

## Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual

Cristiano Aguiar\*

### Resumo:

O artigo traz uma análise do anteprojeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). Discute alguns conceitos básicos que justificam a regulação das Comunicações, primordialmente dos setores de cinema e de audiovisual. Faz também uma avaliação crítica do anteprojeto apresentado pelo Ministério da Cultura, primordialmente de seus pontos mais polêmicos.

**Palavras-chave:** cinema, audiovisual, televisão, regulação, legislação

### Introdução

O filme está de trás para frente... Primeiro, apresenta-se a novidade pronta. Depois, parte-se para a etapa de discussões. Mas essa é a ordem nada natural que não apenas o governo federal anterior utilizou, mas também o atual continua utilizando na apresentação de suas propostas mais relevantes. Tudo leva a crer que se criou no Brasil a “cultura da consulta pública”, instrumento apresentado muitas vezes como o elixir para a garantia de participação social e transparência na elaboração de políticas públicas. Mas, uma vez elaborada a proposta, o máximo que uma consulta pública pode fazer é alterar uma coisa aqui e outra ali, muitas vezes meros detalhes cosméticos, visto que raramente há modificações no cerne dos projetos apresentados e na filosofia que baseia a intervenção estatal.<sup>1</sup>

A proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) não foge a essa regra. O anteprojeto pretende instalar uma nova agência reguladora, que substituirá a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e terá como funções primordiais implementar a política de cinema e audiovisual, regular e fiscalizar o mercado desses setores, além de arrecadar e aplicar recursos oriundos de diversas taxas.

Uma minuta desse anteprojeto esteve em consulta pública no sítio do Ministério da Cultura (MinC) entre os dias 11 de agosto e 1º de outubro de 2004. De acordo com o Secretário-Executivo do MinC, Juca Ferreira, a proposta é fruto de 14 meses de “amplas

---

\* Cristiano Aguiar é jornalista, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e mestrando em Comunicação – linha Comunicação e Política – na Universidade de Brasília. E-mail: cristiano.aguiar@brturbo.com

<sup>1</sup> O instituto da consulta pública foi originalmente criado para colher sugestões acerca de determinada proposta de política pública a ser posta em prática, quando essa política está consolidada em um texto legal. Há pouco espaço para a apreciação do mérito dos projetos com a utilização de consultas públicas, tendo em vista seu limitado poder de geração de discussão pública. Quando muito, as consultas têm exercido mero papel de “comissão ampla de redação”, na qual pontos muito específicos dos textos disponibilizados podem ser criticados pelo público, de forma mediada e sob a tutela de um órgão governamental responsável pela análise e aceitação ou não das sugestões apresentadas.

discussões” entre todos os setores envolvidos. Acrescentaria: no máximo, entre quase todos, já que para a sociedade a proposta é uma grande novidade. Ela teve a chance de conhecê-la, avalia-la e de enviar sugestões apenas durante o exíguo tempo de vigência da consulta pública, a partir de um documento já elaborado e quase finalizado.

E somente agora, apresentado o anteprojeto de criação da Ancinav, tem início a discussão que deveria ter ocorrido há muito tempo: a regulação na área de cinema e audiovisual<sup>2</sup> é realmente necessária? Ou tudo isso não passa de “dirigismo”, de uma tentativa de controlar a produção cultural e a livre disseminação de informações?

### **Justificativas para a regulação do cinema e do audiovisual**

Iniciamos respondendo a essas duas questões primordiais: a regulação nas áreas de cinema e audiovisual é realmente necessária. Não se trata de “dirigismo”. Pelo contrário, apenas com uma intensa intervenção estatal será possível estabelecer um ambiente efetivamente plural e democrático, no qual a livre disseminação de informações e a plena liberdade de expressão sejam possíveis.

Tal entendimento pode ser referendado por diversas análises, como por exemplo a apresentada no relatório do grupo de trabalho interministerial que redundou no documento “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”. De acordo com esse documento, “a regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado”. Busca-se, desse modo, a “maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico e naqueles onde as barreiras à entrada são significativas”.

Ora, quem discorda da tese de que há concentração de mercado e significativas barreiras à entrada de novos competidores nos setores de cinema e de audiovisual brasileiros precisa, urgentemente, rever seus conceitos. Na verdade, não apenas esses setores, mas todo o mercado de comunicação, em nível global, é marcado por uma visível oligopolização.

Esse processo de concentração, que vinha ocorrendo de maneira lenta e gradual desde o estabelecimento da comunicação em bases empresariais, sofreu grande aceleração em

---

<sup>2</sup> Etimologicamente, o termo “audiovisual” abarca o termo “cinema”. Portanto, a expressão “cinema e audiovisual” seria, em princípio, uma redundância. Contudo, por fins meramente didáticos, adotaremos nesse artigo a seguinte divisão: o termo “cinema” designa as produções para exibição pública nas salas de cinema, enquanto o termo “audiovisual” refere-se aos conteúdos para reprodução caseira (VHS e DVD), para exibição por meio da TV ou por todos os demais meios de comunicação audiovisuais.

meados dos anos 80 quando, em um período inferior a quatro anos, as 13 maiores empresas mundiais de mídia da época realizaram nada mais nada menos do que 77 operações de aquisição e de fusão. Esse fenômeno, que manteve seu fôlego por toda a década de 90 e início deste século, levou à ascensão de um reduzido número de mega-empresas mundiais ao posto de mais importantes do mercado de comunicação – empresas essas do porte da AOL Time Warner por exemplo, cujo valor de mercado é estimado em quase 400 bilhões de dólares. De acordo com alguns estudiosos, como resultado dessa crescente concentração, o mercado global de mídia é hoje controlado por não mais que dez conglomerados. Número este que, segundo algumas previsões, deve cair para quatro ou cinco nos próximos anos (LIMA, 2001).

