetiva, pois não estariam expostos de forma clara o seu posicionamento.

Outro ponto, possivelmente excedido pela agência, foi questionado por Worcman, segundo a expositora:

Para ser considerado conteúdo brasileiro a maioria dos direitos patrimoniais dos elementos derivados da obra, como marcas, formato, personagens e enredo devem pertencer ao agente econômico brasileiro[...] e o poder dirigente sobre o patrimônio das obras audiovisuais devem ser detido por produtoras brasileiras independentes para que seja considerado conteúdo produzido por produtora brasileira independente. (FUX; *et al*, 2013)

Para entender melhor os motivos que levaram a agência a incluir tais aspectos, vale lembrar que um dos objetivos da implementação das cotas de programação é o estímulo a autossustentabilidade das produtoras independentes por meio da garantia de demanda para escoar seus conteúdos e do retorno das receitas obtidas pela comercialização das obras. Este último, só se torna viável se pelo menos parte dos direitos patrimoniais e do poder dirigente do conteúdo e dos seus elementos derivados forem detidos por essas produtoras. Apesar disso, Worcman aponta que a restrição à liberdade de negociação é um desestímulo para seus representantes:

A restrição da liberdade de negociação é um desestímulo a coprodução, o controle da propriedade intelectual é um grande ativo de um produtor. A interferência no direito de propriedade é clara ao se dizer que independentemente da contribuição que um produtor nacional trará a determinada obra este terá direito a 51% dos direitos patrimoniais da obra e de seus elementos derivados. (FUX; *et al*, 2013)

A crítica de Worcman teria relevância se, na maioria dos casos, a origem do investimento de seus representantes fosse o seu próprio capital. Entretanto, se for feito um detalhamento da forma de financiamento da maior parte dos conteúdos brasileiros de espaço qualificado, poderá ser observado que grande parte do dinheiro investido tem origem, direta ou indireta, de mecanismos de fomento público. Por exemplo, uma obra coproduzida por programadora estrangeira e produtora brasileira independente, que se utilizar dos mecanismos de fomento, poderá ser financiada por recursos do FSA e pelo artigo 39 inciso X da Medida Provisória 2228-1/2001. Neste a programadora estrangeira pode utilizar parte do valor que pagaria em impostos sobre a remessa de lucro enviada para o exterior no investimento em obras brasileiras. Sendo assim, a inclusão dos requisitos de propriedade majoritária dos direitos patrimoniais e dirigentes é justa, pois direta ou indiretamente o financiamento dessas obras tem origem pública. Desse modo, apesar do questionamento da legalidade desses requisitos por Worcman, eles são importantes para a eficiência das cotas.

Apesar dessas pequenas ressalvas é válido evidenciar que diante do crescimento expressivo do serviço de televisão paga é importantíssima a presença de uma entidade

reguladora que promova o equilíbrio econômico desse crescimento. A relevância da regulação desse setor é reiterada no parecer do Ministério Público sobre as audiências públicas:

Encontra-se plenamente justificada a regulação da prestação do serviço de acesso condicionado. [...] Afinal não se trata apenas de viabilizar uma competição livre e intensa entre agentes econômicos no mercado, mas primordialmente de garantir os direitos dos cidadãos brasileiros de acesso a um conhecimento identificado pelo pluralismo, pela diversidade e pela liberdade de escolha. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013)

Desse modo, os poderes conferidos a Ancine acarretará em muitos benefícios para o setor, por mais que prejudique minimamente os interesses de uma minoria.

### 3.2 A RESTRIÇÃO À PROPRIEDADE CRUZADA ENTRE SEGMENTOS DOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES E DE RADIODIFUSÃO

O novo contexto de digitalização e convergência tecnológica originou novas formas de exploração dos meios de comunicação, tornando ainda mais lucrativo que empresas especializadas em uma determinada atividade da cadeia de produção se expandissem para outras atividades. Essa conjuntura desencadeou um fluxo de expansão em que cada vez mais empresas de telecomunicações produzem e programam, assim como, empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras distribuem conteúdos.

Ao seguir esse ritmo, essas empresas tornam-se muito eficientes visto que aumentam em grande escala o potencial de aproveitamento das economias de escala e escopo. Mas, em contrapartida, comprometem a diversidade e o pluralismo das informações veiculadas em seus meios, uma vez que, ao se ampliarem, criam barreiras à manutenção e à entrada de empresas concorrentes. Desse modo, em fluxo contrário a essa expansão, vem surgindo em vários países políticas de restrição da propriedade cruzada de empresas de comunicação, as quais tem o objetivo de assegurar a pluralidade e a diversidade nos veículos de informação.

Nesse contexto, a nova lei da televisão paga estabelece que empresas de radiodifusão não poderão ter mais que 50% do capital societário de empresas de telecomunicações, assim como empresas de telecomunicações não poderão ter mais que 30% das ações de uma empresa de radiodifusão. Além disso, as empresas de telecomunicações não poderão “adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional, contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais” para o serviço de televisão por assinatura. (BRASIL, 2011)

Esta restrição foi uma questão bastante levantada nas apresentações das audiências públicas das ações diretas de inconstitucionalidade. A expositora Veridiana Alimonti, representante do IDEC<sup>16</sup>, por exemplo, faz considerações positivas sobre tais restrições:

Os artigos 5º e 6º da lei 12.485, que tratam sobre a limitação da propriedade cruzada, no entendimento do IDEC, esses artigos protegem o consumidor ao impedir que um mesmo grupo empresarial tenha influência relevante em diferentes meios de comunicação de massa – propriedade cruzada - ou concentre etapas da prestação de serviço de acesso condicionado – propriedade vertical. Eles promovem a diversidade e são compatíveis com o código de defesa do consumidor. (FUX; *et al*, 2013)

---

<sup>16</sup> Instituto independente com o objetivo de “promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.” Fonte: site IDEC. Disponível em: <http://www.idec.org.br>.

Além do IDEC, o expositor Ricardo Pinto, representante da Associação Brasileira de Cineastas (ABRACI) destaca o parágrafo 5º do artigo 220 da Constituição Federal, que afirma: “os meios de comunicação não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio, direto ou indiretamente” (BRASIL, 1988). Nesse ponto de vista, o limite de propriedade cruzada segue os preceitos constitucionais uma vez que restringe a expansão das empresas nos diferentes segmentos da cadeia audiovisual de modo a evitar a formação de monopólios e oligopólios.

