

Crônica de uma Separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente

Crónica de una separación: políticas públicas para fomentar la producción audiovisual independiente

Chronicle of a separation: brazilian public policies for the audiovisual sector and the support to the independent television production

Marcelo Ikeda¹

RESUMO: O modelo de fomento indireto, em que se basearam as políticas públicas para o audiovisual a partir dos anos noventa, revelou-se de fato uma política de oferta de longas-metragens cinematográficos, oferecendo poucas possibilidades para o estímulo à presença da produção independente nas grades de programação das televisões abertas ou fechadas. Este artigo analisa as políticas públicas desenvolvidas para o audiovisual brasileiro a partir dessa perspectiva, apontando algumas modificações no Governo Lula, apesar de tímidas, que culminaram na aprovação da Lei 12.485/11, que prevê a obrigatoriedade de veiculação de produção independente brasileira no horário nobre nos canais de TV por assinatura.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas audiovisuais; produção independente; ANCINE; Lei 12.485/11.

RESUMEN: El modelo indirecto de desarrollo, en que se basaban las políticas públicas para el audiovisual brasileño de la década de los noventa, resultó ser en realidad una política de oferta de largometrajes, con pocas oportunidades para la producción independiente en las redes de programación de televisión abierta o cerrada. Este artículo analiza las políticas públicas desarrolladas en el sector audiovisual brasileño, señalando algunas modificaciones en el gobierno Lula, aunque tímidas, que culminaron con la aprobación de la Ley 12.485/11, que prevé la exhibición obligatoria de la producción nacional independiente en el prime time de los canales de televisión cerrada.

PALABRAS CLAVE: políticas audiovisuales en Brasil; producción independiente; ANCINE; Ley 12.485/11.

ABSTRACT: The tax incentive model, on which federal public policies to the audiovisual sector implemented in Brazil since the 1990's was based, was in fact a supply side policy, especially on feature films, offering few opportunities to support the presence of independent production on either free or pay television channels. This article analyzes Brazilian national policies in this period, pointing out some changes in Lula's government, though timid, which culminated in the approval of Law 12.485/11, which introduces Brazilian productions in prime time programming on pay TV.

KEYWORDS: Brazilian audiovisual policies; independent production; ANCINE; Law 12.485/11.

¹ Mestre em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil. Contato: marceloikeda@ymail.com

Introdução

A partir do *impeachment* do Governo Collor, no início dos anos noventa foram sendo reconstruídas as políticas de apoio do Estado às atividades culturais, entre elas, as do setor cinematográfico. Diferentemente do modelo anterior, passavam a se basear num modelo de fomento indireto, através dos mecanismos federais de incentivo baseados em renúncia fiscal (LOPES, 2001; MARSON, 2006). No caso do setor audiovisual, no início dos anos noventa, basearam-se num binômio: de um lado, o “mecenato privado”, estabelecido nos Art. 18 e 25 da Lei Rouanet; de outro, no Art. 1º da Lei do Audiovisual, específica para a atividade cinematográfica, criada em 1993. Eram a base de uma política de base industrialista, que visava a reocupação de um mercado interno praticamente dominado pelo produto hegemônico estrangeiro (GATTI, 2005). Entre 1992 e 1993, a participação do filme brasileiro nas salas de cinema não atingiu o ínfimo percentual de 1% (ALMEIDA E BUTCHER, 2003).

No entanto, as leis de incentivo não atingiram os resultados esperados por essa política de base industrialista. Não houve de fato a elaboração de uma política estratégica para o setor, que visasse uma ocupação sistêmica do mercado cinematográfico. Ao invés disso, houve simplesmente uma política de oferta, que supunha que a ocupação do mercado se daria essencialmente com a produção de obras, mas sem a promoção de uma política de competitividade que fizesse com que essas obras, uma vez concluídas, fossem estimuladas a circular nesse mercado. Essa total despreocupação tanto com uma política de demanda quanto com as características específicas do mercado cinematográfico brasileiro foram o cerne do fracasso da política de incentivos fiscais, enquanto proposta de um modelo industrialista que visava a autossustentabilidade. **Ou seja, é possível afirmar que, ao invés de uma**

política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu, simplesmente, uma política de produção de longas-metragens cinematográficos.

As leis de incentivo concentraram-se no apoio a projetos de produção, desconsiderando as sinergias e a necessidade de investimentos nos demais elos da cadeia produtiva (distribuição e exibição). Análise realizada pela ANCINE mostra que entre os 793 projetos ativos em 2006 – isto é, projetos aptos a captar recursos pelas leis de incentivo fiscais administradas pela ANCINE, ou seja, projetos com primeira autorização para captação em 2006 ou aprovados em anos anteriores mas com renovação do prazo de captação para 2006 – 749 projetos, ou 94,5% do total de projetos ativos eram projetos de produção de obras audiovisuais. Todos os demais tipos de projetos, como projetos de distribuição/comercialização, festivais internacionais, desenvolvimento e infraestrutura técnica totalizaram apenas 44 projetos, ou 5,5% do total (IKEDA, 2007).

Ademais, entre os 749 projetos de produção de obra audiovisual, 579 (77,3%) são projetos cinematográficos de longa-metragem. Os projetos de típica destinação para a televisão – séries, programas de TV ou telefilmes – totalizam apenas 79, pouco mais de 10% do total de projetos de produção (10,5%).

O estudo ainda aponta que, se considerarmos os valores captados pelos projetos em andamento, 91,7% do montante captado para os projetos de produção foi destinado a longas-metragens cinematográficos. Por sua vez, os projetos de produção correspondem a 97,1% do total dos valores captados pelos projetos ativos em 2006.

