

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO - FAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO
LINHA POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E CULTURA

**PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E TELEVISÃO: A
LUTA PELO ESPAÇO DE EXIBIÇÃO**

CARLA GOMIDE SANTANA DE CAMARGOS

BRASÍLIA
2011

CARLA GOMIDE SANTANA DE CAMARGOS

**PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E TELEVISÃO: A
LUTA PELO ESPAÇO DE EXIBIÇÃO**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação do Programa de Pós-graduação, Linha de Concentração – Políticas de Comunicação e Cultura, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília

Orientadora: Prof^a Dr^a Dácia Ibiapina da Silva

BRASÍLIA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

PRODUÇÃO AUDIOVISUAL INDEPENDENTE E TELEVISÃO: A LUTA PELO ESPAÇO DE EXIBIÇÃO

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, do Programa de Pós-graduação,

CARLA GOMIDE SANTANA DE CAMARGOS

Linha de Concentração – Políticas de Comunicação e Cultura, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Profª Drª Dácia Ibiapina da Silva

Universidade de Brasília – Presidente

Profº Drº Murilo César Ramos

Universidade de Brasília – Membro Titular

Drº Bernardo Felipe Estellita Lins

Câmara dos Deputados – Membro Titular

Profª Drª Nélia Rodrigues Del Bianco

Universidade de Brasília – Membro Suplente

BRASÍLIA

2011

Para meu marido e meu filho

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo carinho e apoio incondicional nesse longo percurso;

À minha orientadora, Prof^ª Dr^ª Dácia Ibiapina da Silva, por me guiar nessa travessia, sem sua amizade e estímulo eu não teria conseguido;

Aos colegas do Laboratório de Políticas de Comunicação, em especial ao Prof^º Dr^º Murilo Ramos e à Lara Haje;

Às minhas colegas de Mestrado, por compartilharem as angústias e vitórias;

Aos colegas de trabalho, pela paciência e disposição para o debate;

À Ancine que me proporcionou condições favoráveis para o término desta dissertação.

SUMÁRIO

Resumo	1
Abstract	2
Lista de siglas	3
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1	25
NOTAS DO PENSAMENTO BRASILEIRO SOBRE CINEMA E TELEVISÃO	
1. Breve relato da obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais no cinema e na TV	40
2. A televisão e o conteúdo nacional independente	51
3. TV aberta e TV por assinatura: enquadramento legal e características gerais	57
4. Morte, renascimento, euforia e crise: o cinema nacional na década de 1990	73
CAPÍTULO 2	81
O PODER LEGISLATIVO E A DISPUTA PELA HEGEMONIA DO SETOR AUDIOVISUAL	
1. O “povo do cinema” vai ao Senado Federal	81
2. Relatório Final do ciclo Povo do Cinema	106
3. III Congresso Brasileiro de Cinema	108
4. O Poder Executivo assume o comando das articulações	110
CAPÍTULO 3	116
DISPUTA POR ESPAÇO DE EXIBIÇÃO: IMPASSES QUE INVIABILIZARAM A CRIAÇÃO DA ANCINAV	
1. Rumores sobre uma Nova Lei de Comunicação	117
2. Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal: PLS 202/99 e PL 256/91	122
3. Compra de direito de exibição de filmes nacionais independentes, pela TV: PLS 88/03	133
4. Proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual	138
a. O Conselho de Comunicação Social e a Ancinav	139

b. A Comissão de Educação debate a Ancinav	146
c. Seminário na Câmara dos Deputados debate Ancinav	153
d. A crise de representatividade do CBC e a criação do FAC	158
CAPÍTULO 4	165
A MOVIMENTAÇÃO DE 2007 E A NOVA LEI DE TV POR ASSINATURA	
1. A regulamentação da TV por assinatura	166
2. Debates sobre o PLS nº 280/2007	169
3. Debates sobre o PLC nº 59/2003	178
4. Debate conjunto entre CCTCI e CDEIC sobre PL 29/07	185
5. PL 29/07 e a disputa em torno das cotas	198
6. O Senado analisa o PLC 116/10	206
CONSIDERAÇÕES FINAIS	241
VIA SACRA POR CAMINHOS, DESCAMINHOS, ATALHOS E BECOS SEM SAÍDA DA POLÍTICA AUDIOVISUAL	
ANEXO – LISTA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	231
BIBLIOGRAFIA	243

RESUMO

Essa dissertação apresenta uma análise das disputas empreendidas pela corporação audiovisual no ambiente legislativo, entre 1999 e 2010 em torno da adoção de medidas legais que contemplem a exibição da produção audiovisual nacional independente pela televisão.

A partir do início do século XXI, o relacionamento com a televisão passou a ocupar um lugar de destaque entre as ações a serem implantadas com o objetivo de atingir a industrialização, na visão do campo audiovisual. Nesse momento, tanto a TV aberta, quanto a TV paga já estavam assentadas em sólidos modelos de negócios. Inspirados pelo art. 221 da Constituição Federal, os produtores pressionam o Estado no sentido de intermediar a negociação com a televisão, que rejeita a regulamentação do setor. As disputas pela instituição da cota de tela foram travadas especialmente no processo de criação da Agência Nacional do Cinema, na tentativa de sua transformação em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e a partir da convergência tecnológica que promoveu uma aproximação entre televisão e telecomunicações e forçou o estabelecimento de um novo arcabouço legal para a televisão por assinatura. Nessa conjuntura, o audiovisual nacional independente viu uma oportunidade de inserção. Além da proteção do Estado, sua estratégia incluiu a composição com outros grupos de pressão. Por meio das audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e da documentação oficial, esse trabalho aborda a construção de uma nova concepção de política audiovisual e das novas configurações e jogos de poder que se instauraram no setor.

PALAVRAS-CHAVES: Produção audiovisual independente, televisão, televisão por assinatura, cota de tela.

ABSTRACT

This dissertation presents an analysis of the shape of the audiovisual industry speech in the congress between 1999 and 2010 about the adoption of legal actions related to the independent national audiovisual production and television.

Since the beginning of the XXI century, the relationship with television has been in the centre of actions to be implemented with an aim to achieve audiovisual industrialization. At this moment, both free-to-air TV and pay-TV have solid business models. Inspired by article 221 of the Brazilian Federal Constitution, producers have been pressing the Government to intermediate discussions with the television industry, which rejects any regulation of the sector. Disputes on the implementation of quota were held especially when the National Cinema Agency was being created, with an attempt to transform it in a National Cinema and Audiovisual Agency, and from the technologic convergence that brought together television and telecommunications and forced the establishment of a new legal framework for pay-TV. In this conjuncture, the national independent audiovisual saw an opportunity to insert in this market. Apart from being protected by the Government, their strategy included alliances with other important groups capable of pressure. Through public hearings taken place in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, and also official documents, this dissertation deals with the construction of a new conception for an audiovisual policy and with the new configuration of the audiovisual sector.

KEY-WORDS: Independent audiovisual production, television, pay-TV, quota.

LISTA DE SIGLAS

Ancine - Agência Nacional de Cinema

Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações

Ancinav - Agência Nacional do Cinema e Audiovisual

ABPI/TV - Associação Brasileira das Produtoras Independentes de Televisão

Abccom - Associação Brasileira de Canais Comunitários

Abert - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

Abratel - Associação Brasileira de Radiodifusão e Programação Artística,
Telecomunicações

Abra - Associação Brasileira de Radiodifusores

ABTA - Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura

CBT - Código Brasileiro de Televisão

Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social

CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados

CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, do Senado Federal

CE - Comissão de Educação do Senado Federal

Cade - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CCS - Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional

EBC - Empresa Brasileira de Comunicação

Embrafilme - Empresa Brasileira de Filmes S/A

FAC – Fórum do Audiovisual e do Cinema

Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais

FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Geicine - Grupo executivo da indústria cinematográfica

Gedic - Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

Sindtelebrasil - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel
Celular e Pessoal

INTRODUÇÃO

Em 2010, o Brasil atingiu a marca de 190.732.694 habitantes, distribuídos em 5.564 municípios (IBGE, 2010). O crescimento médio anual da população foi de 1,17%. A Região Sudeste detém o maior contingente populacional, seguida do Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. Apenas 15 municípios têm população superior a 01 milhão de habitantes e concentram 21,1% da população, num total de 40,2 milhões de pessoas. O grau de urbanização do país é de 84,4%. Foram identificados 58,5 milhões de domicílios, com uma média de 3,3 habitantes em cada. A televisão aberta está presente em 95,7% desses domicílios. A demanda pela televisão por assinatura é muito mais restrita. A TV a cabo está presente em 465 municípios, numa parcela de 8,4% do total (ANATEL, 2011). O número de assinantes da televisão por assinatura, no final de 2010, era de 9.769 milhões. A televisão aberta atinge todas as classes sociais, enquanto a televisão por assinatura é um serviço majoritariamente adquirido pelas classes A e B, que representam 76% dos assinantes (ABTA, 2010).

A finalidade da televisão, aberta ou por assinatura, é proporcionar entretenimento, lazer, informação e educação para o espectador. A televisão aberta é gratuita e tem número limitado de canais. O acesso à televisão por assinatura, que pode ofertar um grande número de canais, está condicionado a pagamento de mensalidade. Algumas características essenciais aproximam as duas modalidades: grade horária, presença de um editor que define a programação exibida e baixa interatividade. A função primordial da televisão é exibir programação.

No Brasil, a presença da produção audiovisual nacional independente na programação televisiva é pequena. Legalmente, produção nacional independente é aquela cuja empresa produtora brasileira, detentora majoritária dos direitos patrimoniais da obra, não tem qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura (BRASIL, 2001).

Produção audiovisual independente está relacionada ao conceito de diversidade, que é definida na Convenção sobre a Promoção e Proteção da Diversidade Cultural, aprovada no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

Cultura, como a multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. O texto da Convenção, ratificado pelo governo brasileiro em 2006, ressalta que a diversidade se manifesta, entre outros, através dos modos de produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e as tecnologias empregadas. A Convenção reafirma o direito dos países de formular e implementar políticas que contemplem medidas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, incluindo a difusão e a distribuição dos bens e serviços culturais, assim como o acesso a eles.

Diversidade e identidade são conceitos interdependentes, social e culturalmente produzidos, e sujeitos a relações de poder. Para o pesquisador Tomas Tadeu da Silva (2004, p. 81), “a disputa pela identidade e a enunciação da diferença traduzem o desejo dos diferentes grupos sociais, assimetricamente situados, de garantir o acesso privilegiado a bens sociais”. O pesquisador chama a atenção para o processo de normalização da identidade, que é a base para a construção de formas de hierarquização das identidades e das diferenças: “normalizar significa eleger – arbitrariamente – uma identidade específica como o parâmetro em relação ao qual as outras identidades são avaliadas e hierarquizadas” (SILVA, 2004, p. 83). Nesse contexto, não bastam medidas que protejam o conteúdo nacional; é necessário também diversificar esse conteúdo, de modo que ele seja proveniente de muitas fontes e carregue variados sotaques.

As emissoras de radiodifusão brasileiras são grandes produtoras de conteúdo audiovisual. Quase tudo é produzido internamente, o restante é adquirido no mercado internacional. Não existem normas que limitem essa produção endógena. A legislação impõe apenas três obrigações: mínimo de 5% (cinco por cento) da programação diária destinada ao serviço noticioso; máximo de 25% (vinte e cinco por cento) de publicidade comercial no tempo de programação diária; e cinco horas semanais de programas educativos. Na televisão por assinatura, há maior presença do conteúdo estrangeiro em relação ao conteúdo nacional e muito baixa incidência da produção audiovisual nacional independente. A Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que organiza o funcionamento das operadoras de televisão a cabo por assinatura, previu a destinação de um canal para o conteúdo nacional (BRASIL, 1995). O Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997, regulamentou a Lei do Cabo e determinou que as operadoras ofertassem ao menos um canal exclusivo para obras cinematográficas e audiovisuais de produção independente

(BRASIL, 1997). Note-se que aqueles que distribuem conteúdo por meio do satélite (DTH) ou por micro-ondas (MMDS) não estão submetidos a essa regra.

Do ponto de vista legal, as duas atividades são distintas. A televisão aberta é regulamentada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 27 de agosto de 1962, no qual é definida como serviço de radiodifusão destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral. Já a televisão por assinatura é regida pela Lei nº 8.977/1995, que se destina a regulamentar o serviço de TV a cabo, legalmente definido como serviço de telecomunicações que consiste na distribuição, por meios físicos, de sinais de vídeo e/ou áudio a assinantes. A prestação do serviço de televisão paga também pode ser realizada por outros meios técnicos, como o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH), regulamentado pelo Decreto nº 2.196, de 08 de abril de 1997 (BRASIL, 1997); o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), regulamentado pela Portaria nº254, de 16 de abril de 1997, do Ministério das Comunicações; e o Serviço Especial de TV por Assinatura (TVA), cuja regulamentação foi feita pelo Decreto nº 95.744, de 1988, do Poder Executivo (BRASIL, 1998).

Há alguns anos, os produtores pressionam o Estado no sentido de adotar mecanismos regulatórios que possibilitem a inserção de conteúdo audiovisual de produção independente nas grades de programação das emissoras de televisão, sejam abertas ou pagas. A investida dos produtores está sustentada por alguns exemplos, como o modelo da União Européia de proteção ao audiovisual, traduzido na Diretiva do Serviço Audiovisual¹, que prevê a veiculação de cotas mínimas de conteúdo produzido no Bloco; o modelo norte-americano², que, na década de 1970, adotou medidas regulatórias para impedir as emissoras de produzirem internamente todo o conteúdo veiculado, de modo a permitir o florescimento de um mercado independente; e por fim, a própria Constituição Federal de 1988, que determina a criação de percentuais que contemplem a presença de conteúdo nacional regional e independente na televisão e em qualquer meio de comunicação social eletrônica, na forma da lei. Entretanto, esse artigo está pendente de regulamentação há 23 anos, embora o tema tenha sido objeto de alguns projetos de lei no Congresso Nacional.

¹ Cf. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:PT:PDF>>.

²Em 1970, a Suprema Corte dos EUA emitiu a decisão *Financial Interest and Syndication Rules (Fin-Syn)*, limitando as horas de programação produzidas pelas próprias redes. A medida vigorou até 1995 e incentivou o mercado de produção independente no país.

Com o objetivo de contribuir para o entendimento desse fenômeno, esta dissertação investigará os movimentos da produção audiovisual independente brasileira na esfera do Poder Legislativo. Serão analisadas as audiências públicas que debateram a associação entre produção audiovisual independente e televisão, a partir de 1999, com o intuito de compreender as disputas e os conflitos em torno da conquista do espaço de exibição na televisão brasileira. Para isso, será necessário contextualizar os diferentes momentos histórico-sociais pelos quais passou a produção audiovisual independente. Conforme Carlos Nelson Coutinho (2005, p. 9), “só é possível entender plenamente os fenômenos artísticos e ideológicos quando estes aparecem relacionados dialeticamente com a totalidade social da qual são, simultaneamente, expressões e momentos constitutivos”.

Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ocorreram tentativas de regulamentar o capítulo da Comunicação Social. Os integrantes dos movimentos pela democratização das comunicações, com uma pauta extensa de reivindicações, eram os maiores ativistas nesse sentido. Ao longo de muitos anos, os produtores cinematográficos não estiveram perfilados ao lado dessas organizações, talvez por entenderem que aquela não era sua pauta de negociação. Isso é muito nítido na disputa que se configurou em torno da construção da legislação para a TV a cabo, em 1994. Ao final da década de 1990, a televisão se transformou num elemento de cobiça para o campo cinematográfico e começou a ser vista como essencial para a sustentação da atividade.

