

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



COTAS DE PROGRAMAÇÃO NA TELEVISÃO

*José de Sousa Paz Filho e
Cláudio Nazareno*

Consultores Legislativos da Área XIV
Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

JULHO/2008



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

A polêmica das cotas de conteúdo na televisão	3
Os fundamentos das políticas de cotas de conteúdo.....	3
Argumentos contrários às políticas de cotas.....	6
As cotas de conteúdo nos cenários internacional e nacional	7
Ações do Congresso Nacional em relação a políticas de cotas de conteúdo	8
Considerações finais.....	9

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



COTAS DE PROGRAMAÇÃO NA TELEVISÃO

*José de Sousa Paz Filho e
Cláudio Nazareno*

A POLÊMICA DAS COTAS DE CONTEÚDO NA TELEVISÃO

Política de cotas, por si só, já é um assunto polêmico. Mas quando envolve interesses econômicos de grandes proporções ou implica mudanças em setores capazes de sensibilizar a opinião pública e as estruturas de poder, a questão torna-se ainda mais complexa. É o que ocorre com as propostas de alteração na legislação que visam destinar espaços para a produção nacional e independente nos canais de televisão aberta e fechada.

Ao menos em tese, é quase unânime a opinião a respeito da necessidade do estímulo à produção de conteúdo nacional. A grande diferença de enfoque entre os agentes envolvidos nesse debate está em como lidar com o assunto. Por um lado, há aqueles que defendem que a ação do Poder Público deve se restringir apenas ao fomento do conteúdo nacional, mediante a destinação de recursos específicos para a sua produção. Pelo outro, há setores que sustentam que o papel do Estado não deve se limitar meramente ao fomento da produção, cabendo também a ele instituir mecanismos formais que assegurem a veiculação não só do conteúdo nacional mas também da produção independente nos canais de televisão.

OS FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS DE COTAS DE CONTEÚDO

A essência das políticas de cotas de conteúdo pode ser sintetizada por meio de uma analogia simples. Imagine-se que um certo país opte pela adoção de uma política de incentivo à indústria automobilística e que, para tanto, estabeleça linhas de crédito para a compra de automóveis pela população. De que adiantará esse mecanismo se, em paralelo, não forem construídas rodovias para que os veículos possam circular? As cotas de produção nacional representam isso: vias de circulação para o conteúdo. A comparação é singela e certamente simplista, mas é capaz de dar uma noção da ineficácia da criação de instrumentos de fomento dissociada de uma política que garanta, por via das cotas, a veiculação de conteúdos nacionais.

Obviamente, se o mercado de distribuição de audiovisual operasse de forma perfeitamente concorrencial, não haveria justificativa para a instituição de cotas. Na plena competição, os conteúdos de melhor qualidade – sejam eles nacionais ou estrangeiros –

encontrariam naturalmente seus espaços para veiculação sem necessidade da intervenção do Poder Público. Essa, porém, ainda é uma realidade distante no mercado brasileiro. Primeiramente, em virtude da discrepância entre o poder de distribuição das operadoras estrangeiras e das brasileiras. Enquanto os norte-americanos dispõem de uma eficiente malha de distribuição que permite diluir os custos de suas produções em praticamente todo o planeta, as produtoras nacionais contam quase que exclusivamente com o mercado interno para amortizar seus custos. Em segundo lugar, ocorre no País que os detentores dos canais de programação também controlam os meios de distribuição. E o que torna a situação ainda mais peculiar é que esses mesmos agentes, além de serem grandes produtores de conteúdo e possuírem estreita vinculação com os radiodifusores, também detêm direitos de exclusividade de transmissão sobre eventos de grande interesse para a sociedade brasileira, como é o caso dos campeonatos de futebol de maior expressão. Essa situação confere à cadeia de valor do audiovisual no Brasil uma característica de grande concentração vertical.