Dessa forma, o perfil dos projetos autorizados para captação pela ANCINE revela que as leis de incentivo na prática representaram um modelo de produção de longas-metragens cinematográficos, desconsiderando a necessidade de investimentos nos demais elos da cadeia produtiva, como a distribuição e exibição, e desconsiderando a produção de outras obras audiovisuais visando prioritariamente outros segmentos de mercado, como o vídeo doméstico e a televisão por assinatura ou aberta.

O estímulo à produção independente nas grades das televisões abertas ou fechadas acabou se tornando um item marginal nas pautas de discussão da política pública desse período, representando um dos principais aspectos do fracasso dessa política, ao desconsiderar um importante segmento de mercado na cadeia produtiva do audiovisual.

O desafio da produção independente nos canais de televisão

Ao invés de uma política sistêmica de ocupação do mercado audiovisual, o modelo de leis de incentivo representou meramente uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. Não houve uma visão integrada do mercado audiovisual, que visasse à produção de obras que ocupassem os diversos segmentos de mercado.

Os produtores audiovisuais encontraram um mercado bastante restrito para a produção independente nas televisões seja aberta seja fechada. Apesar dos preceitos constitucionais de obrigatoriedade de veiculação da produção independente e da produção regional, esses artigos não foram regulamentados, consolidando o atual modelo de produção das televisões: a produção própria. Conforme o Art. 221 da Constituição Federal:

Art.221 - A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

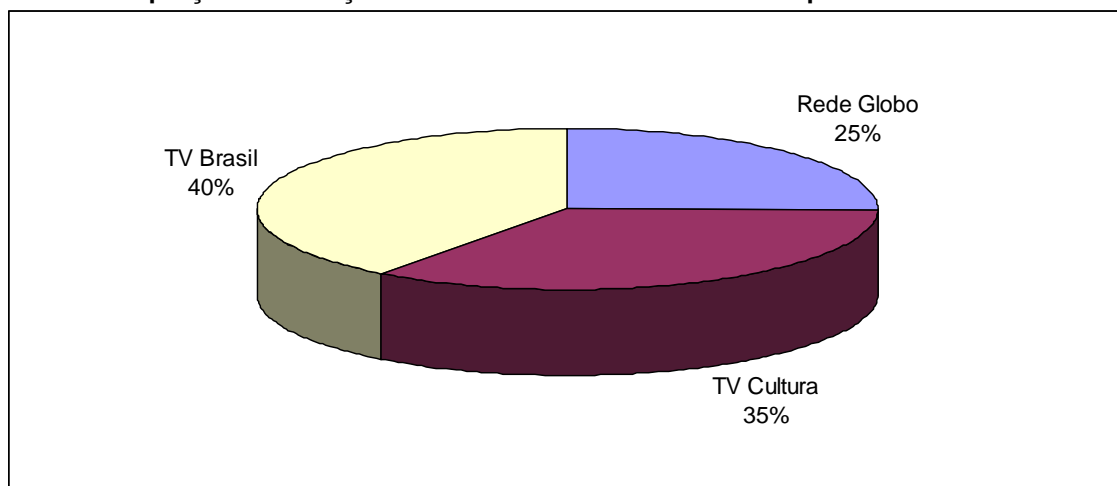
IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Apesar de o Art. 221 da Constituição Federal prever um conjunto de princípios que norteariam a programação das televisões, a regulamentação desses artigos permanece em aberto. Apenas o inciso IV sofreu uma resposta concreta, mediante a revisão da Classificação Indicativa, a partir da Portaria 1.120/07 do Ministério da Justiça. Apesar da previsão constitucional, o perfil da programação das TVs abertas brasileira continua com participação bastante reduzida de conteúdos informativos e educativos.

Se não há veiculação de produção independente nas televisões, mesmo o longa-metragem cinematográfico encontra reduzidos canais de exibição. Dados compilados pela ANCINE mostram a posição do filme brasileiro nos canais de TV aberta (MARTINS, 2008). Em 2011, considerando as oito principais emissoras cabeças-de-rede, houve 319 exibições de filmes brasileiros, contra 1.990 de filmes estrangeiros (13,8%). Quando se analisa a exibição dos filmes brasileiros por canal, as emissoras públicas (TV Brasil e TV Cultura) são responsáveis por 75% dessas exibições. De outro lado, entre as emissoras privadas, apenas a Globo exibiu filmes brasileiros em 2011: as demais emissoras exibiram apenas filmes estrangeiros. O bom número de filmes brasileiros veiculados pela emissora-líder deve ser, no entanto, relativizado, já que grande parte desses filmes é exibido no programa Sessão Brasil (antigo Intercine Brasil), veiculado na madrugada de segunda para terça-feira às 2hs, como mero acervo da emissora.

Ou seja, os dados mostram que não existe um cenário de fato para a exibição de filmes brasileiros com primeira exibição na TV aberta, como decorrência da sucessão das janelas de exibição, como receita suplementar aos filmes. No caso das emissoras públicas, os filmes possuem um perfil cultural, enquanto na emissora líder, os filmes brasileiros exibidos ou são os *blockbusters* coproduzidos pela empresa (isto é, cuja exibição não oferece receita adicional para os produtores) ou são obras de acervo, exibidas em horários bastante restritivos.