Essa mudança de perspectiva em relação à televisão ocorreu justamente quando ela completava 50 anos de atividade no país. Presente em mais de 90% dos domicílios, está organizada em grandes redes e baseada num sistema de afiliação, que permite a distribuição da programação, a partir de um centro produtor, para todo o território nacional. O modelo é considerado um sucesso, reconhecido pela população como possuidor de qualidade técnica e artística e destinatário da maior parcela das verbas publicitárias do Brasil. A emissora hegemônica do setor é a Rede Globo de Televisão, que possui a maior audiência, recebe a maior parte da verba publicitária e é detentora do Padrão Globo de Qualidade. Essa mesma emissora produz o maior volume de conteúdo audiovisual brasileiro, além de ocupar sua grade de programação no horário nobre, com conteúdo de produção própria.

Até meados da década de 1990 quase não circulava no país o conceito de produção audiovisual independente para televisão. Essa noção não cabia no já totalmente estruturado mercado de televisão comercial. Entretanto, a chegada da televisão por assinatura, com seus múltiplos canais, abriu brechas para que florescesse alguma produção independente. Alguns acreditaram que a televisão por assinatura provocaria uma reorganização no mercado audiovisual, de modo que as empresas produtoras independentes passariam a ter canais para escoar sua produção. Isso não ocorreu conforme o esperado. A competitividade do produto audiovisual internacional, que chega ao Brasil com o custo de produção amortizado no país de origem ou em outros mercados, foi a principal razão apontada. Entretanto, alguma produção audiovisual independente para a televisão paga começou a surgir, talvez em razão da necessidade de uma parcela de conteúdo nacional na grade, considerado o preferido pelo telespectador³.

Em 1999 foi fundada a Associação Brasileira das Produtoras Independentes de Televisão (ABPI/TV) com a intenção não só de negociar melhores condições de relacionamento com as programadoras, mas também de essas produtoras se apresentarem como mais um dos atores constitutivos da cadeia produtiva audiovisual. Assim, nessa primeira década do século XXI, a produção audiovisual independente deixou de ser sinônimo de produção cinematográfica e passou a abarcar também o mercado televisivo. Esse movimento resultou no fortalecimento de uma nova entidade representativa, com demandas e posicionamentos diferenciados sobre os temas historicamente debatidos pela corporação cinematográfica, constituindo-se como um novo elemento num ambiente já marcado por disputas internas.

O período pesquisado tem início em 1999 e se estende até 2010. Esse intervalo comporta o último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Do ponto de vista da gestão cultural relativa ao audiovisual, o Governo FHC foi marcado pela “retomada” do cinema nacional decorrente da aplicação das leis de incentivo fiscal; pela crise econômica internacional ocorrida no final da década de 1990, que atingiu a produção cinematográfica brasileira e fez surgir o temor de uma nova queda na produção do setor; bem como pelas críticas à

³ Não foram identificadas pesquisas que comprovem a preferência do telespectador por conteúdo nacional. Entretanto, sabe-se que os canais abertos estão entre os de maior audiência na televisão por assinatura, assim como o GNT, canal da programadora Globosat que veicula conteúdo nacional e internacional.

ausência de uma política de Estado que orientasse a distribuição dos recursos provenientes da isenção fiscal. O período Lula caracterizou-se por uma reorientação no setor cultural, conduzida pelo ministro Gilberto Gil, que preconizava a introdução de políticas públicas mais inclusivas e maior participação do Estado nesse campo. Nesse sentido, o Ministério da Cultura promoveu alterações significativas no panorama da comunicação brasileira, marcado pela tentativa de transformação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav); pela ampliação e reorientação dos recursos destinados ao fomento; por sua atuação em torno do Projeto de lei nº 29 de 2007; e, por último, por seu papel central na criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), como ente público. Nesse período, coube ao Ministério das Comunicações um papel secundário.

A EBC foi criada pela Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, sendo 51% de suas ações ordinárias nominativas de propriedade da União (BRASIL, 2008). A EBC está vinculada à Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República. É administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva. Conta com um Conselho Fiscal e um Conselho Curador de natureza consultiva e deliberativa. A Lei da EBC representa uma inovação por estipular uma cota mínima de 10% de conteúdo regional e 5% de conteúdo nacional independente na programação, no horário compreendido entre 6h e 24h.

Para fins desta investigação, serão analisadas as disputas da produção audiovisual independente por espaço de exibição na radiodifusão de caráter comercial, que se remunera a partir dos recursos publicitários; e na televisão paga, cuja remuneração é proveniente das próprias assinaturas, bem como, em menor valor, da publicidade. Outras categorias de televisão, tais como universitária, comunitária, educativa, pública ou estatal, em que pese também terem suas disputas internas relativas à produção audiovisual, não serão analisadas nesta pesquisa. Da mesma forma, a TV Brasil, face mais visível da EBC, também não será objeto desta investigação.

O *corpus* desta pesquisa foi composto pelas audiências públicas ocorridas no Poder Legislativo cujo tema tenha sido a regulamentação do setor audiovisual. O mecanismo das audiências públicas está previsto na Constituição Federal⁴. Tem a

⁴Art. 58

finalidade de instruir matérias em análise nas comissões ou tratar de temas de interesse público relevante. A solicitação de audiência pública é feita por requerimento de parlamentar e depende da aprovação do plenário da Comissão. O Regimento Interno do Senado Federal (2011) prevê a realização de audiência pública por solicitação de entidade da sociedade civil.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados são compostos por Comissões Permanentes, que integram a estrutura institucional das Casas Legislativas. A Constituição atribui a elas competência para: a) discutir e votar projetos de lei que dispensem a apreciação do Plenário; b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; c) convocar ministros de Estado; d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. Além das competências previstas na Constituição, os regimentos internos podem acrescentar atribuições às comissões. Na composição, é assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos partidários.

As Comissões Permanentes estão organizadas em torno de grandes temas, que são agrupados de acordo com suas afinidades. Conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2009), as comissões têm caráter técnico-legislativo ou especializado e são copartícipes e agentes do processo legiferante. Cabe às comissões analisar as matérias cujos temas lhes sejam correspondentes ou afins.

Nesta dissertação, serão analisadas as audiências públicas ocorridas tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. Dois princípios conduziram a escolha dessas audiências: o local onde elas ocorreram e o tema debatido. Em primeiro lugar, foram consideradas relevantes para a investigação somente as audiências realizadas na comissão competente para debater o tema. O segundo recorte obedeceu ao critério da prevalência do tema relativo à associação entre produção independente e programação televisiva.

Na Câmara, os temas relativos a meios de comunicação social, liberdade de imprensa, produção e programação de emissoras de televisão, além de assuntos ligados às telecomunicações, são debatidos na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). A Comissão de Educação e Cultura também tem competência

para discutir direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação. Entretanto, é na CCTCI que o tema televisão, por suas características, é avaliado em toda a sua extensão. Por isso, foram verificadas as audiências públicas ocorridas na CCTCI de modo a selecionar aquelas cujo debate fosse pertinente ao tema da investigação.

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), do Senado Federal, foi criada em 08 de fevereiro de 2007, com competência para opinar, entre outros assuntos, sobre comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (SENADO FEDERAL, 2007). Anteriormente tais atribuições pertenciam à Comissão de Educação. Após essa data, a CCT passou a ser o principal fórum institucional para debates acerca da comunicação, embora alguns deles continuem ocorrendo na Comissão de Educação, talvez por uma questão de tradição. Nesta pesquisa foram priorizadas as audiências públicas ocorridas no âmbito da Comissão de Educação⁵.

Entre 1999 e 2010 a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI) e da Comissão de Educação (CE) do Senado Federal realizaram um total de 346 audiências públicas, 52 das quais versaram sobre diversos aspectos da televisão. Dessas, foram escolhidas as audiências cujo tema central, ou um dos temas relevantes, tenha sido a inserção do conteúdo audiovisual independente na televisão.

Os debates ocorridos nas comissões foram analisados com os seguintes objetivos: a) identificar seus principais atores; b) verificar se houve alterações no posicionamento dos atores constitutivos do setor audiovisual ao longo do período investigado; c) avaliar se os debates refletem as contradições da sociedade e se são conformados pela conjuntura econômica e social do país. Esta investigação se propõe a estabelecer uma relação entre a ocorrência das audiências, seu conteúdo e o contexto social. Conforme se poderá observar ao longo deste trabalho, chama a atenção o fato de os debates não ocorrerem de forma aleatória ao longo do período pesquisado, seguindo uma lógica interna do rito processual legislativo, mas estarem agrupados

⁵Algumas das audiências analisadas nesta dissertação foram presenciadas por mim, pois desde 2007 sou servidora da Agência Nacional do Cinema e acompanho os temas referentes ao audiovisual no Congresso Nacional.

temporalmente, de forma que se pode inferir uma permeabilidade entre a esfera legislativa e a atuação dos grupos de pressão representativos das categorias do setor.

Três momentos marcaram as tentativas da produção audiovisual independente de estabelecer uma aproximação com a televisão e se caracterizaram pela proposição de um novo arcabouço normativo para a atividade: a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2001; a proposta do Ministério da Cultura de transformar a Agência Nacional do Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), em 2004; e o Projeto de Lei da Câmara nº 29, de 2007⁶, que trata da criação de novas regras para a televisão por assinatura. Os três momentos aqui mencionados foram aglutinadores de audiências públicas na Câmara e no Senado, o que foi determinante para a opção metodológica de analisar as referidas audiências agrupadas em torno desses três episódios, conforme se verificará ao longo desta dissertação.

Algumas pesquisas acadêmicas já se debruçaram sobre os temas citados acima e foram relevantes para a construção do objeto desta investigação (MARSON, 2006; ALVARENGA, 2010). A investigação de Melina Marson resultou no livro *Cinema e políticas de Estado*, no qual a autora identifica no cinema da retomada uma nova concepção de política cinematográfica e novos jogos de poder nesse campo (MARSON, 2006). O recorte temporal de Marson se situa entre o desmonte da Embrafilme e a constituição da Ancine. Marcus Vinícius Alvarenga (2010) produziu *Cineastas e a formação da Ancine*, com a proposta de identificar o movimento de repolitização do meio cinematográfico, de 1999 a 2003, e sua reaproximação do Estado. Além destes, o texto *O debate acerca da convergência tecnológica no Congresso Nacional brasileiro: os movimentos pela consolidação da nova lei de TV por assinatura*, de autoria de Sayonara Leal e Lara Haje (2008), também dialoga com esta investigação. Os três textos foram fundamentais no sentido de fornecer um cenário para esta pesquisa.

Recuando um pouco mais no tempo e reconhecendo que o cinema, com o rádio, forneceu as matrizes audiovisuais que fundamentaram o desenvolvimento da televisão brasileira, algumas leituras foram essenciais e serviram de referência para esta dissertação. O livro *Estado e cinema no Brasil*, de Anita Simis (2008) que faz uma análise de dois períodos distintos da história do Brasil, entre 1930 e 1966, sob o aspecto político institucional. José Mario Ortiz Ramos (1983), autor de *Cinema, Estado e lutas*

⁶Atualmente em tramitação no Senado Federal, sob a numeração PLC n. 116, de 2010.

culturais: anos 50, 60 e 70, investiga o desenvolvimento das relações entre cinema brasileiro e Estado, do ponto de vista das relações de força no interior da corporação cinematográfica. Ramos quer compreender de que modo se deu a luta pela hegemonia no campo cultural. Arthur Autran (2004) comparece com a tese *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*, em que o autor cobre o período entre 1924 e 1990 com o objetivo de distinguir as ideias desenvolvidas no período pela corporação cinematográfica e fora dela em torno de como promover a industrialização da produção brasileira de filmes. Sua análise da relação entre cinema e televisão no Brasil foi central para esta investigação.

Do ponto de vista teórico-metodológico, será realizada uma análise amparada no conceito de hegemonia proposto por Antonio Gramsci. O que se pretende identificar é a presença dos produtores independentes, na condição de atores constitutivos do processo de construção da política setorial, que se configura como uma *guerra de posições*. Serão observados os seguintes aspectos: a) se os produtores estiveram organizados em forma de associações; b) se essas associações tiveram atuação efetiva nos eventos; c) quais eram seus pleitos; d) se os atores mudaram de posição ao longo do período. Esses dados descritivos permitirão a composição dos cenários que abrigaram a proposição de políticas públicas voltadas para integrar a produção audiovisual independente e a televisão. O objetivo é identificar o desenrolar do processo e o posicionamento dos atores, a partir da análise dos discursos ao longo do período avaliado.

Antônio Gramsci foi o teórico que tentou compreender os fenômenos superestruturais, a política, a cultura e o sistema de valores no contexto de uma ordem capitalista (Gruppi, 1978). Guido Liguori (2003, p. 178) descreve Gramsci como “o maior estudioso marxista das superestruturas das quais investiga a importância, a complexidade e as articulações internas”. Vários dos conceitos desenvolvidos pelo autor, tais como sociedade civil, Estado ampliado e hegemonia, têm sido utilizados como aporte teórico por diversos campos de estudo, entre eles alguns vinculados à Comunicação. A principal produção intelectual do pensador italiano foi realizada no período de sua prisão, entre os anos de 1928 e 1937, durante o qual escreveu os 21 *Cadernos do cárcere*. Em razão das condições em que foram escritos, muitos autores apontam como complexa a tarefa de interpretar o texto do autor italiano – entre eles, Liguori (2003, p. 175), que o descreve como “complexo e labiríntico, não isento de oscilações e de evoluções internas”. Por outro lado, Marco Aurélio Nogueira (2003, p.

215) ressalta a universalização e a sobrevivência longa dos conceitos gramscianos, mas indica que “as categorias não gozam de estabilidade: flutuam num mar de significados nem sempre convergentes”. É certo que muitos autores convergem no entendimento de que as formulações teóricas do pensador italiano forneceram um referencial para a leitura da realidade.

Luciano Gruppi (1978, p.70), em *O conceito de hegemonia em Gramsci*, afirma que Gramsci compreendia a hegemonia como:

A capacidade de unificar através de ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante, até o momento em que – através de sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder.

Benedeto Fontana (2003, p. 120) afirma que Gramsci define hegemonia como “um sistema de alianças entre vários grupos, em que o grupo dominante exerce o poder graças à sua capacidade de transformar os interesses particulares em gerais ou universais”. Segundo Buttigieg (2003, p. 47),

Gramsci não compreende as operações hegemônicas como unidirecionais; elas não consistem somente na transmissão e disseminação de idéias e opiniões dos grupos dominantes para os estratos subordinados. A atividade cultural, no sentido mais amplo do termo, também estimula novas idéias nos setores privilegiados da sociedade, permitindo-lhes enfrentar novos problemas e permanecerem sintonizados com as demandas e aspirações de todos os setores da sociedade; em poucas palavras, ela reforça a capacidade dos grupos dominantes para olhar além do próprio interesse corporativo e estreito e, portanto, ampliar sua ação e influencia sobre o resto da sociedade.