Outro aspecto exposto na audiência defende que a restrição à propriedade tem a finalidade de estabelecer o equilíbrio entre setores empresariais, visto que o faturamento das empresas de telecomunicações é bem maior do que das empresas radiodifusoras. Por isso, se as empresas de telecomunicações se expandissem para outros setores, haveria um desequilíbrio, pois o seu poder de mercado seria proporcional ao seu faturamento, conseqüentemente, a concorrência estaria comprometida. Em sua exposição, Miriam Wimmer – representante do Ministério das Comunicações – explicitou esses pressupostos:

A restrição busca evitar o fechamento do mercado e promover a diversidade. Quando comparamos o faturamento dos setores de radiodifusão e telecom, vemos que o telecom fatura quase 10 vezes mais do que a radiodifusão. Então, esses artigos 5º e 6º buscam estabelecer um determinado equilíbrio entre setores empresariais que têm tamanhos bastante diferentes. Dessa forma, evitando-se que um grupo econômico domine toda a cadeia de valor de serviço, preservamos a competição e seus benefícios. (FUX; *et al*, 2013)

Apesar das empresas de telecomunicações deterem maior poder econômico, as empresas de comunicação social possuem um poder tão relevante quanto o econômico. Essa comparação foi defendida por Marcelo Bechara – representante da Anatel:

O setor de telecomunicações tem um peso econômico. De 100% desse mercado, que representa cerca de 6% do PIB, 5% está na mão das empresas de telecomunicações, ou seja, elas têm o poder econômico, porque elas fazem a fatura no final do mês. Já as empresas de comunicação social elas têm a lógica da receita publicitária, elas não têm o mesmo poder econômico, mas elas têm o poder social, elas formam opinião, elas levam a informação, elas levam o conteúdo. (FUX; *et al*, 2013)

Nesse sentido, não é apenas a expansão do poder econômico das teles que poderia comprometer a competição e a diversidade do mercado, mas também o fluxo inverso de expansão do poder social das empresas de comunicação para o serviço de distribuição. Portanto, a restrição à propriedade cruzada é importante para evitar que a fusão desses poderes comprometa a concorrência e a diversidade nos veículos de informação.

A respeito dos objetivos que essa restrição visa alcançar, vale ressaltar que assim como a junção desses poderes, a concentração de um poder por uma empresa também pode produzir o mesmo efeito. Por exemplo, estudos divulgados pela Ancine em 2010, apontam para a concentração do setor de programação pela Globosat, segundo o estudo: “Através de associações com grupos internacionais, e com o respaldo de sua emissora de televisão aberta, a Globosat explora, entre outros, alguns dos principais canais do país” Nos dados apresentados em 2010 (figura 11), a programadora era responsável por nove canais, sem contar com os canais de programadoras de capital misto:

**Figura 11: Programadoras de Capital Nacional por origem do capital e número de canais.**

<b>Programadora</b>	<b>Nº de Canais</b>
Globosat	9
Newco	3
Climatempo Meteorologia	1
Conceito A em Audiovisual	1
Mídia do Brasil Com. e Serviços de TV	1
TV Cultura	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fonte: (ANCINE, 2010)

Nos dados divulgados pela agência em 2013 (Figura 12), apesar da metodologia ter utilizado apenas canais de espaço qualificado como amostra, pode-se observar que essa concentração ainda é muito presente no setor:

**Figura 12: Número de Canais de Espaço Qualificado, Quantidade de Assinantes do Conjunto dos Canais e País de Origem por Grupo – 2012.**

<b>Grupo Controlador/ Programadora</b>	<b>Número de canais</b>	<b>País</b>
Time Warner	28	EUA
Globo	15	BRA
Discovery	11	EUA
Newscorp.	8	EUA
Viacom	5	EUA
PBI	4	BRA
Disney	3	EUA
NBC Universal	3	EUA
Sony Pictures Entertainment	3	EUA
Liberty	2	EUA
Mídia do Brasil	2	BRA
Band/Newco	1	BRA
BBC	1	GRB
Conceito A	1	BRA
Eurochannel	1	EUA
Fundação Padre Anchieta	1	BRA
Gamecorp	1	BRA
Lsat	1	BRA
Novas Mídias Digitais	1	BRA
SYNAPSE	1	BRA
TUNNA	1	BRA

Fonte: adaptado (ANCINE, 2013)

De acordo com os dados acima, do conjunto de vinte e nove canais brasileiros de espaço qualificado e das onze programadoras brasileiras, a Globo possui quinze canais, seguida pela PBI com quatro canais, enquanto que a maioria possui um canal. Sendo assim, ainda que o número de programadoras nacionais tenha aumentado consideravelmente após a lei 12.485/2011, os níveis de concentração ainda são relevantes. Nesse sentido, vale a pena refletir sobre a relação entre coligação das emissoras de radiodifusão e os níveis de concentração no serviço de televisão por assinatura, pois a entrada de novos competidores no mercado de programação foi possível devido às novas obrigações estabelecidas pela lei, contudo, será que sem as cotas esses canais teriam condições de competir com o poder de mercado dos canais programados pela Globo? A vigência das cotas vai até o ano de 2023 e se essa concentração se perpetuar até o fim das obrigações, provavelmente a manutenção dessas programadoras no mercado será praticamente impossível.

Portanto, é preciso refletir sobre essa questão, pois a criação de demandas por lei deve ser complementada por políticas que promovam uma competição mais equânime. Por isso, a fim de obter uma garantia mais efetiva da manutenção da competição e da variedade de fontes de informação é importante que o controle sobre a formação de monopólios e oligopólios ocorra não apenas nas modalidades de expansão vertical e diagonal e no fluxo comunicação social contra telecomunicações, mas também na expansão horizontal, pois a concentração do poder social de uma emissora de radiodifusão, também pode comprometer a diversidade e pluralidade da informação.

Embora a restrição à propriedade cruzada seja um mecanismo eficiente na prevenção de monopólios e oligopólios das grandes corporações, os limites impostos pela lei 12.485 não geram consequências isonômicas para todos os agentes econômicos desses setores. Por exemplo, uma empresa de telecomunicações de pequeno porte atuante nos pequenos centros urbanos, que antes da lei, além de distribuir o serviço de TV por assinatura, também produzia conteúdo e adquiria eventos de interesse local. Em casos como este, a nova lei causará grandes prejuízos e até mesmo a falência dessas empresas. Como defendido por Marcelo Proença, representante da TV Cidade S.A.<sup>17</sup>:

Os pequenos operadores não tem poder social e nem econômico. São centenas de empresas que faturam um bilhão contra 150 bilhões de reais faturados pelos grandes grupos de telecomunicações ou 20 bilhões de reais que faturam as grandes empresas de radiodifusão. Então, economicamente eles são inexpressivos e estão sendo tratados exatamente da mesma maneira que as grandes empresas de telecomunicações. A lei não faz essa distinção. (FUX; *et al*, 2013)

Apesar da falta de informação sobre o tamanho real da TV Cidade S.A., para pequenos distribuidores é fundamental a adoção das estratégias de expansão a fim de obter maior eficiência do uso dos seus recursos e tornar viável a sua manutenção no mercado. Além disso, nos locais onde operam essas pequenas empresas, normalmente não há interesse de apenas programar conteúdos, uma vez que montar a grade de um canal possui um custo médio muito elevado que não se pagaria apenas com a comercialização no mercado local. Por isso, a sobrevivência das empresas de televisão por assinatura locais depende muito das suas possibilidades de expansão a fim de explorar as economias de escala e escopo. Do ponto de vista de Proença a prevenção de monopólios e oligopólios não deve ser feita na forma de lei, mas sim pelo monitoramento das agências reguladoras junto ao CADE:

---

<sup>17</sup> Pequena prestadora do serviço de televisão por assinatura.