Especificamente no setor de produção cinematográfica, a concentração de mercados e o estabelecimento de crescentes barreiras à entrada de novos concorrentes são tão ou mais intensos do que se observa na média dos demais setores das comunicações. Fenômeno esse experimentado em escala global.

Essa concentração tem-se dado em toda a cadeia de produção cinematográfica: desde a realização das obras, que ocorre cada vez mais nos grandes estúdios dos Estados Unidos ou em parceria com esses; até a exibição, progressivamente concentrada em salas *multiplex* de propriedade de oligopólios globais; passando pela distribuição, feita usualmente por subsidiárias ou coligadas dos grandes estúdios. (SIMIS, 1998).

É verdade que, tanto no cinema quanto no audiovisual, a concentração de mercados é condição primordial para o estabelecimento dos ganhos de escala necessários à sobrevivência das grandes corporações, ganhos esses advindos da sinergia que se pode pôr em prática em mercados concentrados e multimídia. Por sinal, sinergia essa cada vez mais possível e necessária à medida em que aumenta a digitalização dos conteúdos de comunicação. Desse modo, é essencial que o Estado apóie os grandes grupos nacionais de comunicação, com vistas à manutenção da soberania no que concerne à produção cultural. Do contrário, a tendência é que os grandes grupos internacionais acabem por solapar a indústria cultural nacional – e as externalidades negativas daí provenientes, principalmente as relacionadas à perda da soberania cultural, são intensas.

Contudo, também é verdade que essa concentração, ainda que beneficie os grandes grupos nacionais de comunicação e proteja a indústria cultural doméstica, só pode ocorrer até determinado patamar, sob pena de inviabilizar qualquer tipo de competição no setor. Tal preocupação existe até mesmo nos Estados Unidos – país de tradição bastante liberal – onde a *Federal Communications Commission* (FCC) estabelece diversos mecanismos de controle de

propriedade e de garantia de livre competição nas comunicações, inclusive no que concerne aos setores de cinema e de audiovisual.

Outra justificativa para a necessidade de se regularem mercados é a existência de falhas relativas a externalidades e a assimetrias significativas de informação e poder. Pois em um mercado de comunicações concentrado, são conseqüências imediatas, além de menor concorrência, a existência de um menor número de fontes de propagação de informações, a redução da pluralidade de conteúdos e, em última instância, um decréscimo significativo da liberdade de expressão.

Especificamente no caso brasileiro, essa concentração de mercado nas comunicações e todas as externalidades negativas que daí decorrem são bastante visíveis. No setor de audiovisual, o mercado se estabeleceu ao redor das grandes redes de televisão, marcado por um alto percentual de produção própria de conteúdo<sup>3</sup>. Contam-se essas redes nos dedos de uma mão. Logo, nessa mesma mão, contam-se os principais produtores dos programas televisivos. No setor cinematográfico a situação é quase idêntica, a não ser pelo fato de que, além do oligopólio, há ainda um alto grau de desnacionalização da produção, o que não ocorre no setor de audiovisual, somado ao fato de a maioria das obras exibidas no Brasil ser proveniente do exterior, especialmente dos Estados Unidos.

Para aqueles que acreditam ser a Ancinav uma tentativa de “dirigismo” estatal, uma constatação: na verdade, o “dirigismo” já existe de fato, mas não pelas mãos do Estado, e sim do mercado, atual senhor quase único da produção cultural brasileira em cinema e audiovisual.

#### **Analisando o anteprojeto<sup>4</sup>**

Tendo por base as justificativas anteriormente apresentadas, pode-se inferir que a regulação do cinema e do audiovisual é realmente necessária, e o anteprojeto apresentado pelo Ministério da Cultura (MinC) não é em vão. Portanto, também não é em vão analisar a proposta apresentada, em busca do aperfeiçoamento do arcabouço jurídico que se pretende dar à futura Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Tal aperfeiçoamento é essencial,

---

<sup>3</sup> A Rede Globo de Televisão, por exemplo, produz aproximadamente 90% de sua programação. As demais redes têm um índice de produção própria menor, mas também alto, variando entre 50% e 80% (Fonte: “Tema Polêmico”, artigo publicado na Revista Consultor Jurídico de 1º de julho de 2003). Esse fenômeno é, em grande parte, fruto de regras de afiliação e de formação de redes de retransmissão que incentivam a concentração no mercado de televisão, além do controle ineficiente de propriedade previsto pelo Decreto-Lei 236/67.

