



# Cotas de conteúdo brasileiro na TV paga: censura ou regulação de conteúdo?

*Ana Heloiza Vita Pessotto<sup>1</sup>*

- .....
- 1 Bacharela em Radialismo, mestra em Comunicação e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia, todos os títulos concedidos pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) doutorado sob orientação do prof. dr. Juliano Maurício de Carvalho. Bolsista Capes. E-mail: anahvp@gmail.com.

## RESUMO

A aproximação entre os conceitos de censura e regulação de conteúdo gera, muitas vezes, confusões que dificultam o desenvolvimento e a aplicação de políticas afirmativas no âmbito da comunicação e da cultura. Este artigo apresenta e identifica como se caracterizam, nesse cenário, as cotas de veiculação de conteúdo brasileiro impostas na Lei da TV paga. Baseia-se nos estudos brasileiros de políticas públicas, representados aqui por Pieranti (2008), Ramos (2005) e Bolaño (2007). Formulam-se indicadores que caracterizam a distinção entre censura e regulação de conteúdo, partindo dos critérios descritos por Pieranti (2008) e da discussão do conceito de censura pautada por Ang (2003), Krug e Morgan (2010) e Hopkins (2008). O presente trabalho considera, após análise, as cotas como regulação de conteúdo.

**Palavras-chave:** *Políticas culturais. Produção audiovisual. Censura. Cotas de conteúdo brasileiro.*

## ABSTRACT

The approximation between the concepts of censorship and content regulation often creates confusion that hinders the development and application of affirmative policies in the field of communication and culture. This article presents and identifies how, in this scenario, the Brazilian content placement quotas imposed by the Pay TV Law are characterized. It is based on the Brazilian studies of public policies, represented here by Pieranti (2008), Ramos (2005), and Bolaño (2007). Indicators have been formulated which characterize the distinction between censorship and content regulation, based on the criteria described by Pieranti (2008) and the discussion of the concept of censorship ruled by Ang (2003), Krug and Morgan (2010), and Hopkins (2008). The present study considers, after analysis, the quotas as content regulation.

**Keywords:** *Cultural policies. Audiovisual production. Censorship. Quotas of Brazilian content.*

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas são uma ferramenta política para o enfrentamento de um problema público, ou seja, considerado coletivamente relevante. (SECCHI, 2013, p. 2) Entretanto, durante o processo de elaboração de políticas, observa-se a identificação de problemas cujas alternativas de redução geram conflitos entre Estado, grupos de interesse e sociedade civil. O setor da comunicação social, por envolver parâmetros técnicos e culturais, tem muitas vezes dificuldades para estabelecer orientações e diretrizes específicas aos conteúdos disponibilizados pelos meios de comunicação. Um dos principais obstáculos está na confusão entre os termos regulação de conteúdo e censura.

A Lei nº 12.486/11, conhecida como Lei da TV paga, sancionada em 2011 para atualizar a regulação do serviço de TV paga no país, apresenta no capítulo V “Do conteúdo brasileiro” a obrigatoriedade de exibição de cotas de conteúdos brasileiros e independentes nos canais do serviço. A lei foi apontada, por legislativos e representantes de mídia, como censória durante o processo legislativo e sofreu a resistência de grupos de mídia como a Rede Globo, o Grupo Bandeirantes de Comunicação e a Sky. A constitucionalidade do texto foi oficialmente questionada pelo partido político Democratas

(DEM), que protocolou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) da lei, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 2011.

O presente artigo apresenta e identifica se as cotas de conteúdo brasileiro estabelecidas na Lei da TV paga se caracterizam como censura ou regulação de conteúdo, fundamentado em critérios teoricamente validados.

A metodologia estrutura-se na da construção de indicadores de distinção entre censura e regulação de conteúdo, a partir dos critérios de diferenciação desenvolvidos por Pieranti (2008) e na discussão do conceito de censura baseada em Ang (2003), Krug e Morgan (2010) e Hopkins (2008). Delimitados e validados os indicadores, o artigo apresenta a forma como as cotas de conteúdos estão descritas no texto da Lei da TV paga. A análise utiliza os indicadores para avaliar se as cotas são censura ou regulação de conteúdo. Para dar suporte à análise foram utilizados documentos oficiais com temática correlata à discussão: Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Lei do Audiovisual (1993), Lei do Cabo (1995), Lei Geral das Telecomunicações (1997), Medida Provisória n° 2.228-1 de 2001, Projeto de Lei n° 29 de 2007, Projeto de Lei n° 70 de 2007 e a ADI n° 4679.