Para se tornar hegemônico, um grupo precisa transmutar sua visão de mundo em universal, de modo a torná-la “senso comum”. Para Gramsci, o local no qual essa operação ocorre é na sociedade civil, compreendida “[...] como esfera pluralista de

organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si” (COUTINHO, 2005, p. 18). A sociedade civil é uma esfera intermediária entre o Estado e os indivíduos. Por ser o local onde a produção dos consensos é realizada, é permeada por disputas, tensões e conflitos:

A sociedade civil, embora represente e denote a esfera da liberdade e do consenso, é ao mesmo tempo a esfera na qual acontece competição, conflito e luta entre partes. É a esfera na qual diferentes concepções do mundo se opõem umas às outras e disputam o apoio das pessoas. Aqui produz-se o consentimento, constrói-se o consenso e mobiliza-se o apoio popular. Tal mobilização e estruturação são alcançadas através da mediação de prismas ideológicos e culturais (Fontana, 2003, p. 118).

Por ser um conjunto de organismos múltiplos, a sociedade civil contempla também a presença de grupos hostis ou contrários ao grupo hegemônico, que recebem a denominação de *grupos contra-hegemônicos* ou de *hegemonia alternativa*. Tal configuração pode resultar numa *guerra de posições*, com o propósito de difundir nova concepção de mundo, que possa vir a ser adotada como senso comum. Conforme Daniel Campione (2003, p. 54), a guerra de posição é:

[...] prolongada no tempo, travada num espaço social amplo e heterogêneo, que inclui mais de uma frente simultânea, com avanços e retrocessos parciais, numa situação de assédio recíproco [...]. Resgata-se assim o conceito de revolução, mas sob a forma de um processo de laboriosa gestação e não de um acontecimento único e irreversível, e comum conteúdo de transformação radical, não limitado ao poder político e às relações de produção fundamentais, mas aberto à ruptura de todas e de cada uma das relações marcadas pela opressão e pela desigualdade.

Já Fontana (2003, p. 118) descreve a guerra de posições como:

Conflito cultural que envolve ideologia, religião e sistema de valores [...]. Trata-se assim, basicamente, de uma série de batalhas morais e intelectuais, cujo objetivo é a construção da realidade social e política. A produção e a organização do consentimento é uma batalha competitiva cujo propósito é reproduzir e disseminar uma dada concepção de mundo, de modo que se torne “historicamente verdadeira”, o que, por sua vez, significa sua transformação em senso comum.

A teoria gramsciana se ajusta ao objeto desta pesquisa, uma vez que serão observados os movimentos efetuados por organizações constituídas na sociedade civil na busca de consenso para a implantação de novos mecanismos de política cultural para o audiovisual. No período analisado, os atores que podem ser considerados hegemônicos, no caso, as empresas de radiodifusão e as programadoras de televisão paga, lutam para manter sua hegemonia; enquanto os atores contra-hegemônicos, os produtores independentes, buscam conquistar espaço de exibição nas grades das emissoras e nos canais de televisão paga. Essa *guerra de posições* ocorre em um espaço pautado pela desigualdade de acesso, no qual os detentores das concessões ou permissões podem decidir livremente quem tem o direito de ser exibido. Esta dissertação irá apontar possíveis conflitos, tensões, bem como os atores hegemônicos, seus aliados e possíveis grupos ascendentes. Por fim, cabe dizer que a análise aqui desenvolvida se insere no que Gramsci (*apud* FONTANA, 2003, p. 122) denomina pequena política, que é aquela que se destina “[...] a lidar com pequenos problemas, questões, conflitos e lutas de poder numa estrutura já pré-estabelecida”.

A radiodifusão de sons e imagens de caráter privado, no país, é frequentemente denominada como campo hegemônico. Para Murilo Ramos (2006, p. 61), essa condição se firmou ao longo da história em oposição à ideia inicial de fazer da comunicação um instrumento de educação e cultura:

Se Edgard Roquette-Pinto e outros, nas primeiras décadas do século XX, inspirados em movimentos semelhantes que se conhecia da Europa e dos Estados Unidos, quiseram fazer da comunicação audiovisual – cinema e rádio – um fator decisivo de instrução, educação e cultura públicas, suas idéias e valores, gestados na sociedade civil desvinculada dos interesses de mercado, traduziram-se em instituições, normas e agentes de vocação pública que, no embate com as idéias e os valores gestados no seio da sociedade civil voltada aos interesses de mercado, seriam por estas derrotados, em um processo de instauração de uma hegemonia até hoje dominante.

Outro pesquisador a apontar a hegemonia da televisão comercial foi Ericson Scorsim (2007), em sua tese *Estatuto dos serviços de televisão por radiodifusão*. Ao analisar os serviços de televisão por radiodifusão no Brasil, especialmente no que concerne à complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, indicada pelo artigo 223 da Constituição Federal, o autor nota que foi escolhido um modelo misto de

radiodifusão, no qual o Estado mantém a titularidade exclusiva sobre os serviços, mas a gestão pode ser estatal ou privada. Entretanto, o pesquisador afirma que na prática o sistema privado comercial, sustentado pelo mercado publicitário, se tornou hegemônico na sociedade brasileira.

Segundo Cesar Bolaño (2010, p. 95), o modelo brasileiro de regulação do audiovisual tem caráter nacionalista e concentrador e está delineado para resguardar os interesses de uma classe, uma vez que “protege os capitais instalados da concorrência externa, limita a manifestação das expressões locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo basicamente aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam no seu interior”. Para o autor, a posição hegemônica do setor privado de radiodifusão brasileiro nunca foi abalada, mas “isto não quer dizer, obviamente, que o sistema seja imutável ou que as posições hegemônicas sejam incontestáveis” (BOLAÑO, 2010, p. 101). Ele destaca algumas ocorrências que podem contribuir para alterar esse quadro, tais como a evolução do mercado e o progresso técnico. Porém, ressalta a falta de interesse do modelo brasileiro de regulação da comunicação em instituir mecanismos que visem à diversidade cultural e à regionalização da produção.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em recente documento sobre o cenário da rádio e televisão no Brasil, avalia que “esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente. Compreensivelmente, os protagonistas desse setor consolidaram um sistema de práticas que atende prioritária e preferencialmente, a suas necessidades e propósitos” (UNESCO, 2011, p. 10). Tal análise corrobora a formulação de Gramsci de que um setor se torna hegemônico ao transformar em universais suas próprias demandas.

Enquanto a radiodifusão comercial é um campo reconhecidamente hegemônico no Brasil, distribuído por todo o território nacional, a televisão paga, por muitos anos, esteve focada nas classes A e B, de modo que sua base de assinantes ainda é pequena se comparada à de países semelhantes em extensão e tamanho da economia⁷. Entretanto, nos últimos anos, a atividade tem apresentado crescimento consistente – de 18,4% em

⁷Conforme dados da Agência Nacional de Telecomunicações (2008), a penetração da televisão por assinatura nos EUA é de 85,0%; no Reino Unido, de 61,9%; na Argentina, de 53,8%; na Rússia, de 20,7%; e na Índia, de 55,6%.

2010, conforme dados da Anatel⁸, atingindo cerca de 9,5 milhões de assinantes. Esse crescimento é creditado à adesão da classe média ao serviço de televisão paga e à possibilidade de adquirir, em conjunto, a conexão de acesso à banda larga. Até o final de 2010, 465 cidades estavam cobertas pelas operadoras de TV a cabo, representando 8,4% dos municípios brasileiros⁹, nesse mesmo ano o cabo era a tecnologia que com maior parcela de assinantes - 51% do total de assinaturas, seguido do satélite com 45,8%, enquanto o MMDS possuía apenas 3,2% dos assinantes. Net (cabo) e Sky (satélite) são as duas principais operadoras em atividade, detendo juntas 69,2% do mercado. Pode-se afirmar que esse é um mercado concentrado. No que se refere à programação, o conteúdo audiovisual estrangeiro é hegemônico. Dados da Agência Nacional de Cinema de 2010¹⁰ mostram que, dos 8.095 títulos exibidos, entre os canais pesquisados, apenas 1.482 foram nacionais, atingindo 18,31% do total. O Canal Brasil foi responsável pela exibição de 1.400 títulos, representando 96,55% do conteúdo nacional exibido. Os demais canais dedicaram apenas 3,45% de seu conteúdo às obras brasileiras. Os dados são relativos a todo o conteúdo nacional veiculado, sem diferenciar o percentual relativo ao conteúdo independente.

Em *Indústria cultural, informação e capitalismo*, Cesar Bolaño (2000) utiliza uma classificação para conteúdos audiovisuais proposta inicialmente Patrice Flichy e retomada por pesquisadores ligados ao *Groupe de Recherchers sur lês Enjeux de la Communication*, da Universidade Stendhal de Grenoble. Nessa classificação os conteúdos poderiam ser agrupados, conforme sua utilização, em três categorias: Editorial, Onda e Imprensa. Na primeira se encontram os conteúdos que se caracterizam por serem obras pontuais, não perecíveis, organizáveis em catálogos e cujos direitos de difusão podem ser negociados em diferentes mercados, tais como filmes de ficção, documentários, animações, séries, etc. Na segunda categoria estão enquadrados os conteúdos que sofrem obsolescência instantânea, dependem de continuidade da programação e têm grande amplitude de difusão, tais como eventos esportivos e programas de auditório. Na categoria imprensa se encontram os conteúdos que tem por finalidade noticiar a atualidade regularmente. A política de fomento do conteúdo

⁸ Dados retirados de <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/09/24/tv-por-assinatura-acumula-crescimento-de-18-4-em-2010>. Acesso em: 17 jun. 2011.

⁹ Dados retirados do portal Teleco. Cf. <<http://www.teleco.com.br/tvassinatura.asp>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

¹⁰ A Agência selecionou 13 canais, que exibem majoritariamente filmes e séries. Cf. <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/Programacao/505.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

audiovisual nacional está fundamentada na produção de conteúdos do tipo Editorial e é, também, desse tipo de conteúdo que trata esta dissertação.

Para uma parcela significativa dos estudiosos da Comunicação, é consensual que o conteúdo audiovisual tem papel central na transmissão de matrizes culturais, na produção de sentidos, subjetividades e identidades dos grupos sociais. Nesse sentido, deve-se problematizar a ausência de conteúdo nacional nas grades de programação, e dentro dessa categoria, daquele de produção independente, que aporta novos olhares sobre a realidade brasileira. A pesquisadora Lavina Madeira (2009, p. 4) verifica que a produção audiovisual da TV paga é quase totalmente oriunda de um único país, o que resultaria no reconhecimento de um só universo temático e identitário, além da percepção da realidade social a partir daquela perspectiva:

No universo simbólico da tv fechada brasileira, a supremacia quase absoluta de programas oriundos das grandes empresas norte-americanas de produção de programação para televisão, leva a que se conviva de forma profunda com o modo de vida deste país. [...] Praticamente não se tem visões de regiões do próprio Brasil.

Para garantir maior diversidade de conteúdo audiovisual nos sistemas de televisão, inúmeros países adotam legislações de caráter protecionista, que levam em consideração a produção e a circulação do conteúdo nacional, resguardando também o conteúdo de caráter independente.

Na avaliação de Murilo Ramos (2006), a negação de marcos regulatórios no Brasil se traduz numa estratégia de manutenção e luta pela posição hegemônica. O pesquisador verifica no ambiente da comunicação social eletrônica brasileira dois mecanismos que corroboram a noção de vazio normativo e possibilitam a concentração de poder nas instituições de mercado: a fragmentação política, compreendida como “a separação deliberada do poder decisório sobre a comunicação social eletrônica entre diferentes instâncias estatais”, e a dispersão regulamentar, que seria “a pulverização deliberada dos instrumentos legais que constituem o arcabouço legal da comunicação social eletrônica” (RAMOS, 2006, p. 51). A conjugação desses dois elementos compõe um quadro de fragilidade do Estado diante da corporação da radiodifusão, agravado pela centralidade que esse meio de comunicação adquiriu na sociedade. Conforme ressalta Marco Aurélio Nogueira (2003, p. 218),

O protagonismo adquirido pelos meios de comunicação – e pela televisão em particular – alterou em profundidade toda a esfera do político: seja modificando a competição inerente a ela, seja reformulando os circuitos em que se modelam as consciências e a opinião dos cidadãos: transformando, portanto, o modo mesmo como se produz consenso, como se formam culturas e orientações de sentido, como se constroem hegemonias.

Para manter o equilíbrio e a estabilidade da posição, o ator hegemônico pode acomodar algumas demandas, incorporando interesses de outros grupos sociais, desde que os fundamentos da dominação não sejam afetados. Porém, Denis de Moraes (2008 p. 25) aponta que

Também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

A partir de 2000, os produtores independentes começam a reclamar de modo sistemático a adoção de algumas regras para veiculação de conteúdo, previstas constitucionalmente, tanto na televisão aberta quanto na televisão paga. Desse modo, configura-se um ambiente no qual a hegemonia da televisão, quanto à programação, é questionada, e inicia-se um processo de batalhas ideológicas com o objetivo de produzir um novo consenso em torno do conteúdo independente brasileiro e seu direito de exibição e acessibilidade. Segundo Gruppi (1978, p. 72), Gramsci afirmava que “é preciso compreender a conquista da hegemonia como um processo, no qual se articulam as influências e as lutas de diferentes hegemonias, tanto políticas, quanto culturais”.

Na última década, ocorreu uma série de eventos, no Brasil, com o intuito de construir um arcabouço legal que, entre outros, compreendesse a aproximação entre produção audiovisual independente e a televisão. Tais iniciativas foram alvo de um grande volume de críticas, compartilhadas por toda a sociedade, uma vez que a polêmica se deu também nos meios de comunicação, não por acaso um dos atores constitutivos do debate. Os eventos mencionados foram, entre outros, a criação da Ancine, em 2001; a proposta do Ministério da Cultura de transformar a Ancine em

Ancinav, em 2004; e o Projeto de Lei nº 29, de 2007, que trata da adoção de novas regras para o mercado de televisão por assinatura.

A análise dos debates ocorridos em audiências públicas nas duas casas legislativas, ao longo dos últimos 10 anos, permite verificar se há em andamento a formulação de uma nova ideologia, que resulte numa política inclusiva para o audiovisual independente. Essa visão processual também permite a observação das disputas internas do setor, dos movimentos de retração e avanço e da construção de laços com outros grupos sociais, no sentido de buscar o consenso em torno de seus pleitos. O que se pretende responder é se está ocorrendo um processo de acomodação das demandas dos produtores independentes pelo grupo hegemônico, de modo a manter o equilíbrio construído ao longo dos anos e, por fim, a própria hegemonia no setor.

Foi mencionado anteriormente que há um consenso entre estudiosos da Comunicação e da Cultura em torno da importância da comunicação audiovisual, particularmente daquela veiculada pela televisão, na construção social de significados, sentidos e valores compartilhados. Para alguns autores, a televisão se constitui em espaço privilegiado de luta por afirmação de valores e reconhecimento da cultura e ideologia de grupos sociais hegemônicos e contra-hegemônicos na sociedade contemporânea. Um desses teóricos é o sociólogo britânico Raymond Williams, para quem os atores sociais se auto-organizam em *formações*. Ele ressalta que, ao analisar as formações, é necessário identificar dois fatores: a organização interna e suas relações com outras organizações na mesma área e, de modo mais geral, com a sociedade. Outro aspecto que deve ser evidenciado são os conflitos que ocorrem no interior das formações:

Pode-se observar que as formações dos tipos mais modernos ocorrem, tipicamente, em pontos de transição e de intersecção no interior de uma história social complexa, mas os indivíduos que ao mesmo tempo constroem as formações e por elas são construídos têm uma série bastante complexa de posições, interesses e influências diferentes, alguns dos quais são resolvidos nas formações (ainda que, por vezes, apenas temporariamente) e outros que permanecem como diferenças internas, como tensões, e, muitas vezes, como os fundamentos para divergências e rupturas subsequentes, e para ulteriores tentativas de novas formações (WILLIAMS, 1992, p.85).