<sup>4</sup> A análise foi feita a partir do texto original apresentado pelo Executivo. As propostas de alteração apresentadas pelo Conselho Superior do Cinema são explicitadas em notas de rodapé ao longo do artigo.

pois, como demonstraremos nas linhas a seguir, o anteprojeto da Ancinav, nos moldes atuais, implementa um modelo repleto de erros e incertezas.

Antes de mais nada, é preciso ressaltar que o MinC, tanto na exposição de motivos que acompanha o anteprojeto de lei quanto nos esclarecimentos do ministro Gilberto Gil, incorre em um sério erro conceitual: a idéia de que é possível (necessário) separar o tratamento legal e institucional que se dá às redes físicas e às plataformas tecnológicas da regulação das atividades de produção e difusão de conteúdo audiovisual. A Ancinav, portanto, seria um ente complementar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações. Algo que o item 11 da exposição de motivos chama de “separação do *hardware* do *software*”.

Na verdade, tais regulações são inseparáveis. Se hoje o conteúdo (*software*) é produzido de maneira concentrada, isso se dá, em grande parte, devido à regulação que se dá à infra-estrutura (*hardware*). E não há como mudar aquele se não houver alteração na regulação desta. O próprio anteprojeto de lei, de certa forma, admite essa inseparabilidade ao estabelecer, no parágrafo 2º de seu artigo 38, que “outras modalidades de conteúdos audiovisuais serão definidos pela Ancinav em função de (...) (seu) meio de suporte e de transmissão, tecnologia empregada e outros atributos”. Se a própria definição da modalidade do conteúdo audiovisual está atrelada à tecnologia e à infra-estrutura que o suporta, como tentar separar as suas regulações?! É verdade que, na regulação de conteúdos, há algumas especificidades sensíveis, como, por exemplo, as referentes à programação para as crianças. Contudo, tais especificidades não são suficientes para se estabelecer qualquer pressuposto teórico sólido capaz de justificar a criação de um aparato estatal que trate exclusivamente desse assunto.

É no mesmo item 11 da exposição de motivos que se revela a verdadeira causa da busca dessa separação – a inviabilidade política da idéia original do ex-ministro Sérgio Motta de desenvolver a chamada “Lei de Comunicação Eletrônica de Massa”, que deveria redundar em uma única agência responsável pela regulação de todo o setor de comunicações, no que concerne tanto à infra-estrutura quanto ao conteúdo. A derrota do estabelecimento de uma legislação única para as comunicações tornou-se fato no momento em que a “Agência Nacional de Comunicações” pensada por Motta não vingou, dando lugar a outra proposta, que viria a se concretizar na Agência Nacional de Telecomunicações. (Anatel). Essa derrota ocorreu porque o Governo sabia que, àquele momento, era politicamente impossível reformular tanto a radiodifusão quanto as telecomunicações ao mesmo tempo, como ocorreu na maioria dos outros países que recentemente reformularam suas regulações das comunicações. Havia o interesse de se privatizar a Telebrás e de reformular a estrutura de

telecomunicações, mas já em relação à radiodifusão se via, principalmente no Parlamento, um forte movimento conservador, avesso a qualquer reforma. Resultado: Houve uma separação das telecomunicações da radiodifusão, para que se pudesse alterar apenas o setor para o qual havia condições políticas para a instituição de uma reforma<sup>5</sup>.

Foi a partir das discussões que precederam à reforma das telecomunicações brasileiras que a tese da separação entre *hardware* e *software* ganhou corpo, sendo publicamente defendida pelo sucessor de Motta, o ex-ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros. Tal tese vinha na esteira da idéia da separação entre radiodifusão e telecomunicações estabelecida naquela mesma época – sendo essa separação a tese politicamente vencedora, como comprovam todos os fatos ocorridos durante a reforma das telecomunicações e após o seu término.

Portanto, o que propõe o MinC não é baseado em uma teoria, e sim em uma possibilidade política. Tendo em vista que o estabelecimento de um arcabouço legal único e de uma única agência reguladora para todo o setor de comunicações é algo politicamente inviável – ainda que seja o ideal -, opta-se pela criação de uma agência separada, que se concentrará nas questões ligadas aos conteúdos do cinema e do audiovisual. Bem, nada mais justificável, visto como contribuição para a vulgarização do aforismo de Bismarck, “a política é a arte do possível”.

Mas talvez o impossível esteja em superar o conflito intra-estatal que a Ancinav, como está sendo proposta, irá criar. Com a Anatel, a confusão se dará na hora de definir quem é quem na regulação dos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura (TV por assinatura), bem como nos demais serviços de telecomunicações que transmitam conteúdo audiovisual, ainda que eventualmente e apenas como serviço de valor agregado. Com o Ministério das Comunicações, a rinha será no setor de radiodifusão de sons e imagens (TV aberta). E com o Ministério da Justiça, poderá haver conflito ao se definir qual será o papel de cada ente governamental no estabelecimento de sistemas de classificação indicativa de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais.

Todas essas indefinições são potencializados pela redação vaga de alguns itens do anteprojeto de lei. Fala-se, por exemplo, em “regular as atividades cinematográficas e audiovisuais” (Art. 20, IV), em “apreciar (...) denúncia (...) contra prestadoras de serviços de telecomunicações” (Art.20, XV), em “regular a relação de programadoras e distribuidoras de

---

<sup>5</sup> Esse desmembramento teve início com a edição da Emenda Constitucional no. 8, publicada no Diário Oficial da União de 16 de agosto de 1995. A Emenda redefiniu os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, transformando-os em objetos distintos do ponto de vista jurídico e permitindo a exploração privada dos serviços de telecomunicações.

conteúdo audiovisual” (Art.20, XVII), dentre outras atribuições. Contudo, não se estabelece exatamente o que é esse “regular” ou “apreciar”.