## **CENSURA *VERSUS* REGULAÇÃO DE CONTEÚDO**

A aproximação dos termos censura e regulação de conteúdo pode gerar confusão quanto ao significado de cada uma das ações e às distinções entre elas. A primeira distinção pauta-se na concepção da relação dos dois termos. Segundo Pieranti (2008, p. 139),

a linha que separa os dois conceitos [censura e regulação de conteúdo] é tênue. A censura não deixa de ser uma forma de se regular conteúdo, porém nem todas as formas de regular conteúdo correspondem à censura. Em outras palavras: a ação, no caso, do Estado no tocante ao conteúdo não precisa

ser proibitiva, podendo primar pelo delineamento de diretrizes consideradas de interesse coletivo.

Ao considerar a relação “censura é regulação de conteúdo, mas nem toda regulação de conteúdo é censura”, torna-se necessário compreender no que consiste e como se configura cada uma.

O termo “censura” tem origem na palavra latina *censere*, que indica as funções do “censor” – “figura encarregada de fazer o censo, ou seja, registrar cidadãos e propriedades, zelar pela moral pública e regular as finanças do Estado Romano”. (GOMES; CASADEI, 2010, p. 59)

Na formulação de Estado moderno, a censura possui diversas características. Elencam-se, a seguir, alguns aspectos do conceito.

Para Ang (2003, p. 475), censura se caracteriza pela intervenção de um terceiro na mediação entre o emissor e o receptor da mensagem, ambos interessados na comunicação. A censura é marcada, segundo a autora, por ser repressiva ao emissor e intervir, impossibilitando a recepção, contra a vontade do destinatário.

Krug e Morgan (2010, p. 13) conceituam tanto a questão da exclusão de conteúdos, quanto acerca do esforço para banir, proibir, suprimir, remover ou restringir o acesso a materiais intelectuais. Haveria neste processo, a supressão do direito e da capacidade do cidadão de tomar escolhas livres e reais. Hopkins (2008, p. 475) delimita censura como, necessariamente, uma restrição prévia à circulação de determinado conteúdo pelo governo. A mensagem é proibida antes de ser veiculada. “Ou seja, o discurso não está sujeito a discussão, debate ou refutação porque é sufocado antes que tais oportunidades possam ser perseguidas”. (HOPKINS, 2008, p. 475) Hopkins destaca nesta passagem uma consequência perigosa da censura prévia. O impedimento do desenvolvimento de discussões e a circulação de reflexões heterogêneas ou não hegemônicas tornam-se ferramenta de controle político e social, como pôde ser constatado durante o período de Ditadura Militar no Brasil (1964–1985), em que a censura foi utilizada para a manutenção dos poderes instaurados autoritariamente.

Pieranti (2008, p. 135) contextualiza a discussão para o Brasil e destaca como se dá o processo de operacionalização da censura, que consiste, em sua forma mais tradicional, na “proibição explícita e prévia da divulgação de um determinado conteúdo, seja por meio de ordens expressas (por telefone, mensagens ou outros meios), seja por meio da obstrução física (atuação direta de censores)”. O autor, assim como Hopkins (2008), delimita a censura como uma ação prévia à publicação de conteúdos intelectuais; no entanto, evidencia a existência de uma extensão da censura: a coerção física *a posteriori*, que consiste na

apreensão de edições e agressões físicas aos profissionais, amplamente utilizadas durante o regime militar. Nesses casos, demonstra-se o descontentamento com determinado conteúdo que não deve ser exposto novamente. (PIERANTI, 2008, p. 135)

Entretanto, a censura não se apresenta necessariamente de forma clara e objetiva. Um dos mecanismos censórios baseia-se em atingir economicamente os grupos de comunicação que desagradam ou cujas mensagens possam desestabilizar o *status quo* instaurado. No caso do Brasil, pode ser observado como, durante o período de Ditadura Militar, o apoio financeiro, os empréstimos facilitados e a publicidade oficial foram “fortemente oferecidos a diversas empresas de mídia favoráveis aos diferentes governos, bem como os mesmos benefícios foram suprimidos das que a eles se opuseram”. (PIERANTI, 2008, p. 136)

Recorrentemente, os autores citados destacam como opostos à censura a liberdade de pensamento, liberdade intelectual e liberdade de expressão, direitos essenciais para a manutenção de um Estado democrático.

A liberdade intelectual pode existir somente quando duas condições essenciais são atendidas: primeiro, que todos os indivíduos têm o direito de manter qualquer crença

em qualquer assunto e transmitir suas ideias de qualquer forma que julgarem apropriadas e, em segundo lugar, que a sociedade faça um compromisso igual com o direito de acesso irrestrito à informação. A liberdade de expressar-se através de um modo de comunicação escolhido, incluindo a internet, torna-se praticamente sem sentido se o acesso a essa informação não for protegido. A liberdade intelectual implica um círculo, e esse círculo é quebrado se a liberdade de expressão ou o acesso às ideias são sufocados. (KRUG; MORGAN, 2010, p. XVII)

Ao trazer para o cerne da discussão os direitos do cidadão, como destacado pelo Of the American Library Association (2010), o acesso às informações apresenta-se como uma ferramenta estratégica para a garantia destes direitos. Nesse sentido, apresentam-se relevantes neste cenário o direito à comunicação e a democratização da comunicação.