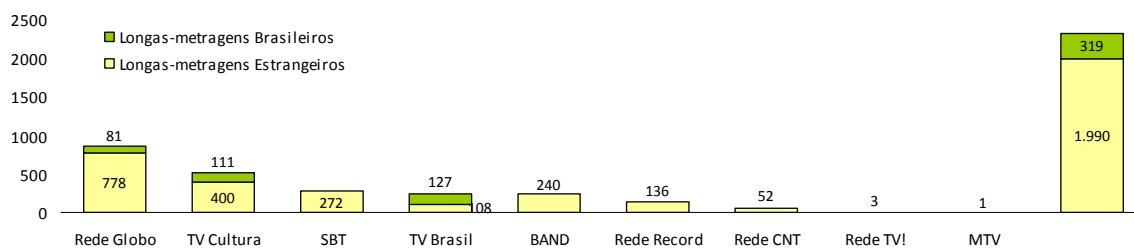
Gráfico 1 – Proporção de Exibição de Filmes Brasileiros Veiculados por Canal de TV Aberta - 2011



Fonte: OCA/ANCINE

Quando se comparam as proporções do número de exibições de filmes nacionais e de estrangeiros exibidos, percebe-se que as emissoras privadas concentram-se na exibição de filmes estrangeiros. Na TV Brasil, 94% das exibições de filmes são de filmes brasileiros. Na Globo, apesar de ter exibido 25% do total de exibições de filmes nacionais veiculados em 2011, os filmes nacionais correspondem a menos de 10% do total de títulos veiculados no canal (9,4%).

Gráfico 2 – Número de Exibição de Filmes por Origem Segundo o Canal de TV Aberta - 2011



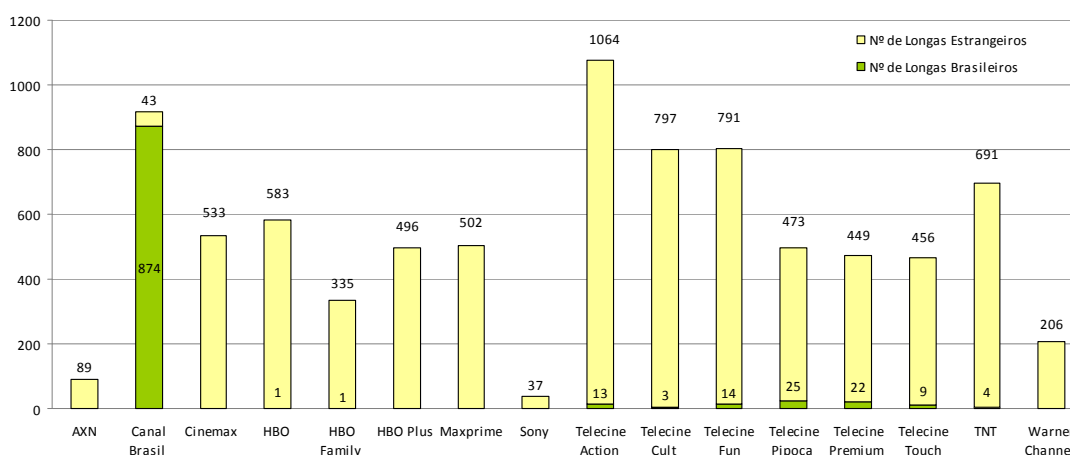
Fonte: OCA/ANCINE

Nas televisões fechadas, apesar da existência de um grande número de canais exclusivos à veiculação de obras cinematográficas, os filmes brasileiros acabaram em sua grande maioria restritos a um único canal: o Canal Brasil. Este canal surge de uma obrigatoriedade legal, prevista no Decreto 2.206/97, que regulamenta a Lei do Cabo (Lei 8.977/95), que prevê a existência de um canal exclusivo de veiculação de obras cinematográficas brasileiras. Essa legislação criou algumas distorções. A primeira é que a obrigatoriedade existe apenas na TV a cabo, criando distinções na programação segundo a tecnologia de transmissão. Dessa forma, caso a transmissão fosse realizada por satélite ou micro-ondas (DTH ou MMDS), a obrigatoriedade não se aplicaria. Isso explica porque, durante muito tempo, a operadora Sky não exibia o Canal Brasil. A segunda é que a exigência legal contribuiu para a concentração da grande maioria de filmes brasileiros nesse canal, enquanto nos demais canais a exibição tornou-se quase nula. Como na NET – principal operadora de TV a cabo – o canal era disponibilizado apenas para os assinantes do pacote *Advanced*, mais caro, os filmes brasileiros apenas poderiam ser vistos por um universo restrito dentro dos consumidores da TV por assinatura.

Como mostra o Gráfico 3, com dados de 2011 informados pela ANCINE, os filmes brasileiros ficam praticamente restritos ao Canal Brasil. A ANCINE acompanha a programação de 16 canais de TV por assinatura, cujo principal produto é a exibição de longas-metragens (“canais de filmes”): AXN, Canal Brasil, Cinemax, HBO, HBO Family, HBO Plus, Maxprime, Sony, Canais Telecine (Telecine Action, Telecine Cult, Telecine Fun, Telecine Pipoca e Telecine Premium), TNT e Warner Channel (CARVALHO, 2008). Em 2011, 6 desses 16 canais não exibiram filmes brasileiros em sua programação (AXN, Cinemax e Maxprime, HBO Plus, Sony e Warner). Em outros canais, a participação de filmes brasileiros é inferior a 1% (HBO, HBO Family, Telecine Cult, TNT). Nos demais canais, oscila entre 1% e 5% (Telecine Action, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium).

De outro lado, surge o Canal Brasil, em que 95% dos longas-metragens exibidos são de origem brasileira. Dessa forma, a própria legislação contribuiu para a concentração de títulos brasileiros em um único canal, quando nos demais a presença do filme brasileiro é, na melhor das hipóteses, ligeiramente inferior a 5%. Em suma, a presença do filme brasileiro nos canais de televisão por assinatura é bastante reduzida, e concentrada em um único canal (Canal Brasil).