É no âmbito das autoridades administrativas competentes que se faz o tratamento para situações específicas que demandem efetivamente um controle concorrencial. Vem o CADE, a Anatel e a Ancine e examina as situações concretas e a partir desse exame completo feito por autoridades altamente especializadas e impedem a verticalização e a formação de grandes grupos econômicos. Nas situações específicas, onde se pode permitir a produção de conteúdo e a distribuição, nos teríamos efetivamente autorização para que isso acontecesse, mas não pode a lei vedar peremptoriamente uma pequena prestadora lá de uma cidade do interior de produzir o seu jornal local de contratar um talento artístico um programa de auditório feito com recursos modestos. (FUX; *et al*, 2013)

O argumento exposto por Proença de fato tem fundamento, entretanto se tratando do mercado de informação e cultura, são válidos os mecanismos de prevenção – restrição à propriedade – como complemento ao monitoramento e intervenção posterior – como a atuação conjunta das agências e do CADE. Como reitera o parecer do Ministério Público sobre as audiências públicas:

Nesse prisma, mostra-se necessária uma postura dúplice do Estado na sua atuação perante as situações de monopólio e oligopólio nos meios de comunicação. A priori, como destaca Luigi Ferrajoli, na formulação de políticas públicas de distribuição da propriedade das empresas de comunicação e na diversificação do conhecimento e das informações difundidos. E, *a posteriori*, na promoção da livre iniciativa (art. 170, IV, da CF) e na repressão à concentração e abuso do poder econômico, por meio de medidas corretivas ou sancionatórias, que dependem da edição de lei (art. 173, §4º, da CF). (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013)

Portanto, se a lei possui regras que promovem benefícios no âmbito de uma competição mais saudável entre grandes corporações, mas ao mesmo tempo - quando aplicada as pequenas empresas - fere o princípio da isonomia, ela deve ser interpretada de forma distinta de acordo com cada um dos dois casos. Contudo, a restrição à propriedade cruzada não pode ser considerada inconstitucional, mas sim deve ser complementada com mecanismos que possibilitem o tratamento isonômico dos dois casos.

### 3.3 A OBRIGATORIEDADE DE VEICULAÇÃO MÍNIMA DE CONTEÚDO BRASILEIRO.

O produto audiovisual apresenta algumas peculiaridades. Seu consumo tem o caráter intangível, pois se dá através da venda de direitos de exibição, portanto, um mesmo produto pode ser consumido por várias pessoas sem que esse se esgote. Em contrapartida, a maior parte dos gastos fica concentrada na atividade de produção desse conteúdo, assim, ao produzir uma obra audiovisual, o produtor deve lidar com o custo elevado de produção e com os riscos do produto, uma vez que não há garantia do êxito deste no mercado.

Seguindo essa lógica, para amortizar os custos, uma obra deverá ter seu circuito de comercialização bem explorado, pois os custos adicionais para a venda de cada direito de exibição são pequenos se comparados ao custo de produção; e quanto maior for a venda desses direitos, maior será o seu rendimento. Então, se a receita obtida na comercialização em seu país ultrapassar o custo de produção, o mesmo produto poderá ser distribuído em outro país a custos adicionais menores e, conseqüentemente, a um preço baixo. Sendo assim, quando um produto audiovisual consegue ser comercializado em outros mercados para além do seu país de origem, ele ganha poder de mercado. Essa peculiaridade provoca uma distorção de mercado característico desse setor, pois um produto audiovisual estrangeiro sempre terá maior poder de mercado em relação a um produto nacional em qualquer país. José Maurício Fittipaldi – representante do SINCAV-RJ<sup>18</sup> – reitera essa lógica de mercado na seguinte passagem:

Na dinâmica de mercado, a exibição de conteúdos já produzidos em outros territórios é sempre mais barata e menos custosa do que a exibição de conteúdos produzidos especificamente naquele território. Essa dinâmica de mercado opera não apenas nos produtos estrangeiros que são exibidos no mercado brasileiro, mas também nos produtos brasileiros que são exportados para o exterior. Essa dinâmica faz com que o mercado apresente uma deficiência estrutural em termos de concorrência. Se você tem o produto importado sempre mais barato do que o produto produzido no território é natural que todas as emissoras tenham um impulso de adquirir o conteúdo estrangeiro em alternativa à produção do conteúdo nacional. A questão das cotas não é uma reserva de mercado, se trata de uma questão concorrencial e de equilibrar as condições de competição entre conteúdos importados e nacionais. (FUX; *et al*, 2013)

Nesse sentido, no ponto de vista dos programadores, torna-se mais vantajoso a compra das obras estrangeiras, visto que além delas serem vendidas a preços mais baratos, elas já

---

<sup>18</sup> Sindicato Interestadual da Indústria Cinematográfica responsável pelo estudo, coordenação, proteção e representação legal da categoria econômica da indústria cinematográfica. Fonte: Site SINCAV-RJ

foram testadas em seu país de origem, ou seja, elas não possuem tanto risco quanto uma obra nacional que ainda não passou pela avaliação do público. A existência de medidas de proteção ao produto audiovisual nacional de um país é essencial para garantir escoamento e o fomento dessa produção, pois se tais medidas não forem asseguradas, este produto não tem condições de competir em igualdade com os produtos audiovisuais internacionais. Fittipaldi exemplifica esse desequilíbrio:

O setor nacional de produção apresenta uma baixíssima competitividade afinal de contas, eu posso comprar uma série de outro país já produzida por 10.000 dólares o episódio, enquanto produzir no Brasil vai custar 150.000 ou 100.000 dólares. É abissal a diferença e impossível de ser transposta sem a aplicação de uma medida corretiva a que cabe ao Estado. (FUX; *et al*, 2013)

Essa disparidade é prejudicial não só para o desenvolvimento do mercado audiovisual de um país, mas também para a produção e a difusão de bens e serviços culturais diversificados. Por isso, com base nesses preceitos, as cotas que a lei 12.485/2011 implementa, têm o objetivo de corrigir as distorções naturais do mercado audiovisual, promovendo a diversidade nos elos da cadeia de valor da televisão por assinatura. É certo que, para a correção dessas distorções, a atuação reguladora do Estado é fundamental. De acordo com a declaração universal sobre a diversidade cultural da UNESCO:

As políticas culturais, enquanto assegurem a livre circulação das ideias e das obras, devem criar condições propícias para a produção e a difusão de bens e serviços culturais diversificados, por meio de indústrias culturais que disponham de meios para desenvolver-se nos planos local e mundial. Cada Estado deve, respeitando suas obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la, utilizando-se dos meios de ação que julgue mais adequados, seja na forma de apoios concretos ou de marcos regulatórios apropriados. (UNESCO, 2002)

Esta avocação a atuação do Estado é reiterada por Renata Mieli – representante do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> Associação civil que luta pela democratização da comunicação no Brasil.