Cabe destacar que o conceito de democratização da comunicação tem raízes nos direitos civis constitucionalizados de liberdades de expressão, de pensamento, de culto e de reunião, direitos civis considerados de “primeira geração”. Pensar comunicação no âmbito legal requer observar o direito à comunicação, que consiste no direito de ser informado. (RAMOS, 2005, p. 246) Apesar de ter sua importância ressaltada por diversas abordagens acadêmicas, culturais, legais e políticas, este direito permite amplas interpretações que podem gerar obstáculo à sua materialização eficiente na esfera social.

Entre os aspectos que permitem a democratização da comunicação está o acesso à informação, mas os esforços não se reduzem ou resumem a isto. É preciso compreender qual é essa informação, quais são e qual o nível de pluralidade das fontes disponíveis, qual a participação da sociedade dentro destas concepções ideológicas. Não basta, como afirma Ramos (2005), basear-se em aspectos quantitativos. Ter disponível um grande número de canais de TV não quer dizer, necessariamente, que há uma democratização da

informação. A análise precisa ultrapassar uma interpretação superficial dos dados para que seja possível a compreensão do panorama comunicacional do país.

Em um sistema capitalista, com uma rede de comunicação desenvolvida com base na propriedade privada (BOLAÑO, 2007; RAMOS, 2005), como no caso do Brasil, a democratização tem dificuldades específicas de se firmar. No caso da radiodifusão, com ênfase à estrutura televisiva, a diversidade e a pluralidade são dois elementos que não estão diretamente relacionados aos ideais de lucro e de poder simbólico (BOURDIEU, 1989) e hegemônico. Martín-Barbero (2001) salienta a importância do conteúdo e as dificuldades encontradas pela diversidade cultural frente às narrativas hegemônicas e aos grandes conglomerados de comunicação. Mas como garantir a democratização sem ações que se caracterizem como censura? Uma alternativa para essa circunstância aparentemente paradoxal é a regulação de conteúdo. A regulação consiste no estabelecimento de políticas direcionadas a promover o direito à comunicação e a democratização da comunicação. Apresenta-se em forma de diretrizes para os conteúdos distribuídos pelas empresas de mídia. Pieranti (2008) destaca duas perguntas essenciais: 1) por que regular conteúdo? 2) como regular conteúdo? O porquê se estrutura na discussão apresentada anteriormente sobre a democratização da comunicação e coloca o Estado como o responsável por “primar pela defesa do interesse coletivo, ele deve se posicionar diante da ação dos meios, resguardando direitos individuais e coletivos” e deve defender o direito de liberdade de expressão “por meio de oferecimento de canais obrigatórios aos cidadãos para que eles exponham livremente seus pensamentos e tenham-nos difundidos”. (PIERANTI, 2008, p. 139) Ou seja, o Estado é responsável por garantir aos cidadãos “mecanismos para ser ouvido”. Entre as experiências de regulação de conteúdo estão

cotas e limites para programas e publicidades; obrigações de distribuição e exibição de conteúdo específico;

classificação da produção de acordo com princípios constitucionais; criação de fundo para financiamento de emissoras segmentadas; restrições/abertura ao capital estrangeiro na produção, distribuição e exibição de conteúdo, incentivo à produção independente, regional e/ou segmentada; novas cotas, limites e estímulos para outorgas de emissoras; diretrizes indicativas de horários (classificação indicativa); e estímulo a novas tecnologias de viés pluralista. (PIERANTI, 2008, p. 140)

Para estabelecer a distinção entre regulação de conteúdo e censura, Pieranti (2008, p. 140) destaca quatro pontos que delimita como cruciais: 1) qual ator será protegido da ação dos meios; 2) como se dá a ação do Estado; 3) em qual cenário político tende a ser aplicado; e 4) qual a legalidade desta ação no Brasil contemporâneo.