Além disso, o processo de convergência tecnológica no setor de comunicações faz com que, a cada dia, as barreiras que definem o que é cada um dos serviços seja cada vez mais tênue e porosa. A atividade de regulação posta em prática pelos entes governamentais ligados às comunicações – citem-se Anatel, Ministério das Comunicações e Ancine (talvez futura Ancinav) - é metastática, crescendo no mesmo ritmo em que cresce a oferta de serviços de comunicações. Desse modo, a definição da responsabilidade de cada um desses entes tende a se tornar cada vez mais problemática, e as rugas serão inevitáveis (como já ocorrem constantemente entre Anatel e Ministério das Comunicações).

Além dos conflitos de competência, há ainda a possibilidade de desentendimentos devido à possível transferência de recursos entre agências, uma vez que 5% dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), referentes às alíneas “c”, “d”, “e” e “j” da Lei 5.070/66 (com redação dada pela Lei 9.472/97), serão repassados ao Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual, sem qualquer teto para o valor bruto a ser repassado.

Atualmente, as verbas provenientes do Fistel são quase todas remetidas à Anatel, cabendo à Ancine somente até 3% dos valores referentes às alíneas da Lei 5.070/66 citadas anteriormente, até um limite de valor bruto de R\$ 30 milhões anuais. Na prática, portanto, a Ancinav vai receber mais dinheiro e, por conta disso, a Anatel menos.

E quem estiver na Ancinav vai ter de se especializar em conflitos. Mas, ao contrário dos conflitos intra-estatais, que são, na maior parte das vezes, dispensáveis, os conflitos com o mercado devem ser a própria razão de existência da Ancinav – desde, é claro, que ocorram em níveis razoáveis e com vistas à eficiente prática regulatória. Afinal, a atividade mais nobre de uma agência reguladora não é justamente intervir no mercado, de forma a torná-lo mais justo, eficiente e, primordialmente, capaz de atender às necessidades coletivas? E não há como intervir sem se criar uma boa dose de “desentendimentos”, sem se estabelecer um embate entre governo e agentes econômicos, de forma que esses agentes não se guiem exclusivamente pelas leis do mercado, mas também por vontades políticas legítimas e referendadas pela correta atuação estatal.

Contudo, não apenas os fatos recentes, mas toda a história de audiovisual brasileiro demonstra que esse conflito deverá ser muito mais intenso do que o que ocorreu na instalação das diversas outras agências reguladoras hoje em funcionamento no País. Tal fato ocorre porque o atual modelo brasileiro de regulação do audiovisual é, em sua maior parte,

estabelecido pelo carcomido Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT (Lei 4.117/62), promulgado ainda durante o Governo João Goulart, e com as posteriores alterações quase todas estabelecidas durante o regime militar. Desde então, houve poucas mudanças. As principais foram o estabelecimento de regras específicas para o setor de TV por assinatura, com destaque para a lei da TV a Cabo (Lei 8.977/95) e para a Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei 9.472/97), que trouxe apenas alterações pontuais na regulação do espectro radioelétrico e do setor de TV por assinatura, que passaram a ser de responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações. Essas inovações, contudo, mantiveram praticamente intacto o velho modelo, e as mudanças ocorridas no setor de audiovisual estão sendo ditadas por fatores basicamente de mercado (BOLAÑO, 2001).

O CBT, no que concerne à radiodifusão, se mantém vigente, tendo sido revogados, pela LGT, seus artigos referentes às telecomunicações. Na prática, o Código estabelece um controle incrivelmente burocrático, rígido e ineficiente das atividades de radiodifusão no País, que pouco contribui para o estabelecimento de uma comunicação plural e democrática. Os controles de propriedade são falhos<sup>6</sup>, não existem mecanismos efetivos para o estabelecimento de controle social sobre a radiodifusão e boa parte dos preceitos do CBT está tecnologicamente ultrapassada, tornando-se mera letra morta. No que concerne ao conteúdo veiculado pelas empresas de comunicação, é como se não existisse um efetivo controle das atividades de rádio e TV no Brasil. Hoje, essas atividades se encontram em um patamar bastante próximo da auto-regulamentação.

Bastou, portanto, o anúncio de uma possível ação estatal para a regulação de conteúdos no setor de audiovisual para que a proposta se tornasse uma “trombeta do apocalipse”, trazendo o prenúncio de volta da censura. Trata-se de uma reação exacerbada da mídia, que traduz não uma preocupação da sociedade, mas sim expressões de discursos de uma classe incomodada pela possibilidade de se estabelecerem controles à produção de conteúdos. Mais que isso: trata-se de uma mentira cínica, já que a inexistência de censura no Brasil é uma cláusula pétrea da Constituição Federal e, portanto, nem mesmo uma Emenda Constitucional seria capaz de estabelecer qualquer tipo de cerceamento à liberdade de expressão.