Mas qual é a principal implicação dessa característica? São as elevadas barreiras de entrada no mercado do audiovisual, em obediência a uma lógica natural: se um determinado grupo empresarial controla uma grande rede de distribuição de canais de TV por assinatura e, ao mesmo tempo, é produtora de canais de programação, terá interesse em distribuir os canais produzidos por empresas concorrentes? Certamente que não.

E o que a sociedade brasileira perde com isso? Antes de examinarmos essa questão, remetemos a um assunto conexo à política de cotas: a qualidade dos programas veiculados na televisão brasileira. Nos últimos anos, têm sido recorrentes e acalorados os debates sobre a necessidade da melhoria da qualidade das programações nacionais. A matéria, porém, é controversa. Vejamos, por exemplo, o caso dos “reality shows”. Enquanto para alguns esse tipo de conteúdo é considerado produção de péssima qualidade, para outros trata-se de fonte inesgotável de entretenimento. E isso vale tanto para os conteúdos nacionais quanto para os estrangeiros. Quanto aos nacionais, ao menos no que diz respeito à preferência do telespectador médio, as pesquisas atestam que a demanda do público por eles é considerável. Não fosse assim, os canais de televisão aberta – que veiculam essencialmente conteúdos brasileiros – não seriam os líderes de audiência nos pacotes de TV a cabo. A qualidade dos programas nacionais pode ser igualmente demonstrada pela imensa quantidade de países que importam produções genuinamente brasileiras, ou ainda pela crescente participação do Brasil no seleto grupo de nações vencedoras de festivais internacionais de cinema, como ocorreu recentemente com o filme “Tropa de Elite”. Considerações de mérito à parte, o fato é que, em virtude do elevado grau de subjetividade para avaliar a qualidade de programas de TV, a maneira mais direta de proporcionar qualidade ao telespectador é oferecer-lhe diversidade!

É nesse ponto que a natureza verticalizada do mercado de audiovisual no Brasil revela-se prejudicial para o cidadão. Se há barreiras quase intransponíveis à veiculação de

conteúdos independentes¹ nos meios de comunicação, a diversidade de informações – e, conseqüentemente, a qualidade da televisão brasileira – ficará irremediavelmente comprometida. A proposta de criação de uma política de cotas se fundamenta essencialmente na necessidade de suprir essa deficiência, em nome da pluralidade de expressão e da preservação da cultura nacional.

A eficácia dessas políticas, no entanto, está intimamente vinculada à correta calibração das cotas impostas. Por um lado, as cotas devem ser suficientemente rigorosas de modo a induzir transformações reais na estrutura verticalizada do mercado de audiovisual. Pelo outro, não devem ser desproporcionais a ponto de criar aumentos de custos exorbitantes para as prestadoras.

Em um cenário ideal, elas devem ser capazes de gerar um efeito multiplicador na introdução de conteúdos brasileiros e independentes nos canais de televisão, sem interferir indevidamente no modelo de negócios do setor. A aplicação de cotas modestas, porém eficazes, pode incentivar a competição entre os produtores – inclusive independentes –, em benefício da melhoria da qualidade e da diversidade das programações, sem, no entanto, causar impacto relevante no custo operacional das operadoras. A fixação prévia de uma janela de exibição temporária para a vigência das cotas também pode ser empregada como estímulo para que as produtoras apurem a qualidade dos conteúdos produzidos enquanto as cotas estiverem em vigor.

Em curto prazo, porém, o eventual aumento de custos para as operadoras de televisão paga decorrente da criação de cotas de produção nacional e independente pode gerar reflexos sobre o preço do serviço cobrado do usuário final. Por isso, além da instituição de vigorosas medidas de fomento ao conteúdo nacional, devem ser adotados instrumentos que estimulem a competição entre as prestadoras de TV por assinatura com o objetivo de atenuar ou até mesmo reverter essa tendência. Assim, o incremento da concorrência e da própria base de assinantes contribuirá no sentido de limitar o repasse desses custos para o consumidor.