No caso da censura, os atores protegidos da ação dos meios são o Estado e/ou a iniciativa privada, na maioria das vezes vinculada ao regime de poder atual. Neste caso, compreende-se o importante papel dos meios de comunicação e a censura como forma de impedir a publicação de informações que possam causar danos ao equilíbrio de poder estatal ou de empresas. A ação do Estado, na censura, se dá por vetos prévios e/ou posteriores e tende a ser empregada em regimes autoritários. A censura é uma ação inconstitucional no Brasil. (PIERANTI, 2008, p. 140)

A regulação de conteúdo, por outro lado, prevê a proteção da sociedade quanto às ações dos meios de comunicação. “Proteção” pode se entender também como forma de assegurar os direitos à liberdade de expressão, pensamento e o direito à comunicação. O Estado age delimitando diretrizes que permitam uma equalização dos interesses da sociedade e em busca da redução do problema público detectado. É um instrumento utilizado em governos democráticos e está previsto na Constituição Federal de 1988. (PIERANTI, 2008, p. 140)

Para a análise proposta por este trabalho, utiliza-se este esquema delineado por Pieranti (2008) com a adição de mais três critérios,

fundamentados nas contribuições dos autores citados: 5) o cenário midiático; 6) a natureza das propostas; 7) as formas de sanções. No cenário midiático, a regulação de conteúdo estimula a veiculação de conteúdo plural e diverso, enquanto a censura favorece os monopólios e os oligopólios de mídia, tendo em vista que objetiva manter o controle sobre o conteúdo veiculado relativo à suas ações. A regulação de conteúdo tem uma natureza inclusiva, ao mesmo tempo em que a censura se calca no pressuposto da exclusão. A censura caracteriza-se por sanções coercivas e violentas, como também por ações não violentas e indiretas, ambas as instituições, empresas e até mesmo profissionais específicos, podendo até mesmo qualificar perseguição. Enquanto a regulação de conteúdo apresenta sanções não violentas, descritas em textos legais, constitucionalmente desenvolvidos.

### **LEI DA TV PAGA (2011): COTAS DE CONTEÚDO BRASILEIRO**

A Lei nº 12.485/11 foi originada do conjunto de quatro projetos de lei: (1) PL 29/2007, encaminhado pelo deputado Paulo Roberto Barreto Bornhausen (SC), filiado, no período em questão, ao Partido da Frente Liberal (PFL); (2) PL 70/2007, proposto pelo deputado federal Nelson Marquezelli (SP), filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); (3) PL 332/2007, apresentado pelo deputado federal Paulo Teixeira (SP), filiado, no período, ao Partido dos Trabalhadores (PT); e (4) o PL 1908/2007 proposto pelo deputado João Maia (RN), filiado ao Partido da República (PR).

A presente investigação direciona sua observação às cotas de conteúdo nacional, por este motivo, serão apresentadas características das propostas relativas a esta temática.

O PL 29 não tratava de conteúdo em seu texto. O PL 70/2007 trazia preocupações voltadas “à identidade, cultura e soberania nacional, principalmente vislumbrando um futuro panorama comunicacional brasileiro com a entrada das empresas internacionais de telecomunicações na prestação de serviço em comunicação social”. (PESSOTTO, 2016, p. 68) Uma das propostas do PL era a de

[...] disciplinar a oferta de conteúdo nacional à população brasileira. O objetivo é que o conteúdo associado pela população à sua própria imagem, contribuindo para a formação da identidade nacional, esteja sob o controle e a responsabilidade de brasileiros, sem impedir a veiculação de visões de mundo estrangeiras, contanto que a origem desse conteúdo seja claramente mostrada pelos meios de comunicação social. (BRASIL, 2007a)

O PL 332/2007 foi o primeiro a indicar a criação de uma cota para o conteúdo brasileiro, que deveria ser referente a um percentual

não inferior a 15% da capacidade operacional alocada à comunicação social eletrônica de acesso condicionado, para veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras, na forma do regulamento. (BRASIL, 2007b)

A questão do conteúdo também foi trazida à tona no PL 1908/2007, que propunha a criação de cotas e as introduziu para as produções independentes.

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

Durante o processo legislativo ordinário da lei, as cotas foram uma discussão recorrente. (PESSOTTO, 2016) Apesar da polêmica e das discordâncias internas e externas ao âmbito político legislativo, as cotas foram incorporadas à Lei nº 12.485/11, conhecida como Lei da TV paga e/ou Lei do serviço de acesso condicionado (SeAc).