Gráfico 3 – Número de Filmes Veiculados por Origem Segundo o Canal de TV por Assinatura – 2011



Fonte: OCA/ANCINE

Sem alternativas para a produção independente nas grades das televisões, restava aos produtores a produção cinematográfica. Durante o período inicial das leis de incentivo, entre 1995 e 2002, até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não houve uma política sistemática que visasse a inclusão da produção independente nos canais de televisão. O então presidente da ANCINE, Gustavo Dahl, chegou a colocar a seguinte questão, em texto para a Revista Tela Viva, num tom claramente provocativo: “A televisão é uma concessão do Estado ou o Estado é uma concessão da televisão?” (DAHL,2006) A única iniciativa efetiva de aproximação

da televisão com o cinema partiu do mercado, da própria Globo, criando a Globo Filmes. No entanto, como vimos, era um número pequeno de filmes, e, ainda, a Globo não aportava recursos diretos na produção das obras, mas apenas cedia espaço publicitário para a promoção das obras e serviços de consultoria.

Art. 39, X, MP 2.228-1/01

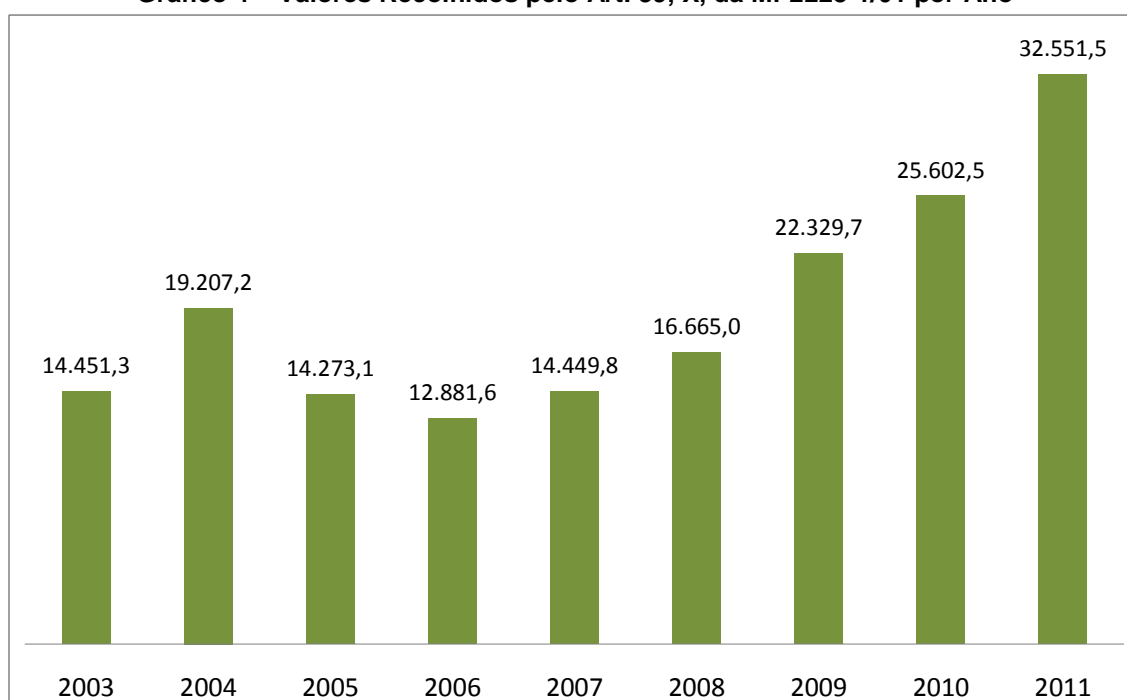
A exceção ocorreu com a MP 2228-1/01, que inseriu um novo componente de aproximação entre a produção independente e a TV fechada com a criação de um novo mecanismo de incentivo, o Art. 39, X, da MP 2228-1/01. Esse mecanismo funciona de forma bastante similar ao Art. 3º da Lei do Audiovisual, estimulando uma aproximação entre os agentes estrangeiros e a produção local, através de um abatimento na tributação relativa às remessas de lucros para o exterior caso a empresa estrangeira invista na produção local, tornando-se, com o investimento, uma coprodutora. Nesse caso, ao contrário do Art. 3º, em que o abatimento era no imposto de renda, no Art. 39, X, as empresas que investirem 3% das remessas para o exterior em decorrência da exploração de obras audiovisuais ficam isentas da CONDECINE Remessa (no valor de 11% das remessas). Ou seja, com a mesma lógica de “chantagem fiscal” aplicada ao Art. 3º após as mudanças da MP 2228-1/01: as contribuintes poderiam “escolher” entre efetuar o pagamento da CONDECINE no valor de 11% das remessas ou aplicar 3% em produções locais e se tornarem coprodutoras, exibindo tais obras em sua grade de programação.

Sendo as contribuintes as programadoras estrangeiras da televisão por assinatura, este mecanismo prevê uma parceria entre as produtoras independentes e os responsáveis pelo conteúdo dos canais, sendo um mecanismo voltado para o mercado, pois não fomenta exclusivamente a produção, mas estimula as sinergias entre os elos da cadeia produtiva, visando a veiculação dessas obras. A inserção dessas obras é um fator positivo, especialmente nos canais estrangeiros de TV por assinatura,

cuya presença da produção estrangeira é bastante nítida. O conteúdo nacional da TV por assinatura é, com a exceção de canais com alcance restrito, basicamente de uma única programadora: a Globosat, cujo modelo é o da produção própria, assim como a Globo.

No entanto, há dois problemas com esse mecanismo: primeiro, os valores recolhidos são pequenos, insuficientes para uma efetiva ocupação da produção independente nos canais estrangeiros da TV por assinatura. O Gráfico 4 mostra que o recolhimento anual do mecanismo é por volta de R\$15 milhões. No entanto, nos últimos três anos, há uma tendência de aumento nos valores recolhidos, em decorrência de uma recuperação do setor de TV por assinatura, em decorrência dos serviços convergentes, como o *triple play*.