Não que o projeto da Ancinav não trouxesse, de fato, alguns itens dúbios, que poderiam ser interpretados como possíveis meios de censura. Citem-se, por exemplo, seu Art. 43, que dava à Ancinav a competência para dispor sobre “a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação” e o inciso I do Art. 8º, cujo texto estabelece

que “a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e interferências do Poder Público”.

Contudo, praticamente todos esses itens foram extirpados na primeira revisão do projeto, que precedeu ao término da consulta pública. Até mesmo o vice-presidente das Organizações Globo, João Roberto Marinho, um dos maiores opositores do projeto da Ancinav, admitiu em artigo publicado pelo jornal Folha de São Paulo em 02 de setembro de 2004, na seção especial “Ancinav em Debate”, que “a ameaça de volta da censura, que era real, dissipou-se com a supressão de diversos artigos”.

Bem sabe Marinho que o governo, quando quer censurar, utiliza meios bem menos explícitos. Apela para uma “auto-censura imposta”, se é que isso pode existir. Para tanto, usa todas as armas que estão à sua disposição para estabelecer cerceamento de forma velada – é necessário lembrar que o Estado é o maior anunciante brasileiro e que, além disso, concede diversos benefícios ao setor de comunicações, em troca, é claro, de um tratamento especial da mídia acerca de temas que lhe podem ser maléficos (LIMA, 2004).

Ora, mas se a principal reclamação da mídia em relação ao anteprojeto da Ancinav era o “dirigismo” que ele representava, e se os tais itens “dirigistas” foram extirpados, restam ainda motivos para a mídia espernear tanto? Sim, e muitos. O primeiro deles já foi citado: a possibilidade de haver um maior controle social sobre a programação das empresas de TV aberta e de TV a cabo. Para um setor no qual existe uma virtual auto-regulamentação, essa possibilidade de maior controle sobre seus conteúdos não é bem recebida, uma vez que ameaça a liberdade praticamente plena que as empresas de comunicação hoje têm em suas linhas editoriais. A Ancinav representaria, pela primeira vez na história das comunicações brasileiras, uma tentativa de se regular o conteúdo e promover a diversidade cultural nas comunicações. Seria uma virada na completa falta de interesse em se implementar a regulação de conteúdos, assunto que é citado apenas timidamente na legislação vigente (BOLAÑO, 2001). Muito provavelmente seria apenas uma tentativa frustrada, já que o projeto da Ancinav não estabelece qualquer mecanismo efetivo de controle social sobre os conteúdos audiovisuais. Mas ainda assim, lhe restaria a grandeza de haver tentado.

Contudo, apesar da questão da liberdade de programação ser a mais citada nas reações da mídia ao anteprojeto da Ancinav, o ponto de divergência realmente crucial está na série de taxas a serem cobradas das empresas dos setores de cinema e de audiovisual. Essas taxas são batizadas, no texto do anteprojeto, de “Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira” (Condecine), e vão substituir a atual “Contribuição

---

<sup>6</sup> Os controles de propriedade foram acrescentados ao CBT pelo Decreto-Lei 236/67.

para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional” (também Condecine), regida pela Medida Provisória 2.228-1/01 e pela Lei 10.454/02. Como as siglas são idênticas, as chamaremos, no texto, de “Condecine antiga” e “Condecine nova”.

O anteprojeto da Ancinav aumenta consideravelmente a base de incidência da contribuição, que deverá ser a principal fonte de renda para a formação do “Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros” (Funcinav). O objetivo primordial dessa contribuição é criar uma modalidade de subsídio cruzado nos setores de cinema e de audiovisual, de forma a estabelecer uma transferência de recursos das grandes produções para a produção de obras realizadas por pequenas produtoras. Estabelece ainda mecanismos que taxam as produções estrangeiras, de modo a criar novas fontes de financiamento para as realizações cinematográficas e audiovisuais brasileiras. Dessa maneira, o governo pretende alterar a forma como se dá atualmente o financiamento da maior parte da produção nacional, na qual o Estado investe diretamente ou por meio de incentivos fiscais, de financiamentos com recursos da Ancine ou de aporte de capitais de bancos públicos e empresas estatais. Em outras palavras, “quem atualmente financia a produção é o contribuinte” (SIMIS, 1998) e é por meio de subsídios cruzados que se tentará alterar esse quadro.

Para se ter uma idéia do aumento na carga fiscal que o anteprojeto da Ancinav significará para os produtores de cinema e de audiovisual, os valores das taxas pagas a título de “Condecine antiga”, que atualmente variam de R\$ 300,00 a R\$ 84 mil, passam, na “Condecine nova”, a variar entre R\$ 300,00 a R\$ 600 mil<sup>7</sup>. Para estabelecer uma comparação mais precisa: a taxa cobrada das obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias estrangeiras com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado, por exemplo, saltaria de R\$ 84 mil para R\$ 168 mil.

Outra novidade é a adoção de um sistema gradativo que torna a taxa sobre as obras cinematográficas proporcional ao número de cópias distribuídas. Assim, quanto mais salas de cinema ocupar uma produção, maior será a taxa a ser pagar a título de Condecine.