A Lei é constituída de dez capítulos e quarenta e três artigos. São: “Capítulo I – Do objeto e das definições”; “Capítulo II – Dos princípios fundamentais da comunicação audiovisual de acesso condicionado”; “Capítulo III – Das atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado”; “Capítulo IV – Da produção, programação

e empacotamento de conteúdo”; “Capítulo V – Do conteúdo brasileiro”; “Capítulo VI – Do estímulo à produção audiovisual”; “Capítulo VII – Da distribuição de conteúdo pelas prestadoras de serviço de acesso condicionado”; “Capítulo VIII – Dos assinantes do serviço de acesso condicionado”; “Capítulo IX – Das sanções e penalidades”; “Capítulo X – Disposições finais e transitórias”. (BRASIL, 2011)

O conteúdo nacional e suas especificações estão concentrados no Capítulo V – Do conteúdo brasileiro, que versa sobre as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro nos canais de TV paga. Para a lei, os canais de espaço qualificado, deverão ter 3h30 de programação nacional semanal exibida durante o horário nobre. Metade dessa cota deverá ser produzida por produtora brasileira independente. São canais de espaço qualificado os que exibirem prioritariamente programas que

[...] excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador. (BRASIL, 2011)

Para uma maior compreensão das normas, a lei também delimita os conceitos usados no texto normativo. Conteúdo nacional é o conteúdo produzido por produtora brasileira registrada junto à Agência Nacional do Cinema (Ancine), dirigida por brasileiro nato ou residente no Brasil há mais de três anos, produzido por uma equipe formada por 2/3 de brasileiros natos ou residentes no Brasil há mais de cinco anos, além de produtos realizados em coprodução com países que possuem o acordo oficial de coprodução e, no caso contrário, a empresa brasileira precisa ser proprietária de 40% dos direitos patrimoniais.

São produtoras brasileiras as regidas sob leis do próprio país, com sede e administração no Brasil, que possuem 70% do capital

de titularidade de brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos e que possuam o gerenciamento editorial controlado por brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos. A produtora nacional independente deve cumprir os mesmos requisitos de produtora nacional, além de só poder ter relações com empresas de radiodifusão e empacotadoras, se estas forem sócios minoritários sem voto de veto. Exclui-se da obrigatoriedade relacionada à veiculação de conteúdo nacional os serviços de modalidade avulsa de programação e os canais de conteúdo de cunho erótico.

De cada três canais de espaço qualificado ofertados no pacote do serviço de acesso condicionado, um deverá ser brasileiro de espaço qualificado. A operadora é obrigada a cumprir a porcentagem até um limite de 12 canais brasileiros. Cabe destacar que, segundo a lei, são considerados canais brasileiros de espaço qualificado os que foram programados por programadoras brasileiras e veicularem 12 horas de conteúdo brasileiro independente, três delas no horário nobre. No caso de o pacote ofertado possuir um canal gerado por programadora brasileira com predomínio de produções jornalísticas, “deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação”. (BRASIL, 2011) Canais de operação do poder público, exibidos em radiodifusão, canais que não têm seu conteúdo adaptado para o Brasil, como legendas e dublagens, canais de modalidade avulsa e canais de cunho erótico estão liberados das obrigatoriedades de cota de veiculação de conteúdo nacional. Metade dos conteúdos exibidos para o cumprimento das cotas deverão ter sido produzidos sete anos antes de sua veiculação. O horário nobre será delimitado pela Ancine, não podendo ultrapassar sete horas para os canais infantojuvenis e seis horas para os demais. Impõe-se o limite de exibição de publicidade igual ao do serviço de radiodifusão, que equivale a 25% da programação.

O “Capítulo VI – Do estímulo à produção audiovisual” estabelece acréscimo e uma mudança na redação da Medida Provisória 2.228-1 de 2001, nos artigos que versam sobre a Contribuição

para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), incluindo entre as obras cinematográficas e videofonográficas as disponibilizadas no serviço de acesso condicionado. Há também anexos à Lei nº 11.437 de 2006, que discorrem especificamente sobre a contribuição, estabelecendo uma divisão percentual dos recursos, para que haja um investimento nas áreas menos desenvolvidas no setor audiovisual, como as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, às quais se destinarão 30% dos recursos. O setor tem suas atividades guiadas pelos princípios da liberdade de expressão e acesso à informação; da promoção da diversidade cultural, da língua portuguesa e da cultura brasileira; do estímulo à produção independente e regional e ao desenvolvimento social e econômico do país; além de incentivar a liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência. (PESSOTTO, 2016)

## **CENSURA OU REGULAÇÃO DE CONTEÚDO**

A Lei da TV paga foi acusada, devido às cotas de conteúdos brasileiros, de constituir um aparato censório à livre exibição de conteúdos no sistema de acesso condicionado. O DEM protocolou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei, a ADI nº 4679, em 2011, contra o estabelecimento de cotas de conteúdo brasileiro e independente e os poderes atribuídos à Ancine. Para o partido, a obrigatoriedade de registro das produtoras e dos conteúdos junto à Ancine caracterizaria censura prévia, explicitamente proibida pela Constituição de 1988.