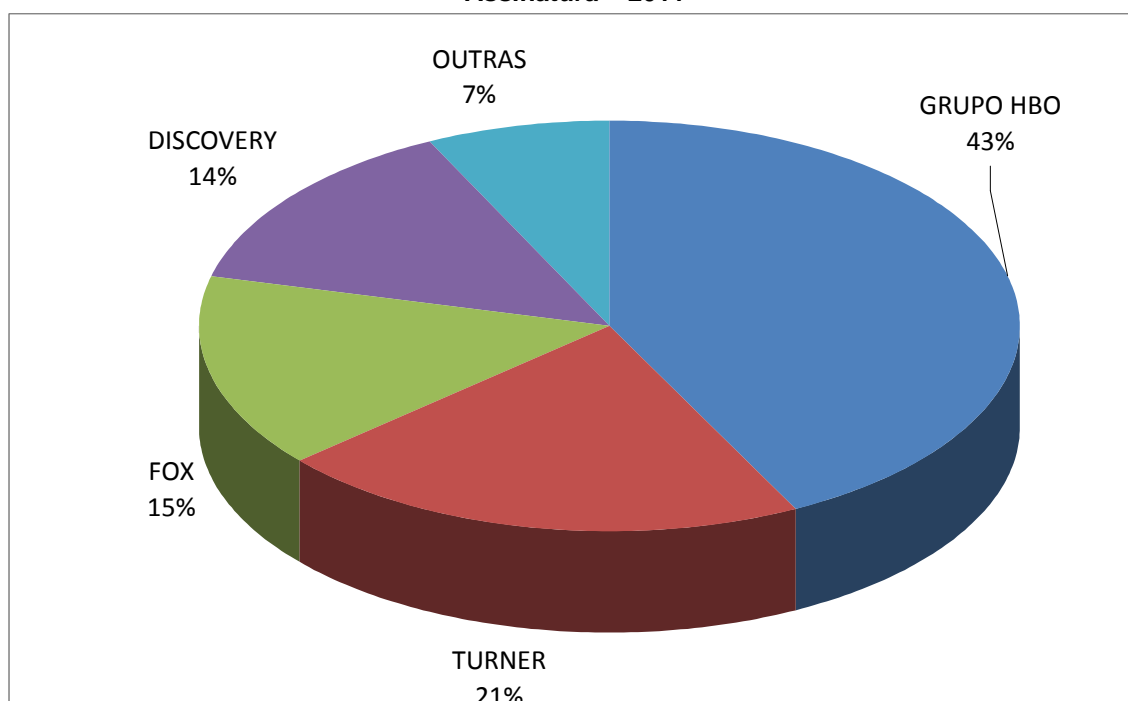
Gráfico 4 – Valores Recolhidos pelo Art. 39, X, da MP2228-1/01 por Ano



Fonte: ANCINE.

O segundo é que o recolhimento é concentrado: as quatro principais programadoras estrangeiras são responsáveis por mais de 90% do recolhimento. Além disso, praticamente metade (43%) dos valores recolhidos é realizado por uma única programadora: o Grupo HBO (*Brazil Distribution LLC*). As demais três programadoras possuem participações entre cerca de 10% e 20%. O Gráfico 5 mostra a composição do recolhimento do Art. 39, X, por programadora para o ano de 2011, mas as proporções não sofrem profundas alterações se considerarmos outros anos de análise.

Gráfico 5 – Composição dos Valores Recolhidos por Programadora Estrangeira de TV por Assinatura – 2011



Fonte: ANCINE.

Com esses recursos, o Grupo HBO optou em produzir minisséries com padrão de produção internacional. O elevado custo dessas séries (cerca de R\$1 milhão por capítulo, todas com captação em película) contribuiu para que fossem produzidas poucas obras. Pela HBO, foram realizadas *Mandrake* (Conspiração Filmes, captação de

R\$11 milhões), *Filhos do Carnaval* (O2 Produções Cinematográficas e Artísticas, captação de R\$14,5 milhões) e *Alice* (Gullane Entretenimento, captação de R\$13 milhões), todas minisséries com 13 capítulos. Apenas nessas três minisséries foram empregados quase R\$40 milhões, ou mais de 40% do total dos valores recolhidos pelo mecanismo.

Apesar de precisar de aperfeiçoamentos, o Art. 39, X ofereceu uma oportunidade, ainda que tímida, para a introdução da produção independente nas grades de programação da TV por assinatura, nos canais estrangeiros, através do estímulo a uma parceria entre a empresa produtora nacional e a programadora estrangeira.

As mudanças tímidas do Governo Lula: em busca de uma aproximação

A partir do Governo Lula houve uma mudança no foco das relações entre a produção independente e a televisão. Se nos governos anteriores a aproximação era cautelosa, visando um estímulo para que as televisões investissem nessas produções, no Governo Lula houve uma tentativa de regulamentação do setor, com uma revisão da legislação, impondo obrigatoriedades e até mesmo cotas de programação.

Primeiro, com um anteprojeto de lei que visava a criação de uma nova agência reguladora em substituição à ANCINE – a ANCINAV. Desse modo, o Governo buscou ampliar os poderes regulatórios da ANCINE, para que a agência também pudesse atuar na regulação de conteúdo das televisões e se preparasse para um cenário de convergência tecnológica, com a possibilidade da entrada no mercado de um novo agente: as teles. Com isso, uma das seções do anteprojeto de lei previa a regulação da exploração das atividades cinematográficas e audiovisuais nos serviços de telecomunicações.

Desse modo, se a ANCINE foi criada sem instrumentos efetivos que pudessem garantir uma efetiva intervenção no mercado de forma a buscar um modelo sistêmico de desenvolvimento, superando as limitações das leis de incentivo (IKEDA, 2011a), o

projeto de lei da ANCINAV previa a correção de rumos, resgatando o espírito do desvirtuado projeto original da ANCINE, ampliando o escopo de atuação da agência do cinema para o conjunto das atividades audiovisuais, abrangendo, entre elas, não somente a televisão, mas os demais conteúdos audiovisuais ofertados através dos serviços de telecomunicações, em virtude de um cenário de convergência tecnológica.