A justificativa legal para a instituição de uma política de cotas de conteúdo nacional é encontrada na própria Carta Magna brasileira. Em primeiro lugar, a Constituição estabeleceu condições especiais para a prestação dos serviços de comunicação social eletrônica, dentre os quais se incluem as TVs paga e aberta. Uma delas reside no estímulo à produção regional, nacional e independente na televisão, dispositivo que é compatível com as propostas de estabelecimento de cotas de conteúdo. Em segundo lugar, porque é obrigação do Poder Público a regulação de serviços públicos, sobretudo aqueles cujos mercados apresentem notórias falhas de mercado ou que demandem o uso de recursos escassos pertencentes à União, como é o caso do espectro de radiofrequências.

¹ De forma simplificada, considera-se produção independente o conteúdo produzido por agentes não vinculados às empresas que controlam a programação ou a distribuição dos canais de TV aberta ou fechada.

Por sua vez, é contestável o argumento de que as cotas de conteúdo tolhem o direito de escolha do assinante de televisão paga. A liberdade que o consumidor possui hoje é já muito restrita, haja vista que o modelo de negócios praticado pelas prestadoras não admite a contratação apenas dos canais a que o assinante realmente assiste. O resultado é que o consumidor é obrigado a pagar por uma grande quantidade de canais que efetivamente não usufrui.

ARGUMENTOS CONTRÁRIOS ÀS POLÍTICAS DE COTAS

Há sérias restrições, porém, à instituição de uma política de cotas de conteúdo nacional. Inicialmente, não há como desconsiderar os interesses e a influência do poder econômico dos principais setores envolvidos nesse debate. Considerando que a obrigatoriedade legal da veiculação de conteúdos nacionais e independentes representa, em última instância, custos adicionais para as prestadoras, é natural que haja reação a qualquer tentativa de ingerência sobre as programações de televisão. A título de ilustração, o custo médio de produção de um filme brasileiro é da ordem de 3 milhões de reais. Embora os conteúdos veiculados tanto na TV aberta quanto na fechada não se restrinjam a produções inéditas², esse número dá uma dimensão das cifras milionárias envolvidas na eventualidade da aprovação de uma política de cotas.

Um dos principais argumentos contrários às políticas de cotas se fundamenta na tese de que a prestação de serviços de televisão – sobretudo a fechada – é uma atividade privada e, como tal, não deve sofrer restrições por parte do Poder Público. Assim, não se justificaria qualquer tipo de interferência ou cerceamento à liberdade das empresas que organizam os canais de TV aberta ou os pacotes de televisão paga na escolha dos conteúdos a serem veiculados.

Do ponto de vista constitucional, argumenta-se que a destinação de janelas específicas para conteúdos nacionais nos meios de comunicação social eletrônica colide com o princípio constitucional da liberdade de expressão. Ademais, como a população brasileira já dispõe de alternativas suficientes de programação tanto na TV aberta quanto na fechada, não haveria necessidade, portanto, da instituição de legislação adicional para assegurar o cumprimento do princípio constitucional da diversidade de informações. Em complemento, sob o prisma do assinante do serviço de TV paga ou do telespectador de televisão aberta, as cotas de conteúdo nacional tolheriam o direito de escolha do indivíduo.

O principal motivo da oposição das operadoras de TV por assinatura às políticas de cotas reside no fato de que a maioria dos canais comercializados hoje é internacional, cujos custos são diluídos por todos os países que os consomem. A instituição de cotas, além de

² O valor da licença de exibição na televisão de uma obra cinematográfica normalmente corresponde a um pequeno percentual do seu custo de produção.

demandar a “customização” de canais específicos para o mercado brasileiro, também impõe aumento de custos do insumo básico da atividade, uma vez que, em regra, o conteúdo nacional não consegue ser amortizado com a mesma facilidade que os programas produzidos em língua inglesa.