Note-se que se trata de um órgão estatal com poder de, a seu livre arbítrio, conceder licença prévia para que determinada programação de conteúdos audiovisuais seja exibida. Ocorre que são, em verdade, canais pagos, de livre escolha do assinante, cuja vontade que deveria prevalecer é a do consumidor. A conclusão é óbvia: trata-se de censura prévia. (DEM, 2011)

Para analisar se as cotas de conteúdo brasileiro são censura ou regulação de conteúdo, serão utilizados os sete parâmetros de distinção estabelecidos na seção *Censura versus regulação de conteúdo* do presente texto: 1) qual ator será protegido da ação dos meios; 2) como se dá a ação do Estado; 3) em qual cenário político tende a ser aplicado; 4) qual a legalidade desta ação no Brasil contemporâneo; 5) o cenário midiático; 6) a natureza das propostas; e 7) as formas de sanção.

As cotas preveem a proteção da sociedade, do direito à comunicação, liberdade de expressão, tendo em vista que impõe a inclusão de conteúdos brasileiros e também uma porcentagem de produtos independentes, o que colocaria em xeque os interesses dos grandes grupos de mídia brasileiros. Esta ação tenta, de certa forma, reequilibrar a balança dos interesses de privados dos interesses públicos, característica de políticas públicas para a regulação de conteúdo.

Na lei, o Estado delimita diretrizes para o conteúdo. Diretrizes são como “Linhas gerais que orientam um projeto”. (MICHAELIS, [20--?]) Normas de execução para alcançar um fim, que são os princípios. As cotas são uma ferramenta para possibilitar o respeito aos princípios inscritos em lei: liberdade de expressão e de acesso à informação; promoção da diversidade cultural, das fontes de informação, produção e programação, da língua portuguesa e da cultura brasileira; estímulo à produção independente e regional, ao desenvolvimento social e econômico do País; liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado. (BRASIL, 2011)

A lei foi instaurada em um governo democrático, tendo sido desenvolvida por meio do processo legislativo ordinário, com a participação das duas casas legislativas. No processo foram incluídas consultas públicas abertas e com a participação de membros

representantes do Estado, das empresas privadas e da sociedade civil organizada. Foi aprovada democraticamente dentro de todas as comissões temáticas em que tramitou, incluindo a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, responsável por avaliar a constitucionalidade dos artigos da lei. Em novembro de 2017, o STF finalizou o processo da ADI n° 4679, declarando a Lei da TV paga como constitucional quanto aos artigos referentes às cotas e ao conteúdo brasileiro. Os ministros do supremo Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Dias Toffoli, Marco Aurélio Mello e Cármen Lúcia votaram pela constitucionalidade da norma. (BRASIL, 2017)

As cotas são previstas para a Comunicação Social para a radiodifusão pela Constituição Federal de 1988, que proíbe a censura prévia; portanto, mesmo que a TV paga não esteja especificamente na constituição, a similaridade dos serviços oferecidos possibilita este intercâmbio de diretrizes. O relator do julgamento da ADI, ministro Luiz Fux, defendeu as cotas. “Os artigos, ao fixarem cotas de conteúdo nacional, promovem a cultura brasileira e estimulam a produção independente”. (BRASIL, 2015) Sua argumentação também teve alicerce na Convenção Internacional Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, arquitetada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2005. Fux compreendeu as equipes com 2/3 de brasileiros como uma possibilidade coerente, ao julgar que

é juridicamente possível ao legislador ordinário fixar regimes distintos, desde que em respeito ao princípio geral da igualdade e desde que fique demonstrada a pertinência entre o tratamento diferenciado e a causa jurídica distintiva. (BRASIL, 2015)

Na concepção do cenário midiático, as cotas propõem o estímulo à pluralidade e à diversidade, por traçar diretrizes para produção independente e regional. Desta forma, a concentração midiática e as narrativas hegemônicas são contrapostas por novas narrativas

e por meio da abertura dos meios de comunicação para produtores distintos.

As cotas são de natureza inclusiva. Não há proibição da exibição de conteúdos de nenhuma natureza, apenas a indicação da inclusão de conteúdos com especificações apenas à equipe e à origem. Além disso, as cotas equivalem a menos de 2% do horário de programação de cada canal de espaço qualificado; menos de 1% deste conteúdo deve ser de produção independente. Equivale de 8% a 10% do horário nobre do canal por dia. As cotas equivalem a uma semana inteira em horas de conteúdo no ano.

As sanções possíveis no caso do descumprimento da lei como um todo são: “I – advertência; II – multa, inclusive diária; III – suspensão temporária do credenciamento; IV – cancelamento do credenciamento”. (BRASIL, 2011) Com a intenção de não gerar uma anomalia como a censura na forma de impedimento financeiro ou situação similar, como cita Pieranti (2008), a lei delimita que “na aplicação de multa, serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção”. (BRASIL, 2011) Até o momento não houve relato de empresas multadas em quesitos relacionados às cotas.