No entanto, houve um conjunto de reações contra o anteprojeto de lei, preparado de forma sigilosa por uma equipe do Ministério da Cultura, sem interlocução com a sociedade. Esse foi o pretexto encontrado para, a partir de um vazamento do anteprojeto de lei, o surgimento de críticas ao projeto por conta de uma forte carga de “intervencionismo estatal”, entre acusações de interferência na liberdade de criação e de “dirigismo cultural” (FORNAZARI, 2006). Além disso, o projeto previa o aumento de receitas da nova agência, seja no incremento da CONDECINE Título por faixa de lançamento de cópias, seja com um novo tributo sobre a venda de ingressos e sobre oferta de espaço publicitário, onerando a carga tributária do setor, que respondeu dizendo que o projeto provocaria recessão e demissões. A pressão contra o projeto foi grande, e o Governo acabou postergando sua discussão, integrando-a num debate futuro sobre a formação de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa, até hoje inconcluso (ATTAYDE, 2007).

Em paralelo a esses dois controvertidos projetos de lei, a Secretaria do Audiovisual no Governo Lula avançou nas relações entre a televisão e a produção independente, especialmente através de duas iniciativas de estímulo à produção.

Primeiro, com o fomento a obras seriadas de produção independente. Entre eles, destaca-se o DOCTV (Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro). Criado em 2003, o DOCTV era um programa de fomento que previa a produção e a veiculação de um média metragem documental de cerca de uma hora de duração, de modo que pelo menos uma obra fosse produzida para cada estado da federação brasileira. O programa foi viabilizado pela Secretaria do Audiovisual, em parceria com a Fundação Padre Anchieta, a Associação Brasileira de TVs Públicas,

Educativas e Culturais (Abepec) e a Associação Brasileira de Documentaristas (ABD), prevendo a descentralização das ações de produção através de uma parceria do MinC com as TVs públicas e as associações de produtores independentes locais. Ou seja, esse programa se alinhava aos princípios constitucionais de produção independente e programação regional. Além disso, com a parceria com as TVs locais, o programa não só visava a produção de obras mas garantia a sua veiculação nesses canais.

Outra tentativa de aproximação entre a produção independente e a TV aberta foi realizada pelo programa Documenta Brasil. Desta vez, a aproximação era com uma emissora privada comercial, no caso, o SBT. Tratava-se de uma parceria entre a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPI-TV), Petrobras e o SBT. O programa previa a realização de quatro documentários de média-metragem para veiculação na grade de programação do SBT, e posteriormente o lançamento de uma versão longa-metragem no circuito comercial de salas de exibição². Diferentemente do modelo do DOC-TV, em que os recursos eram oriundos de fomento direto, os projetos do Documenta Brasil foram financiados pela Petrobras, através de aportes pela Lei Rouanet. A contrapartida do SBT, além da exibição no canal, era o apoio de mídia durante a exibição do programa e por ocasião do lançamento do longa-metragem nos cinemas, não havendo, portanto, aporte direto de recursos financeiros para a produção das obras. No entanto, a baixa repercussão do programa – o SBT optou em exibir as obras contempladas aos domingos à meia-noite, num horário de pequena visibilidade – fez com que o Documenta Brasil tivesse apenas uma edição, veiculada no SBT entre julho e agosto de 2007.

Quanto aos mecanismos de incentivo, o Governo Lula avançou ao criar, através da Lei 11.437/06, o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual, que estende os recursos do Art. 3º

² Os contemplados foram *KFZ-1348* (dir. Marcelo Pedroso e Gabriel Mascaro), *Pindorama, A Verdadeira História dos Sete Anões* (dir. Roberto Berliner, Lula Queiroga e Leo Crivellare), *Estratégia Xavante* (dir. Belisário Franca) e *Rita Cadillac* (dir. Toni Venturi).

para as remessas relativas à exploração de obras audiovisuais na TV fechada e na TV aberta, incluindo os direitos esportivos e transmissões de eventos ao vivo. Com isso, além de recursos adicionais para as programadoras internacionais, complementando o Art. 39, foram criadas oportunidades de realização de coproduções também para as programadoras nacionais e emissoras de TV aberta. Além disso, uma das linhas do Fundo Setorial do Audiovisual (Linha B) é especificamente destinada ao fomento à produção independente para a televisão.

A segunda iniciativa foi a criação de uma nova rede de televisão – a TV Brasil –, a partir da formação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em decreto de outubro de 2007. A criação de uma TV pública a nível nacional parte do princípio destacado no Art. 223 da Constituição Federal, que dispõe que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.”. Dessa forma, uma televisão pública não se confunde nem com o sistema privado nem com o sistema estatal (LEAL FILHO, 2007). Não se confunde com o privado, cuja primazia é pela busca de audiência. Nem tampouco com o sistema estatal, pois, enquanto este busca a divulgação dos atos do Governo, a TV Pública reflete essencialmente a sociedade brasileira, buscando uma representação plural de todos os seus setores, de modo a refletir a diversidade de seus modos de viver e fazer. Ou ainda, enquanto a TV estatal reflete o ponto de vista do Governo, a TV pública reflete a visão da sociedade. Dessa forma, a TV pública substituiria o sistema público estatal de televisões educativas, que funcionava num regime complementar à lógica do sistema comercial, já que não permitia a inclusão de publicidade (BOLAÑO e BRITTOS, 2008).