Outro impacto negativo das cotas para as operadoras decorre da influência que o Brasil exerce sobre as demais nações da América Latina. A imposição de cotas no País poderá acarretar efeitos análogos nas políticas públicas de comunicação social adotadas por nossos vizinhos, aumentando os custos das operadoras transnacionais e dificultando o gerenciamento de canais que foram originalmente construídos em formato único para consumo por uma ampla gama de nações.

Ainda em relação ao segmento de TV por assinatura, além das cotas transversais³, as políticas de proteção ao conteúdo local podem também prever a reserva de um determinado número de canais exclusivamente para programadores nacionais nos pacotes ofertados pelas operadoras. Essa sistemática torna ainda menos atrativas as políticas de cotas, sobretudo se houver obrigatoriedade de inserção, no pacote, de canais integralmente produzidos por programadores independentes. Essa medida, embora estimule a diversidade de expressão, gera disputas por mercados consumidores e verbas publicitárias, prática que causa transtornos especialmente para as operadoras de televisão paga que detêm controle sobre canais de programação.

AS COTAS DE CONTEÚDO NOS CENÁRIOS INTERNACIONAL E NACIONAL

No cenário internacional, as políticas de cotas já são empregadas de forma corriqueira como instrumento de ampliação da diversidade das fontes de informação e de fortalecimento do mercado local do audiovisual. Nesse contexto, a Convenção da Diversidade Cultural da Unesco, da qual o Brasil é signatário desde 2006, reconhece a importância do estabelecimento de mecanismos para proteção do conteúdo nacional.

Embora alguns especialistas sustentem que as políticas de cotas de produção nacional são instrumentos retrógrados e fracassados, há experiências internacionais que atestam exatamente o oposto. Desde 1997, a União Européia instituiu a Diretiva TV Sem Fronteiras, que obriga a veiculação de 50% de conteúdo europeu nas programações transmitidas pelas emissoras, sem prejuízo de cotas nacionais. Essa Diretiva foi revisada em 2008, tendo sido preservados todos os dispositivos que versavam sobre a proteção da cultura local.

Dispositivo semelhante foi adotado no Canadá, em 2000, onde os canais de televisão devem veicular, no horário nobre, o mínimo de 8 horas semanais de conteúdo

³ Entende-se como cota transversal aquela que garante a inserção de determinada parcela de conteúdo nacional nas grades de programação de todos os canais do pacote ofertado pela operadora de TV por assinatura.

nacional. Na Austrália, desde 1999 os conteúdos locais devem ocupar 55% da grade de programação no horário nobre. Os Estados Unidos, por sua vez, em 1970 estabeleceram pesadas restrições à veiculação de conteúdos produzidos pelas emissoras de TV aberta em seus próprios canais. A medida surtiu os resultados almejados: em 1995, 70% dos conteúdos veiculados pelas emissoras já eram produzidos de forma independente, o que justificou a revogação das restrições naquele ano por absoluta obsolescência. Do ponto de vista prático, o que se observa hoje é uma profusão de produtores e programadores no mercado norte-americano. Como decorrência dessa abertura, programas como *Lost*, *Friends*, *24 horas*, *Bob o Construtor*, *Teletubbies* e *Backyardigans*, entre muitos outros de qualidade mundialmente comprovada, foram criados a partir de iniciativas independentes norte-americanas e de diversos outros países.

Outra motivação especial para a criação de cotas de conteúdo nacional é de cunho puramente econômico. Em 2005, o mercado mundial de audiovisual movimentou mais de 340 bilhões de euros. Considerando que apenas uma parcela ínfima desse montante se reverteu para o Brasil (5 bilhões de euros, ou pouco mais de 1,5% do total), a expansão da produção local de audiovisual pode ser vislumbrada como uma oportunidade para a exportação de produtos "made in Brazil", bem como para a geração de renda e empregos em um ramo de atividade de altíssimo valor agregado. Já há, inclusive, experiências de conteúdos brasileiros veiculados em canais internacionais que estão encontrando espaço em mercados estrangeiros mesmo sem a existência de cotas, como é o caso das séries *Mandrake* e *9 mm*. A criação de cotas, porém, poderá tornar essa prática ainda mais intensa.

AÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL EM RELAÇÃO A POLÍTICAS DE COTAS DE CONTEÚDO

Embora a Constituição Federal brasileira faça menção expressa ao estímulo à produção independente e à promoção da cultura nacional e regional nos meios de comunicação eletrônica, a instituição de cotas de conteúdo nacional nos canais de televisão é matéria que não pode ser regulamentada diretamente pelo Poder Executivo, haja vista envolver a imposição de obrigações a agentes privados que só podem ser instituídas mediante alteração na legislação ordinária.

Em razão da sensibilidade do tema, o Congresso Nacional tem se posicionado de forma cautelosa não somente em relação ao encaminhamento das propostas que visem à criação de cotas de conteúdo, mas também a todas as proposições legislativas que tenham por objetivo alterar o marco legal da radiodifusão. Prova disso é que o próprio Código Brasileiro de Telecomunicações – dispositivo legal que rege os serviços de rádio e televisão no País – possui quase 50 anos de vigência, não obstante as profundas mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas no setor.

Especificamente em relação à criação de cotas para a TV aberta, em 1991, a Deputada Jandira Feghali apresentou projeto na Câmara dos Deputados que destinava o mínimo de 22 horas semanais de programação regional – 40% das quais independentes – nos canais de televisão. Após 12 anos de tramitação na Casa, o Projeto foi aprovado e remetido ao Senado Federal, onde se encontra em exame há cerca de 5 anos. No que concerne à TV paga, desde 2007, tramitam na Câmara o Projeto de Lei nº 29/07 e seus apensos – os chamados Projetos de Lei da Convergência –, cujo Substitutivo elaborado pelo relator, Deputado Jorge Bittar, prevê o estabelecimento de cotas de conteúdo nacional e independente em todos os serviços de televisão por assinatura, independentemente da tecnologia de distribuição de sinais empregada pela prestadora (cabo, microondas, satélite ou qualquer outra). Em ambas as discussões, ficou patente a resistência demonstrada pelos produtores de conteúdo majoritários em se submeter a cotas de programação nacional e independente nos canais de televisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de criação de cotas de conteúdo nacional na televisão é um assunto evidentemente polêmico. Apesar de despertar paixões ideológicas em defesa da preservação da cultura brasileira, da diversidade de informações, da qualidade da televisão brasileira, da liberdade de expressão e da livre iniciativa, no fundo, a discussão envolve interesses econômicos e políticos de significativa relevância. Não por acaso, nos últimos meses o assunto vem merecendo atenção diferenciada de radiodifusores, operadoras de telecomunicações, produtores nacionais e estrangeiros, representantes da sociedade civil e parlamentares, em uma negociação cujo desfecho culminará com a apreciação dos chamados Projetos de Lei da Convergência Tecnológica. Uma coisa, porém, parece certa: a solução para o impasse criado em torno da questão das cotas dificilmente encontrará saída consensual, haja vista a miríade de interesses conflitantes em disputa.

Para ler mais sobre o assunto:

- Perguntas e respostas sobre dúvidas freqüentes em relação ao Projeto de Lei 29/07. http://www.jorgebittar.com.br/pdf/080403_ef_faq.pdf.
- Impactos econômicos das cotas e desestímulo ao capital estrangeiro no mercado brasileiro de televisão por assinatura. Pezco Pesquisa e Consultoria. www.telaviva.com.br/arquivos/estudo_pl29.pdf.
- A via-crúcis da produção independente. Alex Patez. <http://www.ietv.org.br/v2/index.php?sub=pensartv&pensartv=108>.