Conclui-se, com base nos parâmetros teoricamente validados na seção anterior, que as cotas de conteúdo brasileiro instituídas na Lei da TV paga constituem uma regulação de conteúdo. A lei cria um modelo de regulação, sem, entretanto, basear-se no conteúdo e alicerçada no conceito formal. Ou seja, busca promover a produção regional, independente e diversa, a cultura nacional e a língua portuguesa, mas para isso não se refere ao conteúdo a ser exibido, apenas aos elementos formais dessas produções. Não foram relatados conteúdos que foram excluídos da exibição, ou de qualquer esforço para bani-las ou intervir nessas produções. As cotas não se encaixam também na caracterização de Ang (2003) de censura, pois não há repressão ao emissor e nem intervenção na comunicação contra a vontade do receptor.

Continuou a existir espaço para a exibição dos conteúdos típicos e característicos de cada canal e houve canais que souberam fazer uso das cotas a favor de sua segmentação, provando a possibilidade de inclusão de produções brasileiras cujo conteúdo fosse interessante ao seu público. Um exemplo é o canal TLC, canal de viagens, gastronomia e *reality shows*, que preencheu uma porcentagem do espaço das cotas com a exibição da série *Albergue Carioca* (2014), que tem formato de *reality show* e acompanha o cotidiano de um *hostel* na cidade do Rio de Janeiro. (PESSOTTO, 2016, p. 104) Entre os exemplos bem-sucedidos está também a série ficcional *O negócio* (2013–2018), da HBO. A série foi, segundo um *ranking* apresentado pela própria empresa, a segunda mais assistida no HBO Go, serviço de *video on demand* do canal, pelos espectadores da América Latina, perdendo apenas para *Game Of Thrones* (2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recorrente confusão e ausência de esclarecimentos ao público quanto às distinções entre regulação de conteúdo e censura, dificulta as ações do Estado no sentido de criar políticas para a democratização da comunicação. Destaca-se que as políticas públicas são uma ferramenta de reequilíbrio da balança entre os interesses privados e os interesses da sociedade, com a função de adequar os dispositivos legais para permitir acessos aos meios de produção e veiculação, exaltando e respeitando o conceito de liberdade de expressão. Em um contexto midiático de concentração dos meios e reforço dos discursos hegemônicos, a liberdade de expressão não é respeitada, assim como não é alcançada a meta de democratização da comunicação e dos fluxos de informação.

Com a regulação de conteúdo, principalmente as direcionadas aos conteúdos brasileiros, independentes, regionais e diversos, o Estado se coloca como um agente no esforço para a democratização da comunicação no cenário atual de assimetrias de poder e prestígio. Dessa forma, é possível pensar a regulação de conteúdo como

um reforço à liberdade de expressão daqueles que não usufruem dela e não como um procedimento censório.

Um dos motivos pelos quais a suposta similaridade dos termos censura e regulação ainda se mantém é o interesse dos conglomerados de mídia. As empresas de mídia não agendam a temática e não trazem esclarecimento quanto à distinção destas ações, pelo contrário, acabam incitando a conexão dos conceitos. A inclusão de novos agentes no processo de comunicação de massa pressupõe colocar em risco o poder hegemônico instaurado. Portanto, torna-se, muitas vezes, interessante para os meios de comunicação manter e compartilhar esse discurso, trabalhando por meio da influência que a palavra censura tem sobre a sociedade brasileira, ainda às sombras da ditadura, uma resistência social à regulação de conteúdo, trazendo os espectadores, leitores, consumidores, para ao seu lado nessa luta.

Neste cenário, torna-se essencial o papel da academia em direcionar estudos aplicados para colaborar com a construção de parâmetros específicos para discernir entre censura e regulação e colocar esta discussão em pauta.

Este trabalho concluiu que a Lei da TV paga representa uma regulação de conteúdo e não uma intervenção de natureza censória. Nos primeiros anos da lei, entre 2012 e 2014, Pessotto (2016) constatou o aumento de produções brasileiras exibidas na tevê paga. Entretanto, é preciso destacar que esta análise se dá no âmbito ideal. Ultrapassado o obstáculo da compreensão e importância da regulação e a distinção com a ideia de censura, para uma maior eficiência da regulação de conteúdo como aparato legal de inclusão e de direito à comunicação e democratização da comunicação, é preciso discutir outras questões relativas às cotas, como: as lacunas referentes à coprodução de obras independentes por grandes conglomerados de mídia, a regionalização efetiva, uma discussão sobre o conceito produção independente com diretrizes mais culturais do que econômicas, questionamento quanto à concentração das

produtoras independentes em agentes de famílias influentes na comunicação brasileira.