Os fins que levam ao estabelecimento das taxações são legítimos e, de fato, tais tributos podem, se bem aplicados, alavancar a produção cinematográfica e audiovisual brasileira. Contudo, a Ancinav terá de manejar com habilidade o possível encarecimento que pode ocorrer na distribuição de produtos cinematográficos no Brasil, até mesmo para as produções nacionais. Para evitar esse risco, as taxações previstas no anteprojeto devem ser revistas urgentemente. Isso porque todas as etapas da cadeia cinematográfica serão oneradas

caso o anteprojeto não sofra alterações, o que redundará em um efeito cascata na tributação. Até mesmo a venda de ingressos de cinema será taxada, em uma alíquota de 10%, como prevê o inciso III do Art. 63 da proposta<sup>8</sup>. O resultado deverá ser indigesto: encarecimento dos ingressos e, conseqüentemente, uma redução de público. Vale ressaltar que hoje apenas 13% dos brasileiros têm o hábito de ir ao cinema<sup>9</sup>.

Além disso, a definição de “produção independente” apresentada no anteprojeto – produção essa que deve ser a principal beneficiada pelos projetos patrocinados por verbas oriundas da “Condecine nova” - é um tanto quanto desastrada. Aliás, é quase uma cópia da que já existe atualmente no texto da Medida Provisória 2.228-1/2001, que regulamenta a Ancine. Segundo o Art. 40 da proposta, “produção independente é aquela realizada por empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, que não tenha associação ou vínculo, direto ou indireto, com prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais”. Tal definição parte de uma constatação acertada: a de que, atualmente, a produção comercial de filmes está em sua maior parte sendo efetuada por empresas coligadas a concessionárias de televisão – primordialmente de TV aberta. Cite-se como exemplo a Globo Filmes, subsidiária das Organizações Globo, que atualmente é a maior produtora nacional de cinema, dona de uma fatia superior a 20% do mercado cinematográfico doméstico. Nesse ponto, nada a se acrescentar – de fato a participação de concessionárias de televisão não pode ocorrer nas produções independentes.

Contudo, nada é dito sobre composição de capital, domínio de mercado, coligação entre produtoras, etc. Se a Columbia Pictures, por exemplo, estabelecer subsidiária constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País e com apenas mais que 50% do capital total e votante sob titularidade direta ou indireta de brasileiros, e sem a co-participação de qualquer entidade citada no Art. 40, passará a ser uma “produtora independente” de acordo com as regras previstas pelo anteprojeto. E não é de interesse de ninguém que tal tipo de empreendimento possa receber verbas públicas, visto que o País não está em condições de promover atos de caridade para um dos negócios mais lucrativos da Sony, que é sócia majoritária da Columbia Pictures.

Outra grave possível conseqüência, essa ligada ao sistema gradativo proposto para a taxação das cópias distribuídas, é uma concentração ainda maior da exibição nos grandes

---

<sup>7</sup> O Conselho Superior do Cinema sugeriu uma redução para R\$ 80 mil

<sup>8</sup> O Conselho Superior do Cinema sugeriu a substituição da taxação sobre ingressos por uma alíquota de 2% a ser cobrada sobre a venda de diversos tipos de aparelhos eletroeletrônicos.

<sup>9</sup> Fonte: Grupo de Mídia, 2004

centros urbanos. Entre disponibilizar mais cópias, de forma a atender mercados menores, ou comercializar menos cópias, com vistas a evitar uma maior taxação na distribuição de obras cinematográficas, os distribuidores muito provavelmente vão escolher a segunda opção, visto que o custo marginal de exibição crescerá consideravelmente com o aumento do número de cópias distribuídas.

A legislação, como planejada originalmente, pode intensificar o fenômeno de *cream skimming* que há um bom tempo já vem ocorrendo no setor cinematográfico. Em outras palavras, incentivará uma maior concentração do mercado de exibição e fatalmente levará à morte das salas de cinemas não organizados no modelo *multiplex* ou instaladas em cidades de pequeno e médio porte. Algo preocupante, levando-se em conta que, no ano de 2001, por exemplo, apenas 8,2% dos municípios contavam com pelo menos uma sala de cinema – e ínfimo 0,7% tinha 6 ou mais salas<sup>10</sup>.

Mas entre os diversos pontos de discórdia, o que se tem mostrado mais intenso é a taxa de 4% a ser cobrada na “aquisição, inclusive por permuta, de espaço publicitário para o anúncio de obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e em outros serviços de telecomunicações exploradores de atividades audiovisuais”, como estabelece o anteprojeto em seu inciso V do Art. 64, combinado com o Art. 70<sup>11</sup>. Tanto as empresas de TV aberta quanto de TV por assinatura, possíveis prejudicadas por essa taxação, vêm criticando duramente essa proposta e alegam que tal aumento de carga tributária pode inviabilizar a prestação dos seus serviços.