O conceito de *formações* de Williams pode fornecer uma chave a mais para a compreensão das lutas no interior do campo audiovisual brasileiro, no período delimitado nesta investigação. O desafio aqui é identificar quais são as *formações* em disputa e como elas se relacionam entre si, com o Estado e com a sociedade em geral. Esse conceito é compatível com a teoria gramsciana, em especial com a ideia de hegemonia.

Do ponto de vista metodológico, vamos considerar as audiências públicas analisadas como cenário onde os atores sociais, organizados em *formações*, empreendem a *guerra de posições* em torno de espaço de exibição de seus conteúdos audiovisuais na televisão aberta e na televisão paga. As enunciações feitas neste contexto serão consideradas *discursos*. Para Foucault (1986, p. 135), em *Arqueologia do saber*, “Chamaremos de discurso um conjunto de enunciados que se apoiem na mesma formação discursiva”. Ou ainda: “[...] sempre um acontecimento, que nem a língua nem o sentido podem esgotar inteiramente” (FOUCAULT, 1986, p. 32). Para entender o conceito foucauldiano de *discurso* é necessário entender antes o conceito de *formação discursiva*, do mesmo autor:

[...] Um feixe complexo de relações que funcionam como regra: ele prescreve o que deve ser correlacionado em uma prática discursiva para que esta se refira a tal ou qual objeto, para que empregue tal ou qual enunciação, para que utilize tal conceito, para que organize tal ou qual estratégia. Definir em sua individualidade singular um sistema de formação é, assim, caracterizar um discurso ou um grupo de enunciados pela singularidade de sua prática (FOUCAULT, 1986, p. 82).

Nessa perspectiva, fazer um discurso em uma audiência pública é uma prática social. Ninguém é convidado para falar nessas audiências por acaso. As pessoas que falam ali, falam em nome de uma determinada *formação discursiva*. Elas não falam o que pensam, falam o que a corporação que representam ali combinou que deve ser falado. Claro, sempre há disputas no interior das *formações*, porém, há também consenso. Os discursos não são transparentes. Há sempre um excedente de sentido que só pode ser apreendido por meio de um esforço interpretativo. Este é o desafio do analista do discurso: interpretar um conjunto de enunciados em sua relação interdiscursiva, tendo em vista que eles são proferidos na interação com outros

discursos e dentro de um espaço específico, que, por sua vez, é também uma *formação discursiva*.

Existem correntes dentro do campo teórico-metodológico da análise do discurso que se organizaram em torno do conceito de discurso e de como os discursos são construídos e, ao mesmo tempo, constroem seus enunciadores. Uma tendência é francesa, e a outra, anglo-americana. Não cabe aqui descrever e analisar essas tendências, porém, é adequado notar que elas convergem em um ponto: os discursos devem ser interpretados à luz de suas condições de produção. Por isso, o primeiro capítulo desta dissertação é dedicado a uma contextualização sócio-histórica da produção audiovisual brasileira, com ênfase na produção independente.

Não há nesta dissertação a pretensão de fazer uma análise exaustiva dos discursos proferidos nas audiências públicas. Não há tempo nem competência para tal. Foi o objeto, ao se constituir complexo, simbólico e metafórico, que demandou alguma análise crítica dos discursos. Nesse sentido, é impossível não notar e apontar algumas peripécias e estratégias discursivas dos atores. Elas serão abordadas, com limitações, na conclusão deste trabalho.

Finalmente, reafirma-se aqui que o contexto investigado é o período de lutas e conflitos que antecede a decisão sobre a política pública que será adotada, ou seja, seu processo de construção, materializado nos debates nas audiências públicas. Para tanto, foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas ocorridas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, no âmbito das comissões temáticas, sobre a exibição da produção audiovisual independente, pela televisão aberta ou paga. De forma adicional, foram utilizados depoimentos, entrevistas ou matérias assinadas em veículos impressos, quando estas explicitaram os pontos de vista dos setores envolvidos; bem como os anteprojetos e projetos de lei, substitutivos e textos legais relativos ao tema.

A análise dos discursos proferidos nas audiências públicas segue estes passos: contextualização sócio-histórica e política (capítulo 1), identificação de temas, formações discursivas e argumentações recorrentes durante as audiências (capítulo 2), resultados em termos de regulamentação do setor audiovisual e construções simbólicas (considerações finais).

CAPÍTULO 1

NOTAS DO PENSAMENTO BRASILEIRO SOBRE CINEMA E TELEVISÃO

No Brasil, cinema e televisão se desenvolveram separadamente, mas inseridos no quadro geral da industrialização do país. Enquanto o cinema nunca conseguiu se consolidar como uma atividade industrial autossustentável, acumulando períodos de crise, a televisão comercial brasileira foi capaz de se articular dentro da estrutura da ordem econômica, liderando um processo de integração, constituindo um público consumidor e ocupando papel central na organização social e econômica brasileira. A televisão surgiu cerca de 50 anos depois do cinema e poderia ter se constituído como um parceiro para escoar a produção cinematográfica. Entretanto, essa associação não ocorreu naturalmente, necessitando de mecanismos legais e institucionais que conduzissem essa parceria, mas que nunca foram estabelecidos no país. Além disso, a corporação cinematográfica demorou muitos anos para compreender a importância da televisão como ferramenta indispensável na busca incessante da industrialização do setor e para lutar por possibilidades de integração das duas atividades. Para o campo do cinema, é por meio do Estado que as batalhas devem ser empreendidas. A televisão desenvolveu-se a partir do rádio, pautada por uma concepção empresarial, enquanto o cinema esteve sempre atrelado a uma visão culturalista. Outra diferença fundamental entre as duas atividades se refere à forma como o Estado compreendeu e impulsionou o desenvolvimento da radiodifusão (AUTRAN, 2004).

Esta pesquisa se dedicou a analisar a configuração dos pleitos da produção audiovisual nacional independente quanto à associação com a televisão, com a intenção de identificar os posicionamentos ideológicos que sustentam as aspirações do campo audiovisual, aqui compreendido não como um bloco monolítico, mas permeado por relações de força, contradições e disputas. Para tanto, será feito um breve relato de como o pensamento do campo cinematográfico se constituiu e evoluiu ao longo do tempo.

Maria Rita Galvão e Jean-Claude Bernardet (1983), em *O nacional e o popular na cultura brasileira*, procuram compreender como o conceito de cinema nacional foi

construído nas primeiras décadas do século XX. Os autores identificam elementos que demonstram que, nesse período, a atribuição de nacionalidade brasileira a um filme estaria vinculada ao assunto abordado, a mostrar “os nossos usos e costumes, belezas naturais, acontecimentos e personalidades” (GALVÃO; BERNARDET, 1983, p.18). Nesse sentido, o “nacional” associa-se a o que o filme retrata. Nessa perspectiva, a titularidade da obra não entrava na equação que atribuía nacionalidade ao filme, mas somente o assunto abordado, o que levava a situações extremas, como a sugerida pela revista *A Scena Muda* de que estrangeiros poderiam realizar filmes brasileiros, desde que os elementos constitutivos desse filme fossem nacionais. Os autores chamam a atenção para o fato de não haver, nesse período, “uma radical incompatibilidade entre a defesa do cinema brasileiro e a feitura desse cinema por americanos” (GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 24).

A história do Brasil é rica, fértil e abundante de fatos e vidas dignas de serem focalizadas, com especial cuidado, pelo cinema. Isto não é novidade e não somos os primeiros a tocar em tão relevante assunto [...]. A divulgação da nossa história aos próprios norte-americanos, como um meio de melhor nos aproximarmos seria uma ótima política de boa vizinhança. Já estamos fartos dessas histórias do Oeste americano e suas conquistas! Chega dos fardões da Guerra da Secessão. Queremos um pouco de nós também. E podemos exigir, pois somos os seus melhores e mais fiéis fregueses (*A Scena Muda*, 1º de agosto de 1944 *apud* SIMIS, 2008 p. 22).

Para os autores, esta primeira fase é marcada pela busca do padrão estrangeiro de qualidade, de modo que tal aspiração se torna condição para que o cinema brasileiro se firme como nacional. É a partir do reconhecimento do cinema brasileiro como semelhante ao estrangeiro que seria possível demarcar a identidade. Estética e tecnicamente parecidas, as cinematografias seriam diferenciadas pela temática, portanto, no nível do representado. Nesse campo é possível retratar as peculiaridades, ou seja, os elementos que compõem o nacional, como afirmava Mario de Andrade (1922 *apud* GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 25):

Acender fósforos não é brasileiro. Apresentar-se um rapaz à noiva, na primeira vez que a vê em mangas de camisa é imitação de hábitos esportivos que não são os nossos. E outras coisinhas. É preciso compreender os norte-americanos e não macaqueá-los. Aproveitar deles o que tem de bom sob o ponto de vista técnico e não sob o ponto de vista dos costumes.

A busca de um cinema nacional resultou na perseguição da essência do povo brasileiro: “A cada vez que o cinema procura retratar comportamentos típicos, um modo de vida, a crônica dos costumes, as crenças e usos, tudo isso se refere a um povo brasileiro” (GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 30). É importante notar que esse movimento se insere no panorama da construção do Brasil como nação. Os autores ressaltam que não encontraram textos que abordassem a relação entre o regional e o nacional: “A significação do nacional pela representação do regional aparece sempre como óbvia. Se por acaso um texto aludir a diferenças regionais será para salientar que esta unidade chamada ‘homem brasileiro’ tem componentes diversificados, o que só valoriza a unidade” (GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 28). Trata-se de construir a unidade nacional, uma suposta identidade brasileira, e não de demarcar diferenças identitárias.

Partindo da noção de que filme nacional é aquele que retrata o Brasil, fica fácil incorporar à atividade o conceito de patriotismo. A função patriótica do filme nacional teria duas vertentes: a promoção da integração nacional e a constituição de uma imagem positiva no Brasil, a partir da exportação dos filmes nacionais:

O dia em que se espalharmos sobre as telas do mundo, os sorrisos de nossas patrícias e o esplendor de nossa natureza, podemos crer, nesse dia, novos horizontes abrir-se-ão para o nosso país. É por isso que o cinema tem mostrado ser a melhor propaganda (*Diário Nacional*, 28 de janeiro de 1928 *apud* GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 55).

Anita Simis (2008), ao investigar o mesmo período, nota que a partir da década de 1920 emergiu uma consciência cinematográfica nacional, identificada no surgimento de um projeto para o cinema brasileiro, pautado numa visão industrial. Nessa perspectiva, tornava-se necessário dominar a técnica, que não era outra coisa senão descobrir a fórmula de sucesso dos filmes norte-americanos: “Hollywood, que se destacava pela superioridade na confecção do roteiro, era o exemplo da competência e eficiência técnica” (SIMIS, 2008 p. 90).

Esse projeto de industrialização do cinema foi capitaneado pela revista *Cinearte*, na década de 1920, que lançou uma campanha em prol da adoção de medidas

protecionistas para o cinema nacional que incluíssem a isenção para o filme virgem e a exibição compulsória de um filme brasileiro por mês. A campanha foi sintetizada no slogan “Todo filme brasileiro deve ser visto”.

Para Autran (2004, p. 228), a relação entre Estado e cinema brasileiro foi dominada, a partir da década de 1930, por uma perspectiva culturalista, capitaneada por Edgard Roquete- Pinto. Esse viés ideológico teria justificado a construção da legislação protecionista e resultado na noção de que o mercado pertence naturalmente ao produto norte americano, “restando-nos lutar por uma faixa – maior ou menor – conforme as ambições dos poderosos do momento – que permitiria a expressão da cultura nacional” (AUTRAN, 2007, p. 228). No mesmo sentido, Bernardet (2009) aponta que a criação da reserva de mercado para o filme nacional resultou, de fato, na proteção do filme estrangeiro. Na avaliação do autor, tais medidas possuem um caráter paliativo, pois não enfrentam, de fato, o problema que está posto para o filme nacional.

No governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), foram atribuídos dois papéis ao cinema brasileiro: um de caráter pedagógico e outro de promoção da integração nacional. “O cinema poderia ser o portador da ideologia nacionalista que se ocupa em identificar uma coletividade histórica em termos de nação e cuja solidariedade é garantida por meios dos fatores étnicos, geográficos e culturais” (SIMIS, 2007 p. 29). Segundo Simis (2007), a integração nacional era uma das prioridades do regime getulista e atribuiu-se ao cinema um papel relevante na missão de construir a unidade nacional, revelar o homem brasileiro e colaborar na formação da nação. Um discurso de Getúlio Vargas proferido em 1934 é revelador:

Associando ao cinema o rádio e o culto racional dos desportos, completará o Governo um sistema articulado de educação mental, moral e higiênica, dotando o Brasil dos instrumentos imprescindíveis à preparação de uma raça empreendedora, resistente e varonil. A raça que assim se formar será digna do patrimônio invejável que recebeu (SIMIS, 2007, p. 31).

Na década de 1950, a discussão sobre cinema no Brasil passou a agregar novos vieses político-ideológicos. Simis (2008, p. 130) percebe o nascimento de uma “nova mentalidade cinematográfica”. José Mario Ortiz Ramos (1983, p. 21) identifica duas balizas entre as quais o cinema se posicionou no período, o desenvolvimentismo e o nacionalismo: “Aspirava-se como no plano político mais geral, à passagem de um

cinema ‘inferiorizado’, ‘subdesenvolvido’, para uma cinematografia forte, nos moldes dos países ricos”. Para o autor, dois elementos constituíram o fundamento para a política cinematográfica do período – a presença legitimadora e fiscalizadora do Estado e a manutenção das atividades no campo da iniciativa privada.

Dentro do campo cinematográfico, Ramos (1983, p. 23) identifica dois polos: o industrialista-universalista, “ou cosmopolita no sentido de absorver, sem críticas, formas de produção e moldes artísticos estrangeiros”, e o nacionalista. O primeiro se posiciona entre a busca de um cinema nacional e a tentativa de não provocar a cinematografia que já estava aqui instalada; já o segundo é mais colado ao desenvolvimentismo.

Galvão e Bernardet (1983) também identificaram a presença de dois grupos antagônicos. Um deles tinha posição nacionalista e defendia uma legislação protecionista para o cinema brasileiro. O outro pretendia ser cosmopolita e desejava ver o cinema brasileiro se firmar por sua qualidade técnica e estética, competindo livremente no mercado. Um lado foi acusado de favorecer o mau cinema, e o outro, de ser subserviente diante do imperialismo. O lado cosmopolita era representado pela burguesia, enquanto o nacionalista se alinhava ao pensamento de esquerda, que começava a se desenvolver no país, bem como às ideias nacional-desenvolvimentistas. Para os autores, essa polarização configura a luta de classes no interior do campo cinematográfico. Nesse contexto, os filmes eram classificados como nacional e popular em oposição ao filme cosmopolita. Os filmes de caráter nacional-popular se pretendiam portadores de uma reflexão sobre a sociedade brasileira.

Os pensadores do cinema nacional alinhados à perspectiva nacionalista tentavam articular o conceito de filme popular, ligado à temática do povo, com a de filme comercial. Foi nessa inflexão que surgiu a noção de que o cinema brasileiro tem a preferência do público, justamente por ser brasileiro. Nesse sentido, foram retomadas antigas posições “[...] de que o cinema deve nutrir-se dos costumes e tradições do nosso povo. Nelson Pereira dos Santos afirmava que o cinema deve tratar da vida, histórias, lutas, aspirações de nossa gente, do litoral e do interior” (GALVÃO; BERNARDET, 1983, p. 63). Nessa perspectiva nacionalista, a empatia do público com os filmes que retratam sua vida e seus costumes seria o suficiente para garantir o sucesso da bilheteria.

Na década posterior, 1960, Jean Claude Bernardet (2009) nota o mesmo conflito, com dois grupos assumindo posicionamentos distintos. O grupo mais alinhado ao mercado queria fazer filmes para o público, com bom desempenho de bilheteria; o outro, com uma missão mais cultural e até educativa, se julgava na condição de representante do povo, “a expressar esses anseios que ele considera como mais legítimos e autênticos dessa nação” (Bernardet, 2009, p. 85). O autor identifica uma batalha pela hegemonia, pelo objetivo de incorporar determinados pontos de vista na política estatal. Nesse sentido, é muito ilustrativa a proposição de Arnaldo Jabor:

É fundamental, então, a noção de que *o cinema, de que a cultura brasileira, têm que ser preservados*, porque nós os intelectuais e os criadores de cinema formamos a *consciência nacional*, nós somos a nação. Uma nação é o que ela pensa o que seu povo pensa” (1975 *apud* BERNARDET, 2009, p. 85, grifos nossos).

No fundo, essa polarização nada mais é do que a materialização do embate entre a compreensão de filme como mercadoria ou como “produtor de sentido e imerso no plano cultural” (RAMOS, 1983, p. 17).

Autran (2007) aponta que o principal tema da história do pensamento industrial cinematográfico brasileiro é a necessidade de apoio do Estado. Já Jean Claude Bernardet (2009) afirma que, paralelamente à presença do filme estrangeiro, o Estado contribuiu essencialmente para determinar as formas da produção cinematográfica no Brasil. Essas características do cinema nacional atravessaram as décadas e configuraram os movimentos do campo cinematográfico. Bernardet (2009, p. 7) ressalta ainda que a relação do cinema com o Estado é marcada pelo desnivelamento das condições de negociação: “Os cineastas pleiteiam medidas e pressionam para obtê-las, por um lado; por outro, o governo demora em concedê-las e finalmente acaba concedendo menos que o pleiteado. Esse mecanismo coloca os primeiros no papel de solicitante e os segundos no de outorgante”. Outro ponto de destaque das relações entre cinema e Estado é a crença, corrente entre a corporação cinematográfica, de que o Estado exerce um papel de neutralidade ao arbitrar as demandas oriundas das diversas camadas da sociedade. Bernardet (2009, p. 64) aponta que nessa concepção o Estado “não defenderia interesses de classes e sim os interesses da Nação”.

Para Autran (2007 p. 229), a perspectiva culturalista adotada pelo Estado em relação ao cinema representa uma contradição para o processo de industrialização do cinema brasileiro, uma vez que “a industrialização, e de forma geral o desenvolvimento econômico no Brasil, não foi viabilizado pelas forças produtivas atuando livremente no mercado nem pela ação empresarial, mas sim através da participação decisiva do Estado no período de 1930 a 1970”. Segundo o autor, no período da Embrafilme as justificativas ideológicas que sustentavam o viés culturalista entraram em “curto-circuito”, uma vez que as reivindicações de medidas junto ao Estado ganharam caráter econômico, mas as justificativas permaneceram sendo as da identidade cultural, cultura brasileira e preservação da nacionalidade.

Ao comparar o desenvolvimento do rádio e da televisão com o do cinema, Autran (2007) identificou diferenças fundamentais no modo como o Estado tratou as duas questões. Quanto à radiodifusão, a atuação se deu em vários sentidos: construção da infraestrutura necessária para a formação das redes de TV, bem como políticas que beneficiavam o conjunto da atividade. No caso do cinema, o incentivo era destinado aos filmes isoladamente. Por outro lado, Autran (2004, p. 232) aponta que a mentalidade empresarial foi dominante na televisão. “Tanto o rádio quanto a televisão foram dominados historicamente pela mentalidade empresarial, na qual os fundamentos econômicos da lógica capitalista tinham preponderância frente às justificativas culturais”. Outro ponto destacado pelo autor para o sucesso da televisão foi o fato de o mercado não estar ocupado pelo produto estrangeiro e de a TV ter se associado à publicidade e construído “[...] formas de articulação na estrutura capitalista dependente do Brasil” (AUTRAN, 2007 p. 232).

Os princípios que norteiam a radiodifusão brasileira datam de 1931, quando o Decreto nº 20.047 estabeleceu os fundamentos do serviço, que perduram até a atualidade (BRASIL, 1931). Pieranti (2011) destacou os principais pilares do novo serviço: interesse nacional e atendimento a finalidades educativas; separação entre regulação de conteúdo e de infraestrutura; e defesa do modelo de construção de redes:

Não é exagero afirmar que, no longínquo ano de 1931, foram estabelecidos os principais pilares da regulação da radiodifusão no Brasil, mesmo que de forma embrionária. A resistência dessas características transcende décadas e ultrapassa diferentes orientações políticas dos regimes, firmando uma linha condutora que está longe de ter se diluído (PIERANTI, 2011, p. 17).

Por último, há a questão do comportamento cultural das elites brasileiras, cujo esforço é o de reprodução ou, como diria Bernardet (2009), de “atualização” do que é produzido nas metrópoles. Nesse contexto, o cinema nacional só seria aceito se validado de fora para dentro. Essa constatação foi produzida em outra época, mas, na essência, ainda descreve a relação atual das elites com o produto nacional.

Para o autor, o prestígio internacional de alguns filmes e cineastas deixou a elite mais segura, entretanto, “continua o cacoete da publicidade cinematográfica brasileira equiparar o produto local com o estrangeiro que goza de tanto prestígio” (BERNARDET, 2009, p. 30). Bernardet (2009, p. 30) identifica afirmações nesse sentido desde a primeira década do século passado, como as do jornal *O Estado de S. Paulo* de 1º de julho de 1923: “O cavaleiro negro é uma fita apta a competir com as produções estrangeiras”, “um filme que nada fica a dever às melhores produções estrangeiras”.

O autor explica a rejeição do cinema nacional pelas elites a partir da sua dificuldade em enfrentar e aceitar a própria realidade brasileira: “A má qualidade que esse público atribui ao cinema brasileiro não é apenas um julgamento de valor sobre determinada obra cinematográfica, mas me parece ser um julgamento sobre a má qualidade da realidade brasileira” (BERNARDET, 2009, p. 31). Por outro lado, o autor acredita que tal restrição não se estende às classes mais populares, embora ressalte que não há pesquisas nesse sentido. Ele recorre a uma afirmação de Paulo Emílio Salles Gomes na tentativa de explicar o fenômeno: “O povo foi protegido da influência cultural externa pela sua própria ignorância” (BERNARDET, 2009, p. 32). Mas o próprio Bernardet (2008, p. 31) também não escapa da afirmação recorrente dentro do campo cinematográfico de que o público, “queira ou não, perceba ou não, relaciona-se com os filmes brasileiros de modo completamente diferente, porque eles falam da realidade cultural e social em que vive esse público”. Bernardet (2009) avalia que no Brasil ocorre uma “certa repugnância” em investigar os modos de produção cultural. Para o autor, isso decorre da resistência que intelectuais e artistas apresentam em definir “objetivamente” a posição que ocupam numa sociedade de classes.

Renato Ortiz (2006), em *A moderna tradição brasileira*, procura compreender essa falta de reflexão, no Brasil, sobre o relacionamento entre produção cultural e

mercado. Para explicar o fenômeno, Ortiz parte da formulação de Florestan Fernandes de que “nas sociedades dependentes de origem colonial o capitalismo é introduzido antes da constituição da ordem social competitiva” para questionar “em que medida esta condição histórica marca a questão cultural entre nós?” (Ortiz, 2006 p. 18).

O desenvolvimento concomitante e, de certa forma, complementar entre os produtos da cultura de mercado e os produtos da cultura artística foi um dos principais reflexos dessa falta de sincronia entre a introdução do capitalismo e a constituição da ordem social competitiva no país, identificados pelo autor. Isso porque, diferentemente de ambientes onde o capitalismo era mais amadurecido, aqui não ocorreram as condições necessárias para a criação um mercado autônomo de bens culturais, que precedesse o processo de mercantilização da cultura, gerando uma confusão entre as fronteiras dos dois ambientes de produção cultural.

Ortiz utiliza como parâmetro o ambiente europeu, no qual, diferentemente do Brasil, a constituição do capitalismo e o estabelecimento da nova ordem social ocorreram sincronicamente. Na França, o advento da industrialização e o surgimento de uma burguesia refletiram na produção cultural, promovendo duas alterações fundamentais: os produtores de bens culturais, antes submetidos a um regime de patronato, puderam se profissionalizar em razão da expansão do público consumidor; e iniciou-se um processo de mercantilização da cultura.

Os novos processos produtivos de bem cultural resultaram em formas distintas de legitimação do produto cultural, denominadas por Ortiz como esfera de “produção restrita” e esfera de “produção ampliada”. Na primeira, passam a valer as regras do campo artístico, com reivindicações de ordem estética, tendo os próprios pares como instância consagradora; na segunda, destinada ao grande público, o sucesso do produto está diretamente relacionado ao seu desempenho comercial. Tal configuração põe em conflito os atores dos dois campos.

No mesmo sentido, Bourdieu (2009) afirma que o campo da produção cultural deriva sua estrutura da oposição entre o *campo da produção erudita* e o *campo da indústria cultural*. O primeiro destina sua produção a um público de produtores de bens culturais, os quais, por sua vez, estabelecem seus próprios critérios de avaliação e aceitação da obra, num processo que o autor chama de “lei da concorrência pelo reconhecimento”. Por outro lado, os produtos do campo da indústria cultural se

destinam ao público em geral e são avaliados pelo tamanho do mercado conquistado (BOURDIEU, 2009, p.105).

Para Renato Ortiz (2006, p. 26), esta clivagem na produção cultural não ocorreu no Brasil:

Devido à fragilidade do capitalismo existente, Florestan Fernandes o qualifica como “difícil”, uma dimensão do mercado de bens simbólicos não consegue se expressar plenamente. Isso significa uma fraca divisão do trabalho intelectual e uma confusão de fronteiras entre as diversas áreas culturais.

Em razão das condições de subdesenvolvimento do setor cultural, não há contradição, nem conflito, na utilização dos incipientes meios de comunicação pelas duas categorias de produto cultural. A literatura, por exemplo, é absorvida pela imprensa e se legitima por meio dela.

A fase inicial da televisão é exemplo dessa peculiaridade que marca os anos 1940 e 1950 no país. Nesse período, um grupo de produtores afinados com a cultura erudita se instalou na recém-nascida televisão e desenvolveu o gênero teleteatro, que se constitui como dramaturgia aliada à estética cinematográfica. A afirmação da pesquisadora Cristina Brandão (2010, p. 38) ao analisar o nascimento da programação televisiva na TV Tupi é ilustrativa da proposição de Ortiz:

A Tupi optou por acompanhar o ritmo das manifestações culturais paulistanas, aproximando-se mais de um modelo de televisão cultural do que do comercial em seu primeiro ano de funcionamento. [...] Os anseios de se atingir um programa que trouxesse o prestígio aos canais, somados ao ideal de se fazer algo artístico na televisão, como se fazia no cinema, foram responsáveis pela aproximação do meio eletrônico com o vasto acervo da literatura e da dramaturgia com as técnicas cinematográficas.

Com a implantação da TV, segundo Ortiz, a programação teve que ser construída a partir das condições materiais disponíveis. De um lado havia os atores, diretores e técnicos provenientes do teatro e do cinema, preocupados com questões relativas à qualidade técnica e estética; de outro, havia o rádio, inaugurado em 1922, com um quadro de profissionais voltados para o desenvolvimento de produtos de caráter

mais comercial e destinados a um público maior, como as radionovelas, por exemplo. Esses componentes resultaram numa televisão composta por duas categorias de programação: o teleteatro e o teatro televisionado, considerados uma produção “artística”, e os programas humorísticos, novelas e outros, mais alinhados a uma cultura de massa. Os primeiros eram criados pelo pessoal do teatro e do cinema, preocupado com questões estéticas; os outros eram de responsabilidade do pessoal do rádio, com preocupações mais comerciais. O depoimento de Manoel Carlos transcrito por Ortiz (ano, p. 87) revela a disputa:

A televisão brasileira foi basicamente feita pelo pessoal do rádio, diferente da televisão francesa, inglesa, italiana e mesmo da americana, que foi feita pelo pessoal do cinema e do teatro. Todos os escritores, atores, diretores de programas radiofônicos foram representar e dirigir programas de televisão. Até hoje a televisão tem muita coisa com o rádio, e sua formação se deve muito ao pessoal do rádio. Não é que eu ache esse pessoal medíocre, mas principalmente naquela época eles tinham muito menos formação do que o pessoal do teatro ou do cinema, e isso criou no começo uma televisão até um pouco medíocre.

Segundo Ortiz (2006, p. 73), nesse período inicial, é possível identificar uma “hierarquia de valores que agrupa programas considerados como mais legítimos de um lado e mais populares de outro”, o que significa que há uma lógica cultural e outra de mercado que operam de forma concomitante na televisão, mas é a lógica cultural que agrega valor e legitima o novo meio de comunicação.

No final da década de 1950 a precariedade do modo produtivo que havia marcado os primeiros tempos da televisão se converteu em um processo de racionalização. Isso resultou na criação da grade horária fixa, dos programas diários e da sequência de programação com o objetivo de fidelizar o espectador e de vender espaço para divulgação de mensagem publicitária.

A partir da década de 1960, os elementos que permitiram o surgimento de uma Indústria Cultural, na qual a televisão tem papel central, se constituíram no país. Cesar Bolaño (2004, p. 51) descreve as principais características do novo ambiente:

Em primeiro lugar, temos um sistema televisivo já bastante desenvolvido, operando de acordo com o que havia de mais avançado no que se refere ao sistema comercial de televisão; um setor publicitário forte que tinha na televisão sua mídia básica;

um mercado consumidor revitalizado pelas mudanças institucionais que geraram um esquema concentrador extremamente favorável aos extratos de mais alta renda; e um sistema de telecomunicações que permitia a integração do mercado nacional pelas redes de televisão.

O advento da indústria cultural modificou o padrão de relacionamento com a cultura, “uma vez que definitivamente ela passa a ser concebida como um investimento comercial” (Ortiz, 2006 p. 144).

Ao comparar os anos 1940 e 1950 com os anos 1960 e 1970, Ortiz (2006, p. 47) enxerga uma alteração fundamental na lógica que conduz o fazer televisivo: “a relação de intercâmbio e cumplicidade que havia entre a esfera de produção restrita e a ampliada é revertida”. Nesse período, a telenovela, herdeira da radionovela, era o produto que recebia maiores investimentos, por ter maiores garantias de retorno e por ser mais bem recebido pelo público de massa. Esse movimento leva Ortiz (2006, p. 148) a afirmar que “o advento de uma sociedade moderna reestrutura a relação entre a esfera de bens restritos e a de bens ampliados, a lógica comercial sendo agora dominante, e determinando o espaço a ser conferido às outras formas de manifestação cultural”.

Para Ortiz (2006, p. 145), a análise do processo de introdução e de afirmação da indústria cultural no Brasil demonstra que ela opera a partir da lógica de construção hegemônica e, portanto, para compreender a problemática cultural é necessário “considerar o movimento mais amplo da sociedade e perceber a cultura como um espaço de luta e de distinção social”.

A separação entre cinema e televisão se configurou de forma mais contundente a partir da década de 1960, com a profissionalização desse meio. Nos dias atuais, as empresas de comunicação fazem parte de grandes oligopólios. A partir dessa constatação, Bolaño (2000, p. 35) ressalta o duplo papel que a Indústria Cultural desempenha nas sociedades contemporâneas:

A característica mais evidente e mais importante da Indústria Cultural é o fato de ocupar uma dupla posição dentro do sistema capitalista. Ou seja, como empresas capitalistas na mais estrita acepção do termo, não há nada que distinga os oligopólios culturais de quaisquer outros oligopólios. Mas essas empresas têm também um papel ideológico.

Em outros termos, as empresas de comunicação assumem a condição de portadoras de identidades, de produtoras e de reprodutoras de práticas de significação social, integrando, concomitantemente, os sistemas culturais e econômicos da sociedade. Por isso, o autor lembra a necessidade da distinção entre os dois papéis de modo a evitar erros na condução das investigações.

É necessário chamar a atenção para essa duplicidade de posições, pois a falta de clareza quanto a esse aspecto fundamental da televisão pode levar, muitas vezes, a uma compreensão distorcida dos movimentos que as empresas empreendem no sentido de alcançar posições de liderança ou posições hegemônicas. Por outro lado, as empresas podem se valer da confusão entre os dois papéis – o cultural e o econômico – empregando argumentos que se ajustam a um deles, em favor de movimentos que pertencem ao outro campo.

Conforme Brittos (2004) as empresas de comunicação e cultura, seguindo uma tendência mundial do capitalismo, se organizam em oligopólios que se mantêm, entre outros, pela imposição de barreiras à entrada de novos atores. Além das barreiras comuns a todas as áreas da economia, Brittos (2004) identifica dois tipos que são característicos dos mercados televisivos: a barreira estético-produtiva e a barreira político-institucional.

A barreira estético-produtiva é derivada do padrão tecnoestético, que seria um conjunto de elementos tecnológicos e estéticos que condicionam o modo de produção de uma obra audiovisual. A barreira estético-produtiva lida com as questões relativas ao caráter simbólico dos bens culturais. Diz respeito às escolhas estéticas, às inovações tecnológicas e ao investimento em recursos humanos e impõe um “[...] modelo simbólico identificável nos canais, que, com produtos próprios ou de terceiros, é o mecanismo de envolvimento do consumidor” (Brittos, 2004, p. 28). A flexibilidade do modelo permite que existam variações dentro do mesmo padrão de modo a permitir a diversificação da programação e a adoção por várias modalidades televisivas, como a TV aberta e a TV paga. O padrão estético-produtivo tem por objetivo a fidelização do espectador.

As escolhas estético-produtivas implicam a construção da identidade das empresas. E é a legitimação dessa identidade pelo público, que a vê como superior em relação aos concorrentes, que levará a empresa à condição de liderança. Brittos (2004)

ressalta que a tendência à homogeneização da programação, verificada entre os canais abertos, coloca em risco a identidade e pode levar a um processo de fragilização das barreiras, enquanto nos canais temáticos, característicos da TV paga, a identidade está mais preservada.

A barreira político-institucional é resultado da atuação dos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário sobre a atividade televisiva. Trata-se da imposição da regulação, que somente será considerada barreira à entrada se seu conjunto de normas e obrigações garantir ao principal agente econômico lugar privilegiado na disputa. O autor lembra que o cenário da disputa é o Estado que não é “um lugar neutro onde os interesses grupais competem” (Brittos, 2004, p. 37). Entretanto, em alguns momentos as posições hegemônicas podem ser contestadas, notadamente nas fases de alteração dos padrões tecnológicos.

Para Brittos (2004), as empresas devem aliar princípios dos dois tipos de barreiras de modo a alcançarem ou se manterem na liderança. Os produtores independentes enfrentam as duas barreiras na disputa por espaço de exibição na televisão comercial e necessitam construir argumentos que dialoguem com os dois campos, lembrando que possuem lógicas distintas: uma cultural e outra econômica. Deve-se ter em mente que a escolha do consumidor é um processo subjetivo, mas determinado pelas condições sociais e econômicas da sociedade na qual está inserido.

Além dessas barreiras descritas por Brittos, há outras que também constituem impedimento para a entrada de novos atores no setor televisivo: diferencial tecnológico, acesso à financiamento, barreira regulatória, barreira publicitária, controle sobre distribuição e dominação política.

O recorte temporal desta investigação coincide com o período identificado por Autran (2009) como aquele em que os cineastas voltam seus interesses para a televisão e passam a reivindicar do Estado um mecanismo de aproximação entre os dois setores. As demandas se materializaram no relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema¹¹, realizado em Porto Alegre, no ano de 2000.

¹¹O Congresso Brasileiro de Cinema é uma entidade representativa de vários setores da atividade cinematográfica. Foi constituído em 2000. Antes de se tornar uma entidade, ocorreram três grandes reuniões da corporação cinematográfica sob esta denominação, em 1952, 1953 e 2000.

É a televisão que passa a ser objeto do desejo dos cineastas, posto que se trata de um veículo implantado industrialmente no país em termos de produção audiovisual. Aqui, no entanto, o conflito é grande, pois as emissoras comerciais não aceitam nenhum tipo de enquadramento legal que as leve obrigatoriamente a exibir o filme brasileiro ou a produção independente de forma geral, ficando na decisão interna de cada empresa. A força política das emissoras junto aos poderes públicos e o fato de que efetivamente boa parte da programação é nacional enfraquecem as tentativas do meio cinematográfico de, por meio legal, fazer com que haja algum tipo de “cota de tela”. O próprio meio cinematográfico encontra-se dividido ideologicamente entre aquele grupo que tem relações com a Globo Filmes e outro grupo – muito maior em termos numéricos – que permanece quase totalmente alijado do mercado cinematográfico ou de qualquer outro (AUTRAN, 2009, p. 32).

A partir desse momento é possível verificar entre os produtores de audiovisual um interesse real pela elaboração de uma política setorial que contemple pontos de contato com o setor televisivo. Também é possível identificar as tensões e os conflitos que tal demanda poderá gerar, uma vez que a televisão comercial é, a esta altura, um setor solidificado no contexto social, econômico e político do país. Tal atitude indica uma reorientação na postura do grupo após o momento eufórico dos primeiros anos da retomada do cinema nacional.

O período que antecede o III Congresso Brasileiro de Cinema é marcado por uma crise no setor cinematográfico e pela necessidade do realinhamento de posições, provocando um deslocamento do foco de interesse dos produtores. Se antes eles se preocupavam prioritariamente com as questões relativas ao fomento, agora passam a reivindicar também o direito de exibição, para além das salas de cinema.

Este estudo parte da constatação de que o interesse da produção independente pela televisão é recente, mas intenso. Nesse sentido, muitas lutas foram empreendidas no âmbito do Poder Legislativo. As audiências públicas aqui analisadas representam momentos fundamentais para identificar o modo como os discursos foram construídos e assimilados pelos outros atores envolvidos na disputa, bem como pela sociedade em geral.

1.1. Breve relato da obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nas salas de cinema e na televisão

À primeira vista parece que a arte cinematográfica possui entre nós todas as facilidades para desenvolver-se. No entanto, malgrado todos os esforços, permanece encruada nas faixas infantis. Uma por uma naufragam todas as tentativas ou, quando sobrevivem, entram a vegetar em vidinha toliça. Porque cinco minutos de palestra com qualquer apaixonado da arte que já tenha essa indústria [sic] esclarecem o caso. A cinematografia nacional tem contra si, além dos mil obstáculos inevitáveis à implantação de uma indústria nova em nosso meio, outros obstáculos naturais – falta de artistas, falta de técnicos, falta de dinheiro – o tempo e a tenacidade os venceriam. Atores: tem-se hoje nos Estados Unidos, mas não os tinha no início. Atores formam-se com o tempo. Assim também os diretores de cena. Uns e outros surgem espontaneamente à medida que a indústria toma vulto e começa a apresentar lucros razoáveis. Só o fator tempo os cria [...]. Vê-se pois que os obstáculos naturais que se observam aqui não são peculiares ao nosso meio, e sim comum a todos os povos. E como foram removidos lá, também o seriam entre nós. Restam agora os segundos obstáculos, opostos pelas empresas de exibição. Essas empresas, olhando apenas o lucro imediato, não cogitam do desenvolvimento da cinematografia nacional. – Ora, se os obstáculos naturais são inexpugnáveis à força de trabalho e dedicação, estes são invencíveis. A base da vitória estaria justamente num entendimento amigável entre os exibidores e os produtores. Do contrário não há o que fazer. Só uma medida legislativa teria força para dar fôlego ao cinema nacional. E consta que um projeto existe em elaboração no Congresso Federal, com elementos capazes de amparar a nascente indústria cinematográfica no país. Por essa lei, os cinemas serão obrigados, sob pena de um agravamento sério de taxas, a incluir nos programas ao menos uma fita nacional por semana. É fácil, compreender o alcance dessa medida. Os exibidores, a fim de fugir à taxa, agirão, ao inverso de hoje, estimulando a produção interna. Nascerá a procura e em consequência disso a produção de filmes de brasileiros, crescendo de vulto, irá de melhoria em melhoria até a vitória (BERNARDET, 2009, p. 50).

Jean Claude Bernardet atribui a autoria do texto acima, publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* em 19 de novembro de 1920, a um grupo denominado Romeiros do Progresso. Somente doze anos após sua publicação, uma medida no sentido de obrigar a

exibição de filme nacional foi adotada no Brasil, embora houvesse projeto de lei nesse sentido tramitando no Congresso Nacional (SIMIS, 2008).

Esse texto demonstra que as reivindicações da categoria permanecem muito semelhantes, quase um século depois. Substituindo-se os termos “filme nacional” por “produção audiovisual nacional independente” e “cinema”, no sentido de salas de exibição, por “televisão”, o conteúdo desse texto se ajustaria, sem dificuldades, ao cenário de negociações em torno de alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional na atualidade, tais como: Projeto de Lei nº 59, de 2003, que institui cotas de conteúdo independente da TV aberta e por assinatura, e Projeto de Lei da Câmara nº 116, de 2010, que também propõe cota de conteúdo independente, mas somente na TV por assinatura. Os dois projetos têm em comum a previsão de obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional independente na televisão aberta e na televisão paga. Esse mecanismo foi uma das formas elaboradas pela corporação cinematográfica, ao longo dos anos, com vistas a enfrentar o domínio do produto estrangeiro no mercado nacional.

A primeira medida legal visando à obrigatoriedade de exibição de filme nacional foi instituída no Governo Vargas, sob o regime do Governo Provisório, em 1932, por meio do Decreto-Lei nº 21.240, de 04 de abril, que determinava a inclusão de um filme nacional de caráter educativo em cada programa de cinema. O Decreto justificava a restrição da medida aos filmes educativos, por serem considerados materiais de ensino com vantagens de atuação sobre as “grandes massas populares e, mesmo, sobre os analfabetos” (BRASIL, 1932). Além da obrigatoriedade da exibição, o Decreto criou o serviço de censura dos filmes cinematográficos, reduziu a tarifa alfandegária para importação de filmes e indicou a criação de um órgão técnico para administrar as questões relativas ao cinematógrafo. Simis (2007, p. 95) avalia que,

no plano do mercado de filmes de longa-metragem, o decreto interferiu favoravelmente quanto aos interesses dos importadores e distribuidores. Reconhecendo a primazia do filme estrangeiro, diminuiu as taxas alfandegárias e facilitou a obtenção do certificado de exibição ao centralizar a censura. Mas previu a exibição obrigatória do filme nacional classificado como educativo em cada programa, ou seja, sua exibição não ficaria restrita aos estabelecimentos de ensino. Deste modo acoplou o filme educativo ao filme de longa-metragem, predominantemente estrangeiro.

A responsabilidade pelo cumprimento da medida coube ao Ministério da Educação e Saúde Pública, que também poderia fixar uma metragem mínima obrigatória de exibição para o filme nacional, proporcional à exibição dos filmes estrangeiros, a ser adotada mensalmente “tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e qualidade dos filmes de produção nacional” (BRASIL, 1932).

Note-se que não coube ao Poder Legislativo, mas ao Poder Executivo, por meio de Decreto-Lei assinado pelo presidente Getúlio Vargas, instaurar, ainda que timidamente, a primeira medida de proteção à exibição do filme nacional. Essa primazia do Poder Executivo irá se repetir inúmeras vezes na constituição dos instrumentos legais destinados a regular a atividade cinematográfica.

Dois anos depois dessa medida, em 1934, foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), com a finalidade de estudar a utilização do cinematógrafo, da radiotelegrafia e demais processos técnicos; de educar e formar o povo brasileiro; e de estimular a produção de filmes educativos e “orientar a cultura física”.

A instauração do Convênio Cinematográfico Educativo foi outra medida determinada pelo Decreto-Lei nº 21.240, com a finalidade, entre outras, da criação de um cinejornal, filmado em todo o Brasil e com motivos brasileiros, para inclusão quinzenal na programação dos exibidores. A proposta do Convênio Cinematográfico não vingou devido às disputas internas ao setor, de modo que a Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros (ABPC) decidiu enviar ao presidente da República a sugestão de um projeto de lei que estipulasse a obrigatoriedade de exibição de um filme de no mínimo 250 metros lineares, isto é, 10% da metragem média de um programa cinematográfico, e sua fiscalização pelas autoridades policiais.

Para se defenderem da exibição compulsória, os exibidores, organizados na forma de um sindicato, articularam uma campanha difamatória por meio da imprensa. Essa reação inaugurou uma disputa entre exibidores e produtores que se estenderia pelas décadas seguintes. Enquanto os exibidores acusavam a medida de proteger uma indústria que não existia, os produtores se defendiam com a tese de que os filmes não eram produzidos pela falta de um mercado receptivo.

Diante do impasse, os setores negociaram uma nova fórmula, que implicava a redução da metragem mínima – de 250 metros para 100 metros lineares, o que correspondia a um filme de cerca de oito minutos –, e foi estendida para todos os gêneros de curtas-metragens. A medida entrou em vigor em 1934 e resultou num incremento considerável da produção de filmes e na constituição de novas empresas da cadeia produtiva do setor, conforme relatório da ABPC¹². Posteriormente, a metragem mínima seria ampliada de 100 metros para 180 metros, pelo Decreto-Lei nº 4.064, de 29 de janeiro de 1942, que também transferiu para o diretor-geral do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) a competência para determinar a cota de ocupação dos filmes de longa-metragem.

O DIP foi criado em dezembro de 1939, pelo Decreto-Lei nº 1.915, diretamente subordinado ao presidente da República. Sua finalidade principal era centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional; além disso, tinha competência para censurar o teatro, o cinema, a radiodifusão, a literatura e a imprensa, estimular a produção de filmes e sugerir ao governo a isenção ou redução de impostos e taxas federais para os filmes. Para Simis (2007, p. 53), o DIP ganhou uma enorme relevância porque se ajustava ao empenho do governo em se legitimar: “Seu objetivo era produzir e difundir sua concepção de mundo para o conjunto da sociedade, estabelecer sua hegemonia, sem descartar, no entanto, a coerção”.

A obrigatoriedade de exibição dos filmes nacionais de longa-metragem só seria instituída em 1939, pelo Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro. Pela norma, todas as salas de exibição deveriam incluir no seu programa de cinema ao menos um filme nacional por ano. O Decreto mantinha a obrigatoriedade de exibição de um filme de curta-metragem nacional, denominado filme-complemento, acompanhando o filme estrangeiro, quando este tivesse metragem superior a 1000 metros, desde que a cota

¹² Relatório ABPC: “Obviamente veem-se filmes completos com 1800 cópias; seis filmes de grande metragem, com 36 cópias – somando tudo, cerca de 300.000 metros de filmes a percorrer os Brasis” (SIMIS, 2007, p. 131).

“[...] Atrás da tela, cerca de 40 empresas produtoras. Cinco estúdios. Dez instalações completas para a gravação de som. Vinte laboratórios para revelação e copiagem. Mais de cem máquinas de tomadas de vistas e copioso material acessório para todas as necessidades da indústria. [...] A atividade é intensa. De par com a produção obrigatória de cerca de 500 complementos anuais com 1.500 cópias representando 250.000 metros de película a serem entregues ao mercado consumidor, a produção de grande metragem, que tem sido em 1935 de 5 filmes, será este ano de 12 no mínimo, o que representa um aumento de mais de 100%” (SIMIS, 2007, p. 113).

fosse preenchida por “[...] filme nacional de ‘boa qualidade’, sincronizado, sonoro ou falado, natural ou posado, filmado no Brasil” (BRASIL, 1939). Somente após a entrada em vigor da regra da obrigatoriedade de exibição de um filme brasileiro de longa-metragem por ano é que a comunidade cinematográfica começou a reivindicar uma proporcionalidade mais justa entre o filme nacional e o estrangeiro.

Para Simis (2007, p. 126), as medidas que instituíram a obrigatoriedade de exibição do filme nacional acarretaram duas consequências, crescimento da produção nacional e maior intervenção do Estado na atividade: “É preciso ter em conta que, se as influências patrimonialistas e as concessões pleiteadas, de um lado, atenderam às pressões das principais empresas cariocas, de outro legitimaram e fortaleceram um modelo de intervenção estatal”. Autran (2007, p. 38) aponta a timidez das medidas adotadas, mas ressalta o papel fundamental desempenhado pela legislação de exibição compulsória do filme: “Uma espécie de cunha no mercado dominado pelo produto estrangeiro, permitindo, assim, o avanço do produto nacional, isto no que pesa as contradições deste tipo de legislação e a própria timidez da sua aplicação ao longo da história por parte do Estado”.

Alguns meses antes da queda de Getúlio Vargas, em 1945, houve uma reorganização institucional nas entidades responsáveis pelo cinema e pela imprensa. O DIP foi extinto e, em seu lugar, foi criado o Departamento Nacional de Informações (DNI), de breve duração, logo substituído pelo Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP), em dezembro de 1945. Dessa forma, o chefe do SCDP incorporou a competência para estabelecer a proporcionalidade de exibição dos filmes nacionais de longa-metragem “[...] de acordo com o desenvolvimento da produção e as possibilidades do mercado” (BRASIL, 1946). Para Simis (2007, p. 136), o novo arranjo institucional “mantém a estrutura intervencionista do Estado Novo”.

Em 1946, o Decreto nº 20.493, de 24 de janeiro, ampliou a obrigatoriedade de exibição do longa-metragem nacional, para três filmes por ano, desde que “[...] declarados de boa qualidade pelo S.C.D.P. do Departamento Federal de Segurança Pública” (BRASIL, 1946). O Decreto manteve a regra de exibição do curta-metragem de 180m, acompanhando o filme de longa-metragem, nacional ou estrangeiro, com a ressalva de que os filmes nacionais com metragem superior a 2000m ficavam isentos da obrigação.

Com a queda do regime ditatorial, instaurou-se um período democrático, com o pleno funcionamento do Congresso Nacional. Dessa forma, em 1947, Jorge Amado, deputado pelo Partido Comunista, apresentou o Projeto de Lei nº 879, propondo a criação do Conselho Nacional de Cinema (CNC) e a instituição de normas de produção, importação, distribuição e exibição de filmes. A relatoria do Projeto de Lei de Jorge Amado foi entregue ao deputado Brígido Tinoco, que apresentou relatório divergente da proposta do autor quanto à obrigatoriedade de exibição de filmes de longa-metragem. A principal alteração do substitutivo foi o aumento da obrigatoriedade da exibição para o longa-metragem (SIMIS, 2007).

A proposta provocou nova disputa entre exibidores e produtores: os primeiros, representados pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado de São Paulo, argumentavam que o Brasil não estava aparelhado técnica e economicamente para uma produção de filmes suficiente, de forma que os exibidores pudessem cumprir a lei; os produtores, por sua vez, denunciavam a dificuldade que tinham para colocar seus filmes nos cinemas, embora a produção estivesse aumentando (SIMIS, 2007).

Paralelamente à disputa que ocorria na esfera do legislativo, o SCDP lançou, no ano de 1951, a Portaria nº 3/50, ampliando de três para seis filmes anuais a obrigatoriedade de exibição de filmes de longa-metragem nacionais.

Nesse período, surgiram os Congressos de Cinema, com o propósito de compreender as questões que travancavam o desenvolvimento do cinema nacional e buscar os caminhos para a instauração de uma produção industrial no país. O primeiro Congresso ocorreu em 1952 e o segundo, no ano seguinte. Ramos (1983, p. 20) nota que o campo cinematográfico começou a articular-se em torno da ideia de um desenvolvimento capitalista autônomo e do apelo à proteção estatal e que, a partir da segunda metade de década de 1950, surgiu a necessidade de “manter e reforçar os desejos de industrialização autônoma do cinema brasileiro, já propugnada desde o período anterior, seguindo o ritmo de um propalando desenvolvimento independente do sistema capitalista no Brasil”.

Mas o setor estava permeado por posições divergentes sobre como encaminhar as medidas que induziriam o desenvolvimento do cinema nacional e, especialmente, sobre o posicionamento da atividade perante o Estado. Ramos (1983) aponta duas correntes: a *nacionalista*, que se identifica com questões relativas à identidade nacional

e ao nacionalismo cultural; e outra, de caráter mais pragmático, denominada de *industrialista-universalista*, preocupada com a formação de um cinema nacional, sem enfrentar e hostilizar o estrangeiro.

O projeto de Jorge Amado foi submetido a nova alteração pelo relator José Romero, que propôs a exibição compulsória de um longa-metragem nacional para cada oito semanas de exibição de um filme estrangeiro. O substitutivo também estendia a obrigatoriedade de exibição de um curta-metragem antecedendo os filmes de longa-metragem nacionais, acima de 2000m. Antes, tal obrigatoriedade era restrita aos filmes estrangeiros.

Enquanto o conflito no âmbito do legislativo seguiu sem encontrar uma solução, Getúlio Vargas encomendou, em 1951, um estudo sobre a situação do cinema, que resultou num projeto de lei propondo a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC). O projeto de lei foi enviado à Câmara dos Deputados e, por se tratar de assunto análogo, anexado ao projeto de Jorge Amado. A proposta da criação do INC suscitou uma grade disputa interna no setor. Entre os temores que afligiam parte do setor cinematográfico, Simis (2008) aponta o medo de que o novo órgão fosse burocrático e centralizado no Estado e pouco permeável à participação da sociedade civil, bem como o perigo da dominação do cinema nacional pelo capital estrangeiro.

Enquanto um novo enquadramento institucional para a atividade cinematográfica era debatido, o conceito de exibição compulsória já estava consolidado e seguia conquistando espaços. Em 1951, a obrigatoriedade de exibição do longa-metragem nacional foi elevada à proporção de um filme brasileiro para cada oito filmes estrangeiros (sistema 8x1), pelo Decreto nº 30.179 (BRASIL, 1951).

Em 1959, o Decreto nº 47.466 estabeleceu uma cota de exibição obrigatória de 42 filmes anuais. Foi a primeira vez que o sistema de proporcionalidade foi abandonado em favor de um número fixo de dias de exibição do filme nacional, por ano. Ortiz Ramos (1983, p. 24) aponta que a adoção dessa medida foi a única aplicação concreta dos estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (Geic), criado em 1958 como uma resposta à “agitação em torno dos pedidos de medidas e legislação protecionista que vinha se desenvolvendo em São Paulo”.

Em 1961, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine), voltado para uma visão industrialista. O Grupo pode ser compreendido como mais um passo em direção a uma maior associação da atividade com o Estado. Ramos (1983, p. 29) avalia que, “ao dirigir suas atenções para uma legislação protecionista básica, [...] o GEICINE catalisava certo apoio consensual dos diversos setores que interagiam na luta por um cinema brasileiro”.

Entretanto, quando são apresentadas as propostas de caráter mais industrialista, as divergências começam a surgir. As propostas que catalisaram maiores divergências foram as que sugeriam a associação entre o setor exibidor/distribuidor, dominado pelo capital estrangeiro, e a produção nacional; e a instituição de 40% de desconto no Imposto de Renda sobre remessa para o exterior dos rendimentos de filmes estrangeiros, que poderia ser aplicada na produção de filmes nacionais. As propostas foram duramente criticadas pela corrente *nacionalista* sob o argumento de que a entrada de capital estrangeiro resultaria na destruição da cultura nacional.

Na década de 1960, as duas correntes foram perpassadas pela situação política e social que o país vivenciava e radicalizaram suas posições. Em um polo, estava a noção de que a cultura e o cinema teriam um papel a desempenhar na *desalienação-libertação*, associada à ideia de que a penetração do produto estrangeiro poderia descaracterizar e corromper a cultura brasileira; no polo oposto, estava a noção de que o cinema poderia ser simultaneamente nacional e universal. As duas posturas aparentavam ser irreconciliáveis:

Nos anos que circundam o golpe assistimos à colocação de novas bases, uma radicalização do processo conflituoso entre localismo e cosmopolitismo. A politização aguda levava a uma contraposição tensa dos dois pólos que interagem no interior do campo cultural, conferindo à dialética local-cosmopolita – desde os anos 1920 sob o signo da modernidade – um desdobramento que anunciava um novo período. De um lado, um movimento nacionalista articulado com amplas lutas que visavam transformações postulava até mesmo uma “linguagem brasileira” – clara retomada do “nacionalismo cultural” de outras épocas. [...] do lado de lá, colocavam-se aqueles que mergulhavam sem críticas no cosmopolitismo, tendo como suporte um frágil projeto cultural, e pregando para o plano econômico a associação com capitais internacionais (RAMOS, 1987, p. 49).

Em 1963, a cota de tela foi ampliada para 56 dias ao ano, pelo Decreto nº 52.745, atendendo solicitação dos produtores. Nesse mesmo ano, o Geicine apresentou uma nova sugestão de projeto de lei “partindo do pressuposto de que o problema do cinema nacional não era de ordem estética, mas política” (RAMOS, 1983, p. 230). O Geicine propôs uma política cinematográfica sustentada em dois pilares: proteção cambial e tarifária e exibição compulsória.

Sob o regime militar, o INC foi, finalmente, criado, por meio do Decreto-Lei n. 43, de 18 de novembro de 1966 (BRASIL, 1966), pelo Poder Executivo – esfera de poder em que é conformado o ambiente legal e institucional para o setor cinematográfico. Entre as competências do novo ente encontram-se: a formulação e execução da política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes; o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira; o fomento à produção cinematográfica; e a regulação da importação de filmes estrangeiros para exibição em cinemas e televisão. A atuação do INC promoveu uma reorientação na produção cinematográfica nacional de modo a induzir os cineastas a se inserirem num contexto de modernização do país, buscando sua afirmação pela repercussão dos filmes junto ao público. Para Ramos (1983, p. 65), “o Estado e o INC não possuíam um concepção específica dos rumos do cinema e da cultura brasileira, mas sim procuravam concretizar a sua proposta de industrialização cinematográfica”.

As medidas do INC quanto à obrigatoriedade de exibição sofreram sucessivas alterações (RAMOS, 1983). Inicialmente, em 1967, foram regulamentados os 56 dias já conquistados; posteriormente, em 1970, foi testada uma ampliação para 112 dias, gerando profunda crise com os exibidores e provocando o recuo para 98 dias; e, em 1971, ocorreu novo recuo, desta vez para 84 dias. Finalmente, em 1975, retornou-se aos polêmicos 112 dias. O órgão foi extinto no mesmo ano.

Três anos depois da criação do INC, o Decreto-Lei n. 862, de 12 de setembro de 1969, criou a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), como órgão de cooperação com o INC (BRASIL, 1969). A Embrafilme tinha competência para exercer atividades comerciais e industriais relacionadas à atividade cinematográfica. Com essa nova configuração institucional, o Estado passou a participar de forma mais direta na atividade cinematográfica. Esse período foi marcado pelo AI-5 e por uma nova Constituição.

Em 1972, o INC convocou o Primeiro Congresso da Indústria Cinematográfica, que funcionou como “o momento de confluência política entre os interesses dos produtores e do Estado, no sentido de implemento de uma cinematografia controlada pelo segundo” (RAMOS, 1983, p. 111). Nesse congresso evidenciou-se a intenção de promover um encontro entre o projeto nacionalista do Estado e a vontade da corporação cinematográfica em desenvolver uma indústria de cinema nacional:

A tentativa do Estado de construir uma identidade nacional harmoniosa a nível simbólico deparava-se com uma situação favorável no campo do cinema, já que poderia unir ali a sua perspectiva de resgate de uma “cultura brasileira” com a possibilidade de uma indústria cultural nacional (RAMOS, 1983, p. 111).

Em 1976, ano seguinte à extinção do INC, foi criado, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, o Conselho Nacional de Cinema (Concine), pelo Decreto nº 77.288, de 16 de março. Cabia ao Concine assessorar o ministro na formulação da política de desenvolvimento do cinema brasileiro. Entre suas atribuições, constavam: a) baixar normas reguladoras da importação e exportação de filmes para cinema e televisão; b) fixar o número de dias de exibição obrigatória de filmes nacionais de longa-metragem; c) regular a exibição compulsória de filme nacional exibido com filme estrangeiro; e d) estabelecer normas para a exibição obrigatória de filmes nacionais de curta-metragem e jornais cinematográficos. Na avaliação de SIMIS (2008), o Concine é uma espécie de órgão regulador da atividade cinematográfica. “O Concine foi transformado no órgão forte do cinema nacional, responsável pela formulação, controle e cumprimento das normas e leis vigentes do segmento cinematográfico, além da política de comercialização e regulamentação do mercado, incluindo filmes publicitários” (SIMIS, 2008 p. 6).

Várias resoluções do Concine tiveram como objeto a obrigatoriedade de exibição. Em 1977, foram reiterados os 112 dias, propostos pelo INC. Em 1978 houve um aumento para 133 dias e, em 1970, para 140 dias. As distribuidoras e locadoras também foram alvo da chamada cota de tela, quando, em 1983, o Concine lançou uma resolução que obrigava as distribuidoras e locadoras comerciais a oferecer 25% do seu acervo em títulos nacionais.

O presidente Fernando Collor de Mello extinguiu o Concine e a Embrafilme em 1990, retirando do Estado toda e qualquer responsabilidade sobre a atividade cinematográfica. Em 1991, Ipojuca Pontes, então secretário de Cultura, trouxe de volta a cota de tela, mas o fez seguindo os moldes liberalizantes do governo. Reduziu pela metade o número de dias de exibição obrigatória (de 140 para 70 dias) e aplicou a mesma medida nos acervos das locadoras, cujo percentual caiu de 25% para 10%. O secretário determinou também que o mecanismo de cota de tela se encerraria em 31 de dezembro daquele ano.

Em 1992, a Lei nº 8.401 voltou a regulamentar a cota de tela, definiu o conceito de filme nacional e esboçou uma política cinematográfica que ficaria a cargo do Poder Executivo, por meio dos órgãos responsáveis pela condução da política econômica e cultural do país (BRASIL, 1992). Entretanto, a norma não especificou a quem caberia a responsabilidade pela fiscalização da cota de tela.

Pela legislação, a obrigatoriedade de exibição se extinguiria em 10 anos. Enquanto isso, seria fixada anualmente por decreto do Poder Executivo. A obrigatoriedade também se estendia às empresas de distribuição de vídeo doméstico, que deveriam cumprir um percentual de filme nacional em seus catálogos. Considerando a devastação que o governo Collor havia promovido nas instituições responsáveis pelo setor cultural, essa legislação pode ser considerada um marco que restabelece as relações da corporação cinematográfica com o Estado (MARSON, 2006).

Em 2001, a Medida Provisória nº 2.228 determinou que, por um prazo de 20 anos, as empresas exibidoras estariam obrigadas a cumprir um número de dias de exibição de filme nacional, que seria fixado por decreto (BRASIL, 2001). Também as distribuidoras de vídeo doméstico, pelo mesmo prazo, ficaram obrigadas a manter um percentual de obras nacionais entre seus títulos. Essa é a legislação que está em vigor atualmente.

No Capítulo 2 deste trabalho, onde são compiladas e analisadas as audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, no período de 1999 a 2010, pertinentes ao tema desta investigação, é possível constatar que os debates em torno das políticas públicas para o cinema exibem resquícios e mesmo a permanência de pontos de vista e características das políticas cinematográficas descritas acima, que remontam à década de 1920. Por exemplo: a dificuldade de industrialização do cinema brasileiro e sua

dependência em relação ao Estado; as posições antagônicas e dicotômicas no interior da corporação; a dissociação da televisão; a legitimação dentro da própria corporação por meio de festivais e mostras de cinema; a busca por padrões de qualidade pautados no cinema internacional, especialmente o hollywoodiano; a centralização da produção em detrimento da regionalização; e a ocupação do mercado de exibição pelo cinema estrangeiro. Com relação às posições antagônicas, ainda se mantém uma vertente *culturalista*, que considera que o cinema é arte, e uma vertente que considera que o cinema é negócio, como se arte e negócio não pudessem coexistir em um mesmo filme. Ecos dessas disputas internas e com a corporação que congrega os produtores para a televisão comercial se evidenciam na política de fomento à produção audiovisual independente, particularmente o cinema, e nos embates pela regulamentação do setor.

1.2. A televisão e o conteúdo nacional independente

Jean Claude Bernardet e Maria Rita Galvão (1983) dataram de 1952 a primeira manifestação pública por parte de setores vinculados ao cinema sobre a televisão, que ainda estava nascendo. A manifestação foi feita pelo crítico, produtor e diretor Fernando de Barros, que escrevia uma coluna no jornal *Última Hora*, de São Paulo, durante a década de 1950. Barros se impressionou com a quantidade de aparelhos receptores comercializados na cidade de São Paulo e avaliou que o cinema iria passar por uma “radical transformação”, provocada pela chegada da televisão com seu fornecimento gratuito de imagem na casa das pessoas. Fernando de Barros conclamou os homens do cinema a se unirem rapidamente à televisão “enquanto os homens de TV ainda não são fortes”, mas o próprio crítico concluiu que “os homens de cinema não querem saber de nada, parece que eles têm o rei na barriga”. Para Bernardete Galvão (1983, p. 97), a chegada da televisão teria “[...] passado despercebida a todo mundo, inclusive àqueles que tanto se preocupavam em fazer filmes para o povo. A única exceção é Fernando de Barros, talvez devido à sua visão empresarial”. Parece ter havido um crescente interesse pela televisão a partir da segunda metade da década de 1950, embora, segundo Autran (2004), não haja pesquisas que possam comprovar essa hipótese.

Em 1961, a exibição compulsória foi estendida para a televisão, que passou a ter que exibir um filme nacional de curta ou longa-metragem para cada dois estrangeiros. A exibição de filmes nacionais ou estrangeiros restringia-se há 30 minutos, entre 19h e 22h, e, no restante do tempo, não poderia exceder 20% da programação. Essas medidas estavam previstas no Decreto nº 50.450, de 12 de abril, que as justificava com os seguintes argumentos: a) a penetração da televisão e seu alto poder de insinuação doméstica exigem atenção do governo; b) a exibição de filmes estrangeiros pelas emissoras de televisão estava originando problemas de caráter social; c) cabia ao Poder Público preservar a cultura brasileira; d) era dever proporcionar meios de trabalho para os artistas e operários brasileiros; e e) era conveniente disciplinar as atividades comerciais das emissoras de televisão (BRASIL, 1961). Para tornar viável o cumprimento da cota, o Decreto estabeleceu que o Geicine devia promover planos de estímulo à produção de películas destinadas à televisão. Conforme Anita Simis (2008, p. 234), o decreto foi posteriormente revogado porque “o custo dos filmes ou seriados nacionais para a televisão superava a capacidade aquisitiva das emissoras”.

No ano seguinte, foi lançado o Decreto nº 544, de 31 de janeiro de 1962, com novas regras para a projeção de películas cinematográficas pelas emissoras de televisão. Havia dois tipos de cota. Uma era para os filmes estrangeiros, que poderiam ocupar 60 minutos de programação a cada três horas e trinta minutos, no horário compreendido entre as 15h30 e as 22h30. O texto indica que, no restante do tempo, deveria ser guardada a mesma proporção. A cota para o filme nacional era bem mais restrita. Limitava-se a um filme nacional por semana, produzido para a TV e com no mínimo 25 minutos de duração. Para serem exibidos, os filmes deveriam “ser considerados de boa qualidade pelo GEICINE, e não exceder de 50% do preço médio de filmes para a televisão de idêntica categoria” (BRASIL, 1962). Simis (2008) acredita que o Decreto possa ter proporcionado o aparecimento da produção de filmes em série para a TV, a exemplo de *Vigilante rodoviário*¹³ e *Cidade aberta*. Segundo a autora, o Geicine não apoiou a medida que previa a exibição compulsória de filmes na televisão.

A aproximação entre cinema e televisão não era um tema pacífico dentro da classe cinematográfica. Flavio Tambellini, que estava comandando o Geicine, creditava

¹³ O *Vigilante rodoviário* foi uma série com 38 capítulos produzida por Alfredo Palácios e Ary Fernandes, com patrocínio da Nestlé e apoio da agência de publicidade Norton. Os produtores consideraram a aventura um fracasso econômico, embora tenha sido um sucesso de público. Faltam pesquisas que busquem compreender por que o intercâmbio entre os dois meios parecer ser tão conflituoso

a ineficácia da reserva de mercado na televisão ao alto custo da produção de filmes. Autran (2004) aponta que não houve por parte do Geicine nenhum interesse na regulação sobre a televisão, ainda que só para garantir a exibição compulsória de longas-metragens. O I Congresso da Indústria Cinematográfica Brasileira, em 1972, foi outro momento em que o repúdio à televisão foi explicitado. Carlos Guimarães de Mattos, presidente do INC, declarou no discurso de abertura do evento que o grande inimigo a ser enfrentado pelos filmes era a televisão. O INC foi gestado dentro do Geicine e em seu projeto não havia menção a qualquer atribuição relativa à televisão, demonstrando a falta de apetite do aparato institucional ligado ao cinema em assimilar tais competências.

Por outro lado, os cineastas não poderiam ignorar a existência da televisão, nem tampouco seu rápido desenvolvimento a partir da década de 1960. Nesse sentido, Gustavo Dahl foi um dos principais pensadores da corporação cinematográfica dedicado a analisar a relação entre cinema e televisão. Infelizmente os textos de Gustavo Dahl não foram compilados na forma de uma publicação, embora o pensador tenha doado à Cinemateca Brasileira sua produção intelectual, de modo que os pontos de vista aqui explicitados foram tomados da tese de Artur Autran (2004). Para o autor, Dahl, inicialmente, compreendia o advento da televisão como a libertação para o cinema gestado a partir da concepção industrialista, de cunho mais comercial, pois a TV ocuparia este espaço, libertando os filmes para cumprirem seu papel no campo da arte e da reflexão. Caberia à televisão o espaço do entretenimento. Essa concepção de cinema se encaixa no conceito de produto de uma cultura artística, e a produção televisiva, no conceito de indústria cultural, conforme descreveu Renato Ortiz (2006). Assim, cinema e televisão pertenceriam a territórios distintos, portanto, não havia por que pleitear espaço de exibição na TV.

Entretanto, na década de 1970, ocorreu uma alteração na postura de Dahl, que passou a reconhecer a amplitude e o alcance da televisão junto ao público. Nessa reelaboração, o cinema foi elevado à condição de pioneiro nas descobertas estéticas e de linguagem que depois seriam apropriadas pela televisão. Para Autran (2004), porém, esse argumento de Dahl não tem validade¹⁴. Segundo ele, Dahl refez sua concepção de

¹⁴Autran(2004)cita como exemplo a importância que a televisão adquiriu na renovação estética do cinema norte-americano entre as décadas de 1950 e 1960. Contudo, essa posição carece de mais dados e reflexão,

televisão de modo a encontrar uma utilização para a televisão, que seria a divulgação do cinema nacional:

Essas idéias, consubstanciadas por Gustavo Dahl, perpassam o meio cinematográfico como autojustificativa para esta corporação profissional lutar pelo apoio do Estado. Ademais, elas podiam servir como caução para não se buscar relações mais fortes com a televisão, afinal poderia ocorrer alguma espécie de conspurcação estética e/ou ideológica (AUTRAN, 2007, p. 226).

Foi somente a partir da segunda metade da década de 1970 que a televisão passou a ser considerada pela política cinematográfica estatal. A Embrafilme produziu dois programas para a TV Educativa do Rio de Janeiro, *Cinamateca* e *Coisas nossas*. Além disso, com o intuito de estimular a produção para a televisão, lançou um programa de produção de pilotos, que, aparentemente, resultou num fracasso absoluto (AUTRAN, 2007). Para Autran (2004, P222.), quando a Embrafilme voltou sua atenção para a televisão, já estava configurada uma situação de muitos obstáculos para a parceria cinema/TV,

[...] por razões que começavam a se delinear mais claramente tais como: a resistência das emissoras – particularmente a TV Globo – em abrir espaço na programação para a produção independente nacional visto que a verticalização permitia maior controle de qualidade, de custo e ideológico; ausência de know-how por parte do pessoal de cinema no trabalho com os formatos e os gêneros da ficção para a televisão, absoluta disparidade de formas de produção, pois enquanto o cinema estava atrelado ao artesanato, na televisão já havia um processo industrial claramente constituído; concepções de público absolutamente distintas; a da televisão relacionando-se com o consumidor e a do cinema com o povo.

Na década de 1980 estourou o conflito ideológico dentro do campo cinematográfico, que se dividiu novamente em dois polos. Um lado compreendia a TV como produto da indústria cultural cuja função seria a de divulgadora do cinema nacional; o outro lado rechaçava a reserva de mercado e preconizava a aproximação por meio do conceito vago da democratização da mídia eletrônica.

pois o autor não apresenta os elementos que corroborem essa afirmação a respeito do mercado norte-americano.

Na avaliação da Autran (2004), a dificuldade enfrentada pela produção cinematográfica para penetrar na televisão decorre do fato de o mercado já estar ocupado e, ao contrário das salas de exibição, por produto nacional, dificultando o uso do discurso nacionalista para justificar medidas de caráter protecionista. Além disso, o poder político das emissoras e o seu papel hegemônico como veículo de integração cultural do país fragilizam a posição do setor cinematográfico.

Após 50 anos da inauguração da televisão no Brasil, a presença da produção cinematográfica nacional na programação é baixa. Não há medidas legais no sentido promover a circulação dessa produção na tela pequena. Além disso, as televisões não compram conteúdo no mercado nacional, de modo que também não constituem um ambiente propício para a instalação e o crescimento da produção audiovisual independente, capaz de fornecer diversos conteúdos, tais como animações, séries e outros.

A chegada da televisão por assinatura em 1989, com sua multiplicidade de canais, suscitou, junto aos produtores independentes, a esperança de que esse quadro pudesse ser revertido, afinal, o grande número de canais necessitava de bastante conteúdo para preencher a grade. Esperava-se que a tecnologia promovesse a democratização na comunicação, mas na prática muito pouco aconteceu para o conteúdo nacional. As operadoras de televisão por assinatura optaram pela programação internacional, principalmente por razões econômicas, uma vez que o programa já chega testado em seu mercado de origem e com o custo amortizado.

Luiz Guilherme Duarte, numa publicação denominada *É pagar para ver: a TV por assinatura em foco*, de 1996, apresenta um quadro demonstrativo da programação exibida pelas principais programadoras nacionais em 1992, classificada por tipo e origem. A TVA, pertencente ao Grupo Abril, possuía canais de filmes, notícias, esportes, supercanal e clássicos. No canal de filmes, 99% da programação era de origem norte-americana e 1%, proveniente da Europa. A Globosat, das Organizações Globo, também oferecia canais de filmes, notícias, esportes e shows. Nos canais de filmes, o percentual de filmes norte-americanos e europeus era idêntico ao da TVA. A partir desses dados seria possível afirmar que a programação nacional independente estava excluída dessa televisão. Entretanto, a instalação da televisão por assinatura no país

pode ter contribuído para um tímido florescimento da produção independente de audiovisual, descolada da produção cinematográfica.

Diferentemente da radiodifusão, na legislação da televisão por assinatura há uma pequena obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional independente. Trata-se do artigo 31 da Lei nº 8.977, de 1995, denominada Lei do Cabo, por reger apenas o serviço de distribuição de sinais mediante transporte por meios físicos (BRASIL, 1995). Outras modalidades de distribuição, como satélite ou micro-ondas, não estão cobertas por essa legislação. O artigo determina que a operadora de TV a cabo exiba em sua programação filmes nacionais, de produção independente, de longa-metragem, média-metragem, curta-metragem e desenho animado, conforme o regulamento.

O artigo foi regulamentado dois anos após a promulgação da Lei, em 14 de abril de 1997, pelo Decreto nº 2.206 (BRASIL, 1997). A norma traz alguns condicionantes para a programação, tais como promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país. O Ministério das Comunicações, em conjunto com o Ministério da Cultura, ouvido o Conselho de