Entre o exercício individual a liberdade de expressão e o exercício do outro há corporações econômicas que determinam o que ganha expressão, ou seja, o que se torna objeto de informação entretenimento e cultura. Assim, pelo filtro da seleção, que é feito pelo ponto de vista de quem detém o meio de comunicação, fatos, ideias, opiniões, produções artísticas, povos e culturas, se tornam invisíveis para o conjunto da sociedade. No caso da televisão isso se potencializa, porque a TV possui um valor inquestionável de ditar valores e comportamentos de difundir ideologias e construir imaginários coletivos. Por isso, quando o assunto é televisão a necessidade de regras que positivem o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras e plataformas é imperativo para o aperfeiçoamento cotidiano para o estado democrático de direito, para o direito dos cidadãos e no caso particular da TV por assinatura, aos seus assinantes. (FUX; *et al*, 2013)

A criação de políticas culturais e marcos regulatórios pelo Estado são formas de garantir a diversidade das fontes de informação e cultura. Entretanto, será que a forma como a lei 12.485/2011 busca promover essa diversidade é realmente eficiente? O expositor, Carlos Ragazzo – representante da Fundação Getúlio Vargas – faz uma breve análise da lógica de funcionamento da política de cotas:

A lógica é sim incentivar demandas, para que nesse primeiro momento, as produtoras possam ter garantido a elas um caminho para o escoamento da produção. Para em um segundo momento, estimulada a produção, estimulada a distribuição de conteúdo nacional, elas possam tornar o preço desse produto mais barato e competir com a produção estrangeira de maneira mais equânime. (FUX; *et al*, 2013)

Para Ragazzo, a criação de demanda promovida pelas cotas de exibição é uma maneira de aquecer o mercado nacional. Enquanto que para o expositor Cleveland Teixeira – representante Pezco Microanalysis<sup>20</sup> – a implementação das cotas não é o principal causador do crescimento do mercado audiovisual de um país:

Eu não conheço nenhum estudo sério que tenha demonstrado cabalmente esse resultado. E por uma razão simples: as cotas não foram implementadas sozinhas, elas foram implementadas com outras medidas. Por exemplo, fomento a atividade, financiamento, isenção fiscal. Então, o crescimento se deu muitas vezes não por cotas, mas por que os governos decidiram estimular o investimento nesse setor. (FUX; *et al*, 2013)

No caso brasileiro, há anos políticas de fomento à produção imperam no cenário audiovisual nacional, porém, apesar de terem estimulado a produção, elas não garantiam a distribuição dos conteúdos ao consumidor. Desse modo, os mecanismos de incentivo à oferta, não se refletiam no número de obras nacionais distribuídas no mercado de televisão. Portanto,

---

<sup>20</sup> Empresa de estudos econômicos.

era evidente a necessidade de criação de políticas que estimulassem o escoamento dessas obras na televisão paga, a criação de cotas foi a forma que a nova lei encontrou para garantir esse direito. Contudo, é certo que somente através da observação do comportamento do mercado nos próximos anos que será possível constatar a sua real eficiência, mas pelos anos decorrentes das políticas de fomento à produção é indiscutível a necessidade de algum tipo de política que promova a distribuição dos conteúdos audiovisuais brasileiros. Apesar disso, outros agentes do mercado audiovisual afirmam que somente as políticas de fomento a produção já são eficientes. Roberta Westin – representante da distribuidora e empacotadora SKY <sup>21</sup> – afirma:

A iniciativa de promover a cultura nacional e fomentar a produção brasileira, ela é legítima e a SKY concorda com isso, no entanto, entendemos que existem maneiras mais eficientes, razoáveis, proporcionais e até menos restritivas para atingir essa mesma finalidade. Como, por exemplo, aprimorando financiamentos públicos, aprimorando renúncias, incentivos fiscais, afinal produzir um conteúdo e manter um canal 24 horas no ar é extremamente caro. (FUX; *et al*, 2013)

Fittipaldi rebate os argumentos de Westin ao explicar por que as políticas de incentivo sozinhas não são eficientes no fomento à indústria:

Porque não apenas as ferramentas de incentivo? Por uma questão muito simples, os mecanismos de incentivo e financiamento operam no lado da oferta dos conteúdos, mas é preciso que haja também uma ação Estatal no campo da demanda, para que de fato os investimentos público e privado que são feitos na produção desses conteúdos tenham condição de dar retorno aos investidores. (FUX; *et al*, 2013)

O expositor reitera a necessidade de implementação de ações no campo da demanda em paralelo aos incentivos na oferta de conteúdos para que as receitas circulem ao longo de toda a cadeia de valor. Nesse sentido, vale destacar que é perfeitamente admissível que alguns agentes tenham o posicionamento contrário as cotas. Porém, a fim de fortalecer os argumentos contrários, esses agentes deveriam propor outra forma de estímulo à demanda e não simplesmente o aprimoramento de incentivos que alcançam apenas o lado da oferta, pois pelo comportamento do mercado já está mais do que provado que incentivar somente a oferta não faz a economia do audiovisual girar.

---

<sup>21</sup> Empresa distribuidora e empacotadora do serviço de televisão paga.

Produzir conteúdo nacional e exibi-lo na televisão paga favorece não só a economia do mercado, mas, principalmente, a promoção da cultura brasileira nesse veículo de comunicação. Antes do marco regulatório, os percentuais de exibição de obras brasileiras no setor de televisão por assinatura eram muito baixos, como destaca o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé:

De 16 canais de filmes e séries monitorados pela Ancine em 2011, antes da entrada em vigor da Lei 12.485, 19,50% da programação era de conteúdo nacional. Estes dados incluem o Canal Brasil, que sozinho veicula 96,02% de conteúdo Nacional. Se excluído o canal Brasil a veiculação de conteúdo brasileiro cai para 0,83%. (ITARARÉ, 2012)

Os canais monitorados pela Ancine correspondem a uma parte dos canais de espaço qualificado classificados pela lei 12.485. De acordo com Marcos Bitelli – representante da Associação Brasileira de Programadores de TV por Assinatura<sup>22</sup> – se as emissoras de televisão aberta e os canais obrigatórios fossem incluídos no estudo, esse número seria maior:

Os pacotes de programação que nós temos contém a programação internacional, estrangeira e brasileira. Como disse o representante da ABTA, a brasileira é dominante, onde há o silogismo da aplicação dessa legislação é que se colocou o seguinte: vamos colocar a regulação nesse pedacinho onde não tem. Então, dá uma impressão da carência do conteúdo nacional na TV por assinatura, mas, quando na verdade, nós estamos fazendo uma lei que afeta somente esse canais que foram apelidados de canais de espaço qualificado. (FUX; *et al*, 2013)

De fato se o estudo considerasse todos os tipos de canais e os conteúdos, certamente, esse número seria maior. No entanto, os legisladores escolheram esse recorte por que são nos canais de espaço qualificado que a maior parte dos conteúdos de estoque<sup>23</sup> é transmitida. Mesmo assim, a crítica a não entrada dos conteúdos de fluxo<sup>24</sup> na definição de espaço qualificado foi frequente abordada na audiência, segundo Westin:

---

<sup>22</sup> Associação civil representante dos programadores de televisão por assinatura.