Tecnicamente, a crítica não teria razão de ser. A taxa de 4% será cobrada, nos dizeres do anteprojeto, “na aquisição do espaço”, ou seja, os anunciantes, e não as empresas de TV, seriam os responsáveis por seu pagamento. Contudo, no mundo real, os empresários de TV aberta e de TV por assinatura têm razão para estarem preocupados. É praticamente certo que esse custo extra dos anunciantes será, em sua maior parte, repassado às empresas de TV, por meio de descontos na venda de espaço publicitário. Esse repasse deve ocorrer porque não apenas a TV, mas todo o setor de mídia é hoje refém de um oligopsônio, tanto em nível nacional quanto regional. Ainda que os anunciantes sejam muitos, as agências de publicidade, os reais consumidores de espaço publicitário, são poucas. E por serem poucas, são elas o principal fator na definição dos valores cobrados pela mídia na venda de espaço publicitário.

Um problema adicional relativo a esse ponto está na definição do que será taxado: “obra cinematográficas ou videofonográficas publicitária”. Essa definição faz com que apenas

---

<sup>10</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

<sup>11</sup> O Conselho Superior do Cinema sugeriu a redução da alíquota para 3%.

os filmes publicitários - aqueles exibidos durante os intervalos comerciais - sejam passíveis de taxaço. Cria-se, portanto, um incentivo para a prática do *merchandising*, também conhecido como *merchan*.

Trata-se de uma publicidade tosca, de pouco valor agregado, para cuja realização são necessários apenas um ínfimo número de redatores publicitários e, nos melhores casos, a construção de um cenário minimamente apresentável. Incentivá-la de qualquer modo, ainda que de maneira não intencional, como faz o anteprojeto da Ancinav, é prestar um desserviço ao mercado publicitário.

Assim, caso o governo não queira abrir mão da verba proveniente da taxaço da publicidade na TV (estimada em aproximadamente R\$ 120 milhões), deverá encontrar formas alternativas, de modo que não haja incentivo ao *merchandising*, tampouco transferência da responsabilidade pelo pagamento das taxas para as concessionárias dos serviços de televisão.

Uma possibilidade é adotar, para tanto, uma taxaço similar à utilizada no setor de telefonia, cujos produtos compõem o Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Comunicações (FUNTTEL). Nesses casos, o tributo é cobrado das empresas de telefonia sobre o faturamento bruto, deduzidos os impostos, com proibição explícita do repasse desse custo excedente aos consumidores. Previsão de contribuição similar, baseada no total de espaço publicitário contratado, cobrada diretamente das agências de publicidade, com proibição de repasse às empresas de radiodifusão, pode ser uma solução para o impasse estabelecido pelo anteprojeto da Ancinav. Mas um modelo de taxaço como esse só é possível se o órgão regulador tiver acesso aos dados financeiros das empresas reguladas. No caso da Ancinav, tal prerrogativa existe, conforme previsão disposta no Art. 32 de seu anteprojeto. Contudo, ainda que tal regra possa vir a proteger alguns dos interesses das empresas de televisão, elas não estão nem um pouco dispostas a fornecer ao Poder Público informações econômico-financeiras relativas aos seus empreendimentos.

Finalmente, analisando especificamente a estrutura que se pretende dar à futura Ancinav, poucas são as novidades. Em regra, suas características serão basicamente as mesmas de grande parte das agências reguladoras hoje existentes: entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada a um Ministério e coordenada por um Conselho Superior integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

Como novidade, apenas a alteração do Ministério supervisor, que passará a ser o Ministério da Cultura no lugar do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Exterior, ao qual a Ancine é atualmente vinculada. Em relação ao Conselho Superior do Cinema hoje existente, esse passará a se chamar, de acordo com o anteprojeto, Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual. O novo conselho não deve apresentar grandes diferenças em relação ao que atualmente existe – exceto talvez em relação à sua composição e presidência. Contudo, o anteprojeto não traz alterações explícitas na composição desse órgão colegiado, remetendo as regras sobre sua formação a regulamento que será posteriormente elaborado, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do Art. 9º do anteprojeto.

Outra característica praticamente idêntica às das demais agências será o conflito que haverá entre uma agência robusta e um ministério esvaziado. Caso implantada como prevista, a Ancinav deverá ter uma estrutura muito maior do que a de seu ministério supervisor. Além disso, seu orçamento, ao que tudo indica, será consideravelmente maior do que o do Ministério da Cultura. Ocorrerá, desse modo, fenômeno idêntico ao que ocorreu, por exemplo, com a Anatel: a agência é hoje muito mais forte do que o Ministério das Comunicações e, por isso, vem canibalizando o seu ministério supervisor e até mesmo assumindo o seu papel de planejador de políticas públicas. E quando a mesma agência que implementa também planeja, temos uma grave disfunção de modelo.

## Conclusão

A intenção é boa, mas os resultados da instalação da Ancinav, nos moldes apresentados, são imprevisíveis. Não haverá “dirigismo” ou censura, isso é certo. Porém, já não é tão certo que a proposta apresentada seja capaz de trazer, de fato, mais benefícios do que malefícios para o cinema e o audiovisual brasileiros. No setor cinematográfico, ainda que a presença de produções estrangeiras seja preponderante, há de se destacar que o cinema nacional vem conseguindo resultados brilhantes sob as regras atuais. É preciso lembrar que há pouco mais de uma década, mais precisamente em 1991, quando a Embrafilme foi extinta, durante o governo Collor, chegamos a ficar um ano inteiro sem produzir qualquer filme de longa metragem. A agonia da indústria cinematográfica brasileira perdurou até 1995, ano em que foi lançado “Carlota Joaquina, Princesa do Brasil”. A produção de Carla Camurati foi o divisor de águas para o renascimento do cinema brasileiro. Em 2003, apenas 9 anos após o início do renascimento, as produções brasileiras foram responsáveis por 20% da bilheteria de cinema do País<sup>12</sup> – um aumento, sem dúvida, surpreendente.