O Brasil tem dado passos importantes quanto à inclusão e democratização dos meios com ações como as cotas de conteúdo, entretanto, ainda há muito que se discutir relativo a essa matéria com a intenção de criar aparatos com maiores níveis de inclusão.

## REFERÊNCIAS

ANG, P. H. Censorship. In: DRAKE, M. (Ed.). *Encyclopedia in Library and Information Science*. 2. ed. New York: Marcel Dekker, 2003. p. 469–475. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=I7J5LGp42XwC&oi=fnd&pg=PR19&dq=Encyclopedia+of+Library+and+Information+Science&ots=LSH05QmPud&sig=1CVTxNDiKt3PTyTohNjzBZXyeV4#v=onepage&q=censorship&f=false>> . Acesso em: 7 mar. 2018.

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

BOURDIEU, P. Sobre o poder simbólico. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p. 7–16.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n° 8.977, de 6 de Janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 jan. 1995.

BRASIL. Lei n° 12.485, de 12 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228–1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 set. 2011a.

BRASIL. Medida provisória n° 2.228–1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema

Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 2001.

BRASIL. Projeto de lei nº 70, de 2007. Dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 7 set. 2007a.

BRASIL. PL 332/2007. Dispõe sobre a produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 maio 2007b.

BRASIL. Projeto de lei nº 1908, de 2007. Dispõe sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 ago. 2007c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade 4.679 Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4679.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de inconstitucionalidade 2404 Distrito Federal. Relator: Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Voto%20do%20Ministro%20Relator%20Dias%20Toffoli.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão julgamento sobre o marco regulatório de TV por assinatura*. Brasília, DF, 25 jun. 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=294484>>. Acesso em: 9 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reserva de mercado de conteúdo publicitário em TV paga é julgada inconstitucional*. Brasília, DF, 8 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=361204>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

CARNEIRO, L. O. STF tem maioria por constitucionalidade da lei de TV por assinatura. *Jota*, São Paulo, 5 ago. 2015. Disponível em: <<http://jota>>.

uol.com.br/stf-tem-maioria-por-constitucionalidade-da-lei-de-tv-por-assinatura>. Acesso em: 9 maio 2017.

DEM. *Ação de Inconstitucionalidade n° 4679*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaTvAssinatura/anexo/Peticao\\_Inicial\\_\\_ADI\\_4679.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaTvAssinatura/anexo/Peticao_Inicial__ADI_4679.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2018.

GOMES, M. R.; CASADEI, E. B. A dimensão política da censura moral. *Verso e Reverso*, São Leopoldo, RS, v. XXIV, n. 56, p. 57-70, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/versoereverso/article/view/212/55>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

HOPKINS, W. W. Censorship. In: DARITY, W. A. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. 2. ed. Detroit: The Gale Group, 2008. p. 475-476. v. 1.

KRUG, J.; MORGAN, C. ALA and intellectual freedom: a historical overview. In: OFFICE OF INTELLECTUAL FREEDOM OF THE AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION. *Intellectual Freedom Manual*. Chicago: American Library Association, 2010. p. 12-36. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=HV8hITArW9MC&oi=fnd&pg=PP1&dq=+Intellectual+Freedom+Manual+&ots=EXenGLIS4n&sig=jD9MiU46R5xSiCm19I9YOa8o-t4#v=onepage&q=censorship&f=false>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

MARTÍN-BARBERO, J. De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política. *Nueva Sociedad*, San José, v. 175. p. 70-84, 2001.

MICHAELIS. Diretriz. *Uol*, [S.l], [20--?]. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=diretriz>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

PESSOTTO, A. H. V.; TOLEDO, G. M. Tabu como promotor da liberdade de expressão, diversidade e estímulo ao desenvolvimento social e econômico: estudo do programa Tabu Brasil, da NatGeo. In: CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA, 5.; CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MÍDIA CIDADÃ, 10., 2015, Bauru. *Anais eletrônicos...* Bauru: Unesp, 2015.

PESSOTTO, A. H. V. *De coadjuvante a protagonista? Os desafios da diversidade cultural, da produção audiovisual independente e regional na TV Paga*. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação

Midiática) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2016.

PIERANTI, O. P. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: MARTINS, P. E.; SARAIVA, E.; PIERANTI, O. P. (Org.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 129-142

PTB. *Ação de Inconstitucionalidade 2404*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/ADI%202404%20-%20Peti%C3%A7%C3%A3o%20Inicial.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. *Direitos à comunicação na sociedade da informação*. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005. p. 245-253.

UNESCO. *Convenção sobre a proteção e a promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. [S.l.], 2005.