<sup>23</sup> aqueles que podem ser exibidos a qualquer tempo e comercializados em várias janelas para além do segmento de televisão. Ver capítulo 2 Espaço qualificado

<sup>24</sup> aqueles que são produzidos para veiculação imediata, por exemplo, telejornais e cobertura de eventos esportivos. Ver capítulo 2 Espaço qualificado

Hoje a Sky conta em seu *line-up* com 48 canais brasileiros – dentre eles, canais de notícias, abertos, filmes, variedades, esportes, entre outros – no entanto de acordo com a lei do SEAC apenas poucos desses canais são considerados brasileiros válidos para o cumprimento das cotas. Ou seja, a política de cotas de canais nacionais ela foi idealizada para promover a cultura nacional e a produção brasileira, no entanto, ela desconsiderou uma série de canais e conteúdos que são produzidos no Brasil, filmados aqui, com artistas nacionais, direção brasileira. E aí eu pergunto: porque um canal jornalístico não pode ser considerado brasileiro válido para o cumprimento das cotas? Informação não é cultura? Por que esporte não é considerado um canal brasileiro válido para o cumprimento das cotas? Futebol também faz parte da nossa cultura, no entanto, pela lei do SEAC ele não é considerado. (FUX; *et al*, 2013)

Os conteúdos de fluxo não são considerados espaço qualificado porque sua veiculação é imediata, por exemplo, um telejornal raramente será vendido dois anos após o ano de sua produção para outro canal ou exportado para a veiculação em outro país. Já um filme, uma série, um *reality show*, pode ter seu formato exportado ou ser veiculado por anos em vários canais e vários países – como, por exemplo, a série *Friends* que quase dez anos após o fim de sua produção continua sendo transmitida e ainda obtém audiência relevante. Esses conteúdos de estoque constituem ativos que podem ser rentabilizados durante um longo prazo. Por isso, a fim de estimular o desenvolvimento de uma indústria audiovisual brasileira autossustentável, a nova lei da televisão paga concentrou a sua atuação nesses canais de espaço qualificado. Esta classificação tem a finalidade de tornar mais eficaz o incentivo à produção brasileira independente.

Segundo dados divulgados pela Ancine, esse estímulo tem apresentado resultados positivos, porém, o percentual da quantidade de conteúdos brasileiros presentes nas grades dos canais ainda é baixo. Ao longo de 2012, enquanto o Canal Brasil programou 98,6%, o Multishow 83%, e o GNT 35,6%, todos os 17 demais canais monitorados programaram conjuntamente apenas 1,9% de conteúdo brasileiro no ano de 2012 (ANCINE, 2013). Apesar disso, é importante lembrar que a entrada em vigor da lei 12.485/2011 só ocorreu em setembro de 2012 e de forma reduzida a dois terços no primeiro ano de vigência. Portanto, apesar do baixo percentual, espera-se que ao longo dos próximos anos essa porcentagem tenda a crescer.

**Figura 13: Porcentagem de Horas de Conteúdo Brasileiro e Estrangeiro por Canal - 2012**

<b>Canal</b>	<b>Brasileira</b>	<b>Estrangeira</b>
Canal Brasil	98,6%	1,4%
Multishow	83,0%	17,0%
GNT	35,6%	64,4%
Demais Canais	1,9%	98,1%

Fonte: adaptado (ANCINE, 2013)

Por outro lado, esta dominância do mercado estrangeiro no segmento de televisão paga ocorre não só na grade de programação dos canais de espaço qualificado, mas também em relação ao número de canais programados. Sobre esse aspecto, Veridiana Alimonti (IDEC) destacou:

Dados divulgados pela Ancine, em fevereiro de 2013 no OCA<sup>25</sup>, revelam: nos mais de 100 canais de espaço qualificado credenciados, pouco mais de 20 são programados por programadora brasileira. Porém, mesmo entre os estrangeiros, não há diversidade: dos 80 canais estrangeiros de espaço qualificado, 78 são programados por grupos controlados por empresas norte-americanas e apenas 2 programadoras ingressaram no mercado após a década de 1990 – quando o serviço começou a ser prestado no país -, ou seja, isso demonstra altas barreiras a entrada de empresas na atividade de programação. (FUX; *et al*, 2013)

“No segmento de programação no Brasil, com exceção das Organizações Globo e algumas outras pequenas programadoras nacionais, todas as demais empresas pertencem, em sua maioria, a grandes grupos internacionais de mídia e conteúdo” (ANCINE, 2013). A figura 14 reitera essa concentração de canais norte americanos na atividade de programação:

---

<sup>25</sup> Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br>

**Figura 14: Número de Canais de Espaço Qualificado por Origem do Grupo Econômico – 2012**



Fonte: adaptado (ANCINE, 2013)

Portanto, com o objetivo de quebrar essas barreiras, a lei 12.485/2011 insere na legislação audiovisual cotas de empacotamento, estimulando a entrada de empresas nacionais na atividade de programação. Segundo Galvão, esse mecanismo já gera efeitos muito positivos: “Dos 20 canais brasileiros de espaço qualificado que hoje existem, apenas 7 desses canais existiam antes da lei, portanto, novas empresas brasileiras adentram o mercado” (FUX; *et al*, 2013). Os dados expostos são positivos também para o consumidor, pois este poderá continuar assistindo o que quiser, só que com uma programação mais diversa.

No ponto de vista da diversidade, Mieli destaca a importância do conteúdo independente nas obrigatoriedades da nova lei:

A previsão da obrigatoriedade também para conteúdo independente também é outro dispositivo que reforça a liberdade de expressão. A produção independente é um instrumento efetivo de diversificação de conteúdos de estímulo econômico a cadeia produtiva do audiovisual brasileiro e tem um papel positivo na formação da audiência porque a produção independente que pode promover maior diversidade de visões e perspectivas criativas. (FUX; *et al*, 2013)

A responsabilidade de gerir como e o que será abordado ao produzir um conteúdo que objetive representar uma cultura é sem dúvida uma tarefa difícil. Portanto, ter uma série de pequenas empresas independentes responsáveis por parte da produção desses conteúdos, ao invés de concentrar a produção nas grandes corporações, é fundamental para promover a diversidade.

No entanto, quando se pretende construir um mercado equilibrado, é importante refletir sobre o grupo de firmas que atuam na produção independente, pois dentro desse grupo existe tanto um número volumoso de pequenas empresas, quanto um pequeno clã de grandes produtoras – como a Conspiração Filmes responsável por parte considerável da produção independente brasileira e que tem 41% da sua composição societária detidos pelo banco Icatu. Apesar disso, se pensarmos na produção de conteúdos em escala mundial, todas essas empresas necessitam da regulação e do fomento do governo para competir com os produtos internacionais. Porém, não se pode esquecer que existe uma desigualdade entre as grandes e as pequenas produtoras independentes e que elas competem entre si na busca pelo espaço na televisão por assinatura. Portanto, o setor de produção independente precisa ser tratado de forma isonômica a fim de evitar que os investimentos fiquem concentrados nas mãos dos grandes produtores independentes.

Vale lembrar que a lei 12.485/2011 determina a criação de uma nova modalidade de Condecine<sup>26</sup>. Com isso, cerca de 400 milhões de reais foram disponibilizados para investimento nas linhas de ação de produção e distribuição no ano de 2013 – quase o dobro do que foi investido no ano de 2012<sup>27</sup>. A previsão é que esse número cresça nos próximos anos, então, há que se atentar para o aumento da competição entre os agentes que se beneficiarão desses recursos.