Para isso, torna-se fundamental que a TV pública assegure uma posição de independência em relação ao Governo. Desse modo, foram criados na TV pública um Conselho Gestor e uma Diretoria-Executiva. Os conselheiros, com mandatos fixos, são representantes da sociedade civil, e zelam pelo bom funcionamento da TV pública e

pelo perfil de sua programação, garantindo sua isenção em relação ao governo. A Diretoria-Executiva, por sua vez, deve ter autonomia administrativa e financeira, para que efetive a operacionalização das atividades da televisão sem ter seu funcionamento comprometido por ação do Poder Executivo. No entanto, tanto o Conselho Gestor quanto a Diretoria-Executiva foram empossados pelo Presidente da República, quebrando o princípio da autonomia. Além disso, todo o orçamento da TV Brasil é oriundo do Tesouro, já que os valores oriundos do Fistel foram retidos quando a oposição questionou a constitucionalidade da cobrança no Supremo Tribunal Federal. Esses elementos tornam a autonomia da TV pública em relação ao governo apenas relativa (PAIVA e SANTOS, 2008).

Apesar da interessante iniciativa de sua criação pelo Governo Lula, a TV Brasil, após mais de dois anos de sua implementação, ainda não conseguiu justificar a sua criação como rede efetivamente autônoma na veiculação de conteúdos plurais e originais. Em junho de 2008, Orlando Senna, que havia deixado a Secretaria do Audiovisual para se tornar o diretor-geral da TV Brasil, entrega o cargo, por divergências na forma de gestão da televisão. Em jogo, está uma disputa entre a ênfase nos conteúdos jornalísticos, conforme a posição defendida pela SECOM, ou uma ênfase na produção independente e regional, defendida pelo Ministério da Cultura. Ou ainda, um modelo de produção regional através da veiculação do produto das emissoras locais versus um modelo voltado para a diversidade da produção local, mediante uma associação mais íntima com a produção independente.

Apesar das iniciativas a partir do Governo Lula de aproximação da produção independente das grades de programação das televisões, seja públicas ou privadas, é possível afirmar que efetivamente os passos foram pequenos. O Governo ainda não conseguiu implementar políticas que estimulem as emissoras a veicularem produções independentes brasileiras. A televisão foi um segmento de mercado residual para as empresas produtoras, que ainda buscam no cinema o segmento de mercado mais privilegiado para seus projetos.

A Lei 12.485/11 e as cotas de programação

A aprovação da Lei 12.485/11, já no Governo Dilma, deve ser associada a uma longa negociação no Parlamento brasileiro, que começou efetivamente com o PL29/2007 (renumerado em 2010 para PLC 116/2010). Ao circular pela Câmara dos Deputados, o projeto foi alvo de uma centena de emendas, sofrendo alterações por meio de diversos substitutivos, com progressivos avanços e recuos. Naturalmente a discussão foi lenta e polêmica, pois envolve interesses estratégicos de um conjunto de agentes: de um lado, as radiodifusoras receiam a entrada das teles na produção de conteúdo, alertando contra o risco de dominação estrangeira; de outro, as teles pressionam para uma abertura do mercado dadas as tendências irreversíveis de um cenário de convergência; de outro, os produtores independentes buscam a regulamentação dos princípios constitucionais, com a abertura do mercado para as produções independentes e regionais (WIMMER, 2010). Entre esse enorme fogo cruzado, o projeto de lei foi aprovado apenas em mais de quatro anos após a sua apresentação.

Afinal aprovada, a Lei 12.485/11 estabelece um novo marco regulatório para a televisão por assinatura. Entre as várias questões que a Lei suscita, estão a unificação da legislação para a TV por assinatura independentemente da tecnologia, a revisão das restrições legais para a participação de capital estrangeiro, assim como o tipo de regulação realizada para cada segmento da cadeia produtiva e a divisão de competências por órgão regulador, entre outros (IKEDA, 2011b).

Com a aprovação da Lei 12.485/11, a ANCINE passa a assumir novas atribuições regulatórias, ampliando o espectro de atuação da agência, de modo a abranger não somente o cinema mas também os demais segmentos do mercado audiovisual, em especial as televisões. A lei estabelece diferentes princípios regulatórios para cada um dos elos da cadeia produtiva do setor: a produção de conteúdo, a programação do conteúdo em canais, o empacotamento e a distribuição

física dos sinais. Nas atividades de transporte e distribuição dos sinais, centradas nos serviços de infraestrutura, a lei prevê a abertura ao capital estrangeiro, visando ao estímulo à competitividade, com regulação da ANATEL, sendo a principal restrição o estabelecimento de limites à participação cruzada entre radiodifusores e empresas de telecomunicações. Quanto à regulação de conteúdo, há limites à participação estrangeira, além da implementação de cotas de programação, tanto para as programadoras quanto para os empacotadores, cuja regulação seria realizada pela ANCINE.

Mas, entre seus diversos aspectos, o aspecto mais sensível da Lei é o de estabelecer cotas de programação na TV por assinatura, buscando prover uma oferta de conteúdos mais representativos da diversidade e da pluralidade da sociedade brasileira, conforme os princípios constitucionais anteriormente listados. Quanto às cotas propostas, elas são de dois tipos. A primeira é uma “cota de canal”, estabelecendo um número mínimo de horas (3h30min semanais) em que os canais devem obrigatoriamente exibir, no horário nobre, obras audiovisuais brasileiras de produção independente e de “espaço qualificado”.

Esse termo, bastante controverso, corresponde a uma aplicação de uma distinção dos produtos audiovisuais entre conteúdos de fluxo e de estoque, classicamente atribuída a Patrice Flichy (1980). Em linhas gerais, os conteúdos de fluxo são aqueles que se esgotam em sua própria exibição do canal, cujo potencial econômico se concretiza não isoladamente como produto mas apenas no interior do fluxo contínuo da programação. Dessa forma, esses conteúdos não permitem receitas adicionais para os produtores, por dificilmente serem competitivos em um outro mercado, para além das grades de programação do canal, como, por exemplo, programas jornalísticos noticiosos, programas de auditório, televentas, eventos esportivos ao vivo, etc.