Porém, há espaço para que o cinema brasileiro conquiste uma fatia de mercado ainda maior, inclusive no mercado internacional. Para tanto, a ação do Estado é essencial. Contudo, o governo deve ter a preocupação de não implodir um modelo que vem gerando bons resultados para, em seu lugar, instituir uma nova legislação repleta de incertezas. Mudanças na regulação do cinema brasileiro são necessárias, mas tais alterações devem se basear nos erros e acertos passados.

Necessitamos, portanto, em relação ao cinema, apenas de ajustes localizados que possam aperfeiçoar a estrutura já existente, e não instituir um modelo completamente novo, como pretendem os criadores do anteprojeto da Ancinav. Ademais, os erros cometidos pelo anteprojeto deverão comprometer até mesmo instrumentos que poderiam trazer benefícios para a indústria cinematográfica brasileira, como por exemplo os mecanismos de subsídios cruzados a serem criados. As taxações, como previstas, podem redundar em empecilhos aos projetos cinematográficos nacionais realizados em um modelo comercial. Consequentemente, acarretaria uma crise em toda a produção brasileira, não apenas a comercial, mas inclusive a independente.

Já o setor de audiovisual é tratado apenas de maneira reflexa no anteprojeto - apesar de ser social e economicamente muito mais importante do que o cinema, uma vez que a televisão

---

<sup>12</sup> Fonte: Boletim Filme Brasil, 2004

é o principal meio de comunicação e entretenimento da maior parte da população brasileira<sup>13</sup>. Temas essenciais para o setor, como a produção independente, a regionalização de conteúdos e o combate à concentração de propriedade são tratados apenas de maneira genérica, simplesmente repetindo as disposições que hoje já integram o capítulo destinado à Comunicação Social na Constituição Federal. Mantém, portanto, o mero caráter programático que tais dispositivos têm desde 1988, jamais tornados efetivamente objetos de políticas públicas do setor de comunicações. Em relação a tais temas, o texto do anteprojeto limita-se a estabelecer, em seu art. 93, um “compromisso público” a ser acordado anualmente entre as empresas de televisão e a Ancinav. Porém não ousa estabelecer cotas para as produções regionais e/ou independentes e, o mais grave, é omissivo em relação a possíveis punições aplicadas em caso de não cumprimento do compromisso – ou seja, tudo leva a crer que tal acordo será tão somente uma peça de decoração.

Em resumo: o anteprojeto da Ancinav inova muito em uma área na qual deveria interferir pouco e é bastante conservador no setor em que deveria ser vanguardista. Outra dicotomia: implementa divergência regulatória justamente em um setor marcado pela intensa convergência tecnológica. Será necessária, portanto, uma ampla revisão de todo o anteprojeto antes que ele seja apresentado ao Congresso Nacional, de forma a implementar uma proposta forte o suficiente para vencer os interesses pessoais dos muito parlamentares diretamente ligados ao setor de comunicações e capaz de implementar uma regulação efetiva e que realmente traga avanços para os setores de cinema e audiovisual brasileiros. Revisão essa que jamais será posta em prática por meio de uma simples consulta pública.

---

<sup>13</sup> Segundo dados do Grupo de Mídia, em estudo realizado em 2002, 84% dos domicílios brasileiros possuíam pelo menos um aparelho de televisão. Além disso, esse mesmo estudo revela que 58,7% das verbas de publicidade foram, também no ano de 2002, destinadas à televisão aberta.

## Bibliografia

- BAGDIKIAN, B.H., *O Monopólio da Mídia*. Tradução de Maristela M. de Faria Ribeiro, São Paulo, Scritta, 1993.
- BOLAÑO, C.R.S., “O Modelo Brasileiro de Regulação do Audiovisual”, texto apresentado no 10º Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Comunicação (Compós), 2001.
- BISHOP, Matthew; KAY, John; MAYER, Colin, *The Regulatory Challenge*, New York, Oxford University, 1995.
- DIZARD, W., *A Nova Mídia: a Comunicação de Massa na Era da Informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- FOLHA DE SÃO PAULO, *Ancinav em debate*. São Paulo, 02 de setembro de 2004.
- LIMA, V. A., *Mídia: Teoria e Política*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Sete teses sobre mídia e política no Brasil*, in Revista da USP – Dossiê Televisão, n. 61, mar-abr-mai 2004.
- MORAES, D., (org.), *Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MOSCO, V., *Repensando e renovando a economia política da comunicação*, Perspectivas em Ciência da Informação, vol. 3, n. 2, 1998.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*, 2003.
- RAMOS, M. C., *O ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão normativa*. Depoimento à Comissão de Educação do Senado Federal proferido em 05/12/2001.
- SIMIS, A., “Situación del audiovisual brasileño em la década de los noventa”. Revista Comunicación Y Sociedad, no. 33. 1998.
- UNESCO, *Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação na Nossa Época*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.