Sendo assim, as cotas tem o objetivo de promover a abertura de mercado, uma competição mais justa entre os agentes e a diversidade da cultural nacional e mundial no mercado. Como defendido no parecer do Ministério Público sobre as audiências públicas: “o estabelecimento de cotas de conteúdos nacional caracteriza medida de efetiva democratização da cultura e da comunicação social.” (MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, 2013). A iniciativa é válida e tem o prazo de 12 anos – contados a partir da sua sanção em setembro de 2011.

---

<sup>26</sup> Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.

<sup>27</sup> Fonte: site Ancine. Disponível em: <http://fsa.ancine.gov.br/resultados/investimentos/investimentos-linhas-acao>. Acesso em: 05/01/2014

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novembro de 2013. Aqui concluo a minha análise acerca da nova lei da televisão por assinatura a partir das audiências públicas das ações diretas de inconstitucionalidade. É importante demarcar onde minha análise termina porque, além dos processos ainda estarem tramitando no Supremo Tribunal Federal, a recente lei ainda está gerando significativas mudanças no mercado audiovisual brasileiro, as quais não foram possíveis prever até então. Embora a argumentação que construímos aqui seja, assumidamente, parcial na cronologia das já referidas audiências públicas, o conteúdo deste trabalho é relevante diante da pouca discussão – política e acadêmica – sobre essa temática.

Durante esse processo de análise encontrei relevante aporte argumentativo no livro *Understanding Media Economics*, de Gillian Doyle. O trabalho da autora é construído a partir do mercado audiovisual europeu e norte americano, no entanto, aqui não apenas apresento ideias prontas, mas sim tento pensar o modelo brasileiro por meio do supracitado trabalho.

No primeiro capítulo contextualizei a lei 12.485 através de uma retrospectiva da trajetória das regulamentações da televisão paga brasileira. Iniciamos falando de aspectos mais amplos e, posteriormente, optamos por um recorte mais específico: a tramitação do PL29 no Congresso Nacional. No primeiro momento abordamos o período pré 12.485/2011 por meio da perspectiva das regulamentações, observamos que a legislação que dispunha sobre a televisão por assinatura era segmentada por tecnologia de distribuição, provocando um tratamento diferenciado entre os agentes de mercado. Ressaltamos também, a ação do processo de convergência digital como catalisador das discussões acerca da regulamentação da comunicação social no âmbito legislativo. A partir dessas questões, destacamos o processo de criação do projeto de lei que em 2011 daria origem a nova lei da televisão por assinatura.

Ao longo desse capítulo pude notar que o projeto foi se tornando mais complexo no decorrer dos cinco anos de tramitação. De uma simples proposta de abrir o mercado de TV a cabo para as teles, foram incluídas importantes questões, como as cotas, por exemplo. Essa inclusão, embora importante, acabou postergando a aprovação do projeto. Apesar disso, sua implementação é e tem sido muito importante no estímulo à indústria do audiovisual no Brasil.

No segundo capítulo, foi exposto o ponto de visto teórico da economia do audiovisual através de conceitos fundamentais para o entendimento das regras implementadas pela 12.485. Com apoio nos estudos de Doyle, destacamos as peculiaridades do produto

audiovisual como, por exemplo, seu caráter intangível e o seu consumo comum. Observamos que tais características desencadeiam uma série de outras particularidades como o seu elevado custo de produção em contraposição ao baixo custo de replicação de uma obra para um consumidor extra. Além da possibilidade de reaproveitamento da informação na produção de mais de um produto, características que possibilitam o uso eficaz dos recursos por meio das economias de escala e escopo. Ressaltamos como estes ganhos induzem o comportamento das empresas que atuam na atividade, as quais a fim de obter maior eficiência, tendem a se expandir ao longo da cadeia de valor.

Neste capítulo também explicamos as etapas que compõem a cadeia de produção do serviço de televisão paga e a relação de interdependência entre essas fases. Observamos como essa relação induz ao processo de verticalização como estratégia de amortização dos riscos inerentes a atividade. Além das estratégias de expansão, também foram abordadas outras formas de amortecer os riscos de produção, por exemplo, a compra de formatos, reprises, estratégia de transmídia, o modelo de redes, *syndication* entre outros mais tradicionais. Observamos que ao mesmo tempo em que essas estratégias são importantes para a sobrevivência dos agentes de mercado, elas provocam disparidades competitivas.

Por isso, tornou-se fundamental a criação de políticas públicas no serviço de televisão por assinatura. Políticas como a regulação da atividade – a fim de garantir que tais mecanismos sejam utilizados sem que o poder de mercado das grandes corporações crie barreiras à entrada e a manutenção de pequenos e novos agentes – e a criação de cotas – com a finalidade de dar condições para que o produto nacional possa competir de forma isonômica com os produtos estrangeiros, além de estimular a produção independente.

A partir dessa base teórica, direcionamos o estudo para o teor da lei 12.485, explicando as três principais políticas por ela implementadas. Observamos as regras da restrição à propriedade cruzada, esclarecendo como tal medida atua na garantia à diversidade da prestação do serviço de televisão paga. Destacamos a criação do conceito de espaço qualificado de modo a evidenciar a sua relação com a lógica de comercialização dos conteúdos de estoque. Em seguida, explicamos as regras que orientam o funcionamento das cotas de programação, empacotamento e de canal jornalístico. Para finalizar o segundo capítulo, refletimos sobre a regulação da cadeia de produção da TV paga delegadas as agências reguladoras Ancine e Anatel.

No terceiro capítulo, demos início à discussão por meio dos argumentos apresentados na audiência pública da Ação Direta de Inconstitucionalidade da lei. Nessa parte

direcionamos o trabalho para as três principais questões debatidas na audiência, o desencadeamento desses pontos é conduzido por uma construção argumentativa que propõe uma reflexão sobre os argumentos dos expositores, na qual mais do que tirar conclusões, busca promover uma discussão sobre a nova lei e o mercado de televisão paga.

Começamos pelos argumentos acerca da extensão dos poderes fiscalizatórios e normativos atribuídos à Agência Nacional do Cinema. A partir da crítica de Francisco Pegado, refletimos sobre as motivações que levaram a criação da obrigatoriedade do detalhamento do corpo societário das empresas, sem o qual não seria possível garantir se as regras de restrição à propriedade e das cotas estariam sendo respeitadas. Analisamos também o argumento sobre os limites de veiculação de publicidade nos canais, os quais são plausíveis se considerarmos que a televisão paga possui fontes de receita originadas tanto pela publicidade como pelo valor pago pelos assinantes.

Partimos, então, para os argumentos expostos por Lisa Worcman. A representante aponta os pontos da instrução normativa 100 que excederiam os limites de atuação da autarquia: a descrição positiva de conteúdos de espaço qualificado e a propriedade obrigatória do agente econômico brasileiro sobre a maioria dos direitos patrimoniais e dirigentes da obra utilizada para cumprir cota. Ao refletir sobre essas questões, percebemos que embora existisse o risco de ultrapassar os limites previstos na lei, a sua inclusão teria a finalidade de tornar mais objetiva e transparente a regulação da autarquia. Para finalizar a discussão, evidenciamos a importância da regulação na televisão por assinatura na promoção de um mercado equilibrado que garanta a livre concorrência e o direito do cidadão ao acesso a um serviço plural e de livre escolha.

A segunda questão que abordamos foi a restrição à propriedade cruzada, a qual tem o objetivo de prevenir a expansão excessiva das empresas prestadoras do serviço de televisão paga e possíveis abusos de poder que criam barreiras a entrada e manutenção de concorrentes. Ressaltamos a proteção ao consumidor promovida pela restrição, uma vez que promovem a diversidade e são compatíveis com o código de defesa do consumidor.

Como visto, os limites de propriedade estabelecidos pela lei 12.485 buscam estabelecer um equilíbrio entre os setores de telecomunicações – que detém o poder econômico – e de radiodifusão – o qual possui o poder social. Porém, atentamos para a necessidade de se estabelecer limites à expansão das empresas de radiodifusão na atividade de programação da televisão paga, uma vez que o poder social e de mercado dessas empresas tem promovido a concentração das programadoras nacionais por um grupo econômico.

Observamos que a política de cotas de empacotamento possibilitou a entrada de novos competidores brasileiros no setor de programação, porém atentamos para a possível fragilidade dessas empresas diante do desafio de sobreviver após o fim da vigência das cotas, prevista para 2023.

Alertamos também para as consequências da restrição para pequenas distribuidoras locais, as quais a expansão vertical é necessária para a sua manutenção no mercado já que, na maioria dos casos, não há empresas interessadas em produzir ou programar conteúdos nessas pequenas localidades. Ressaltamos a importância do mecanismo de prevenção – restrição à propriedade – como complemento ao monitoramento e intervenção posterior – promovida pelo CADE. Entretanto destacamos a necessidade de flexibilizar a restrição nos casos em que não houver interesse de produzir e programar, a fim de garantir o tratamento isonômico entre as pequenas e grandes operadoras.

Por último, debatemos a questão da obrigatoriedade de veiculação mínima de conteúdo brasileiro. Observamos a disparidade do produto brasileiro ao competir com a produção estrangeira que já foi comercializada em seu país de origem e, por isso, pode ser vendida a preços mais baixos que uma obra nacional, a qual ainda não obteve o retorno do dinheiro investido em sua produção. Essa desigualdade é uma consequência natural da dinâmica do mercado audiovisual, apesar disso, pode comprometer o desenvolvimento de indústrias nacionais. Portanto, como vimos, a implementação das cotas é importante para equilibrar as condições de competição entre os conteúdos importados e nacionais.

Tal política visa estimular a demanda por conteúdos de estoque – de espaço qualificado – os quais podem ser comercializados em longo prazo, constituindo um ativo para o produtor. Sua implementação, funciona como um complemento às políticas de fomento à produção, pois possibilita que o dinheiro público investido na produção retorne ao início da cadeia de produção.

A exibição dos conteúdos nacionais na televisão paga favorece não apenas o desenvolvimento da indústria, mas também a promoção da cultura brasileira nesse veículo de comunicação. As cotas também cumprem o importante papel de garantir a pluralidade e diversidade dos conteúdos brasileiro por meio do estímulo à exibição das obras nacionais produzidas por produtora independentes, estimulando o fortalecimento dessas empresas e a propagação dos conteúdos brasileiros no exterior.

A partir desse estudo, conclui-se que apesar da importância das medidas propostas pela 12.485, a restrição de seu alcance ao mercado de televisão paga configurou-se de certo modo como uma perda da oportunidade de se construir uma legislação que englobasse toda a comunicação, que respondesse aos desafios da convergência digital. Além disso, que promovesse um estímulo mais eficaz à produção independente, visto que as emissoras de radiodifusão ainda são os meios de maior audiência e acesso da população brasileira. Por esse motivo, a criação de demanda para esses conteúdos na televisão aberta não só aumentaria o alcance dessas obras, mas também promoveria a diversidade e pluralidade em no principal veículo de comunicação do país.

Conclui-se também que a opção por um pequeno percentual de horas para a obrigatoriedade de veiculação do conteúdo nacional, nesse primeiro momento se justifica. Visto que a maior interferência em um mercado que durante muito tempo foi regulamentado por uma legislação defasada poderia por em risco a manutenção dos agentes de mercado. Entretanto, espera-se que o processo de criação de políticas públicas para a comunicação se intensifique nos próximos anos.

Enfim, conclui-se que apesar da existência de algumas falhas no texto da lei, ela não deveria ser declarada inconstitucional, pois representa um marco muito importante para o mercado audiovisual brasileiro, que segue se desenvolvendo.

Contudo, as audiências públicas sobre as ações diretas de inconstitucionalidade é um exemplo do embasamento democrático da lei, aberto ao diálogo com setores da sociedade. Portanto, se for declarada a inconstitucionalidade, será um enorme prejuízo não só para o mercado como para os consumidores e para a cultura brasileira. Entretanto, vale dar ênfase a importância das discordâncias apresentadas nessas audiências, as quais são saudáveis e devem ser ouvidas e refletidas a fim de se obter possíveis melhorias na lei.

Por fim, é importante reconhecer, a superficialidade dessa pesquisa. A complexidade dos temas levantados é tão ampla, que eles mereciam, sem sombra de dúvida, uma análise mais aprofundada. Compreende-se, portanto, a incompletude desse trabalho. Poderíamos abordar uma série de assuntos pertinentes a essa discussão, mas para isso seria necessário o aprofundamento em uma pesquisa mais complexa. Portanto, a expectativa é que essa pesquisa possa ser revisitada em artigos científicos e futuras especializações.

#### 4. BIBLIOGRAFIA

UNESCO. **Declaração universal sobre a diversidade cultural**. 2002.

FOX Life. Disponível em: <<http://www.foxlife.com.br/br/programacao>>. Acesso em: 27 maio 2013.

ANATEL. **Estudo Técnico para Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>.

ANATEL. **Panorama dos Serviços de TV por Assinatura**, 2012. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>.

ANCINE. **TV PAGA**, 2010. Disponível em: <[www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)>.

ANCINE. **Instrução Normativa Número 100, 29 Maio 2012**. Disponível em: <[www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)>.

ANCINE. **Informe de Acompanhamento de Mercado**. Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA, 27 Junho 2013. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br>>. Acesso em: 11 Outubro 2013.

ANNENBERG, A. **Os Avanços e Desafios da Televisão a Cabo no Brasil**. TV Câmara, 2010.

BARROSO, L. R. **Constituição e Ordem Econômica e Agências Reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, nº. 1, fevereiro 2005.

BARROSO, L. R. **Constituição, Comunicação Social E As Novas Plataformas Tecnológicas**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, no. 12, novembro/dezembro/janeiro 2008.

BINENBOJM, G. **Meios de Comunicação de Massa, Pluralismo e Democracia Deliberativa. As Liberdades de Expressão e de Imprensa nos Estados Unidos e no Brasil**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, no. 5, fev/mar/abr 2006.

BITTAR, J. **Democracia e Diversidade na TV por Assinatura**. In: BITTAR, J. **Um Marco da TV por Assinatura**. Brasília, 2013.

BOLAÑO, C. **Os Avanços e Desafios da Televisão a Cabo no Brasil**. 2010.

BORNHAUSEN, P. **Projeto de lei Número 29**. 2007. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=433799&filename=Tramitacao-PL+29/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433799&filename=Tramitacao-PL+29/2007)>. Acesso em: Março 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: Maio 2013.

BRASIL. **Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Planalto. 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)>.

BRASIL. **Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995**. [S.l.]: [s.n.]. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8977.htm)>.

CADE. **CADE**. Disponível em:

<<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?cd6eae71bf5ede7bc9>>. Acesso em: 22 Agosto 2013.

DOYLE, G. **Understanding Media Economics**. second edition. ed. SAGE, 2013.

FUX, LUIZ ET ALL. **Audiência Pública: Nova lei da Televisão por Assinatura** – Supremo Tribunal Federal, Brasília, 18 Fevereiro 2013. Acesso em: 18 Fevereiro 2013.

FUX, LUIZ; ET ALL. **Audiência Pública: Nova Lei Televisão por Assinatura** - Supremo Tribunal Federal, Brasília, 25 Fevereiro 2013.

FERNANDES, O. **Legislação - Competição para valer**. 2007. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1145:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1145:reportagens-materias&Itemid=39)>.

FIGUEIREDO, L. V. **A Questão Do Monopólio Na Constituição Da República Federativa Do Brasil E O Setor Postal**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, nº. 17, fevereiro/março/abril 2009.

GALVÃO, A. P. **A Cadeia de Valor Ramificada do Setor Audiovisual**. In: SANTOS, R. D.; COUTINHO, A. Políticas Públicas e Regulação do Audiovisual. Curitiba: Editora CRV, 2012. p. 27-58.

GALVÃO, A. P. **O cinema brasileiro da retomada: a auto-sustentabilidade é possível?**

Tese de doutorado no programa de pós-graduação em ciência da informação, convênio PPGCI (IBICT-ECO-UFRJ), 2003.

GINDRE, G. **Pelo Direito à Comunicação**. MULTIRIO, v. 45, 2007. 6-10 p. Disponível em: <[http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/portal/riomidia/rm\\_entrevista\\_conteudo.asp?idioma=1&idMenu=4&label=Entrevistas&v\\_nome\\_area=Entrevistas&v\\_id\\_conteudo=67556](http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/portal/riomidia/rm_entrevista_conteudo.asp?idioma=1&idMenu=4&label=Entrevistas&v_nome_area=Entrevistas&v_id_conteudo=67556)>.

GINDRE, G. **Analisando o ranking dos maiores grupos de comunicação do Brasil**. Blog do Gindre, 20 Agosto 2013. Disponível em: <<http://gindre.com.br/analizando-o-ranking-dos-maiores-grupos-de-comunicacao-do-brasil/>>. Acesso em: 05 Outubro 2013.

GINDRE, G. **Ranking dos maiores grupos de comunicação do Brasil**. Observatório da Imprensa, 27 ago 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed761\\_ranking\\_dos\\_maiores\\_grupos\\_de\\_comunicacao\\_do\\_brasil/](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed761_ranking_dos_maiores_grupos_de_comunicacao_do_brasil/)>. Acesso em: 23 set 2013.

IDEC. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)**. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/o-idec/o-que-e>>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

IPEA. Comunicados do IPEA. **Eixos do Desenvolvimento Brasileiro: Desafios e Oportunidades do Setor de Telecomunicações no Brasil**, 57, 27 Maio 2010. 8-9.

ITARARÉ, C. D. E. D. M. A. B. D., 08 Setembro 2012. Disponível em: <<http://www.baraodeitarare.org.br/index.php/2012-09-08-21-55-06/objetivos>>.

LOURES, R. **Emenda Supressiva Número 10 PL70/2007**. 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=479486&filename=EMC+10/2007+CDEIC+%3D%3E+PL+70/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=479486&filename=EMC+10/2007+CDEIC+%3D%3E+PL+70/2007)>.

MAIA, J. **Projeto de Lei Número 1908/2007**. 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=497722&filename=Tramitacao-PL+1908/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=497722&filename=Tramitacao-PL+1908/2007)>.

MARQUEZELLI, N. **Projeto de Lei Número 70**. 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9D6E238DDD740FE312B05FC83D2288C4.node2?codteor=434161&filename=Tramitacao-PL+70/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9D6E238DDD740FE312B05FC83D2288C4.node2?codteor=434161&filename=Tramitacao-PL+70/2007)>.

MENDEL, T.; SALOMON, E. **Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão**. Debates CI, 8, Fevereiro 2011.

MENDES, M. **Emenda ao Projeto de Lei 332/2007**. 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=479444&filename=EMC+2/2007+CDEIC+%3D%3E+PL+332/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=479444&filename=EMC+2/2007+CDEIC+%3D%3E+PL+332/2007)>.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer sobre a Audiência Pública n.11108/RG**. Supremo Tribunal Federal, 31 julho 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4172054>>. Acesso em: 8 agosto 2013.

MOTION Picture Association América Latina. Disponível em: <[http://www.mpaal.org.br/quem\\_somos.php](http://www.mpaal.org.br/quem_somos.php)>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

OCA Filmes. Disponível em: <<http://www.ocafilmes.com/blog/transmidia-o-que-e-como-e-por-que-fazer>>. Acesso em: 05 setembro 2013.

OLIVEIRA, L. I. **A Lei e a Instrução Normativa A Força da Instrução Normativa**. Rocha Marques: assessoria empresarial. Disponível em: <<http://www.rochamarques.com.br/artigos/lei-e-instrucao-normativa>>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

SÁ, R. **A Necessidade de Regulamentação da Comunicação de Massa**. Brasília: TV Câmara, Ver TV, 2006.

SINCAV-RJ. **Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual**. Disponível em: <<http://www.sicavrj.org.br/index.php/o-sindicato>>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

SINCAB. **Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de Televisão por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações**. Disponível em: <<http://www.sincab.org/index.php/sincab/quem-somos>>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

SKY. **SKY Pacotes TV por assinatura, 2013**. Disponível em: <[http://www.sky.com.br/site/compra-online/combos-e-pacotes/detalhes.aspx?\\_\\_qsProduto=PACOTE%20SKY%20FIT%202013](http://www.sky.com.br/site/compra-online/combos-e-pacotes/detalhes.aspx?__qsProduto=PACOTE%20SKY%20FIT%202013)>. Acesso em: 30 set 2013.

SOUTO, M. J. V. **Função Regulatória**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, 13, fevereiro/março/abril 2008.

RANGEL, M. **Novas Regras da TV paga**. TV Câmara, 2010.

TEIXEIRA, P. **Projeto de Lei número 332/2007**. 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=440185&filename=PL+332/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=440185&filename=PL+332/2007)>.

TELECOM, I. Disponível em: <<http://www.institutotelecom.com.br>>. Acesso em: 09 Novembro 2013.