Os conteúdos de estoque, por outro lado, capitalizariam as empresas produtoras, pois possuem um nítido potencial de comercialização para outros mercados, como as

séries e minisséries, telefilmes, e programas como os de licenciamento de formatos inovadores, etc. Esses conteúdos permanecem com um potencial econômico mesmo após sua primeira exibição em um canal de televisão. Desse modo, os conteúdos que integrariam o “espaço qualificado” seriam equivalentes a conteúdos de estoque, que possam capitalizar as empresas produtoras, a partir de sua comercialização posterior à sua primeira veiculação, em outros segmentos de mercado ou em outros territórios.

O segundo tipo de cota é uma “cota de pacote”. A percepção era que essas cotas deveriam ser complementares, já que surtiria pouco impacto no mercado a obrigatoriedade das cotas nos canais, se esses canais ficarem num espaço restrito no *line up* das operadoras. Por isso, esse segundo tipo de cotas equivale a um percentual de canais que as operadoras devem ofertar que atendam a características específicas, com maior presença dos conteúdos brasileiros que as exigências do primeiro tipo de cota. A principal delas é que para cada três canais de espaço qualificado (CEQ), um deles precisa ser brasileiro de espaço qualificado (CBEQ). Por sua vez, para que o canal seja brasileiro de espaço qualificado, ele precisa atender a três exigências: i) ser programado por programadora brasileira; ii) a majoritariedade dos seus conteúdos veiculados no horário nobre deve ser brasileiros e de espaço qualificado, sendo pelo menos metade deles de produção independente; iii) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

A Lei, portanto, conjuga cotas de programação de dois tipos: de um lado, assegura a presença de conteúdos brasileiros de estoque e de produção independente, e, de outro, a presença de canais com conteúdos majoritariamente brasileiros nos pacotes comercializados aos assinantes.

Desse modo, a aprovação da Lei 12.485/11 insere um novo momento nas políticas públicas para o audiovisual no país, sendo a primeira medida de fato que busca uma aproximação sistêmica entre a produção independente e os canais de televisão – ainda que neste momento, apenas os canais de televisão por assinatura. A

obrigatoriedade criada pela Lei – diferentemente dos estímulos à coprodução estabelecidos nos mecanismos de incentivo como o Art. 39, X, da MP 2.228-1/01 ou o Art. 3º-A da Lei do Audiovisual – criam uma inédita demanda por programação independente nas televisões. Resta aguardar como a regulamentação dessa Lei, tanto por parte da ANCINE quanto pela ANATEL, irá de fato assegurar o cumprimento da Lei conforme os preceitos constitucionais de produção independente ou regional, ou será um mero adereço no mercado da TV por assinatura no país.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.
- ATTAYDE, Maria Cristina. A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva. In: **Revista do Serviço Público**, vol. 58, nº 3. Brasília: ENAP, Julho/Setembro de 2007.
- BOLAÑO, Cesar Ricardo Siqueira e BRITTOS, Valério Cruz. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. In: **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, www.eptic.com.br, vol. X, n. 3, Sep. – Dic./ 2008.
- CARVALHO, Thiago. **Monitoramento da programação da televisão por assinatura**. Nota Técnica Nº3 Superintendência de Acompanhamento de Mercado – Agência Nacional do Cinema – 2008. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/TvFechada.pdf>. Acessado em 14/02/2011.
- FLICHY, Patrice. **Les industries de l'imaginaire: pour une analyse économique des médias**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, Institut National de l'Audiovisuel, 1980.
- FORNAZARI, Fabio. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. In: **Revista de Administração Pública**, 40 (4).Rio de Janeiro, Jul/Ago 2006.
- GATTI, André Piero. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)**. Tese de Doutorado em Multimeios, Unicamp, Campinas, 2005.

IKEDA, Marcelo. **Perfil dos projetos ativos 2006**. ANCINE, Superintendência de Acompanhamento de Mercado. Nota Técnica n. 1, junho de 2007. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/ProjetosAtivos2006.pdf>>. Acessado em 14/02/2011.

_____. Paradoxos das políticas públicas para o setor cinematográfico e as características da ANCINE. In: CÂNEPA, Laura, MÜLLER, Adalberto, SOUZA, Gustavo e SILVA, Marcel (orgs.). **XII Estudos de Cinema e Audiovisual Socine** Vol. 1, p. 244-257, 2011a.

_____. A ANCINAV possível. **O Retrato do Brasil**, nº 52. São Paulo, nov. 2011b

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. **A melhor TV do mundo**. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

LOPES, Denise. **Cinema brasileiro pós-Collor**. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social, UFF, Niterói, 2001.

MARSON, Melina. **O cinema da retomada**: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da ANCINE. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Unicamp, Campinas, 2006.

MARTINS, Fernando. **Perfil da programação da TV aberta –2007**. Nota Técnica N°2. Superintendência de Acompanhamento de Mercado – Agência Nacional do Cinema – Março de 2008. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/NotasTecnicas/TvAberta.pdf>>. Acesso em: 14/02/2011.

PAIVA, Thaís da Silva Brito de e SANTOS, Suzy dos. TV Brasil: análise de uma TV em crise de identidade. In: ENCONTRO DA INTERCOM SUDESTE, São Paulo 2008.

Anais... São Paulo: Intercom, 2008. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2008/resumos/R9-0380-1.pdf>>. Acesso em: 05/03/2011.

WIMMER, Miriam. Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas. **Revista de Direito, Estado e**

Telecomunicações, v. 2, n. 1, p. 231-258, 2010. Disponível em <<http://www.getel.org/GETELSEER/index.php/rdet/article/view/45/40>>. Acesso em: 14/02/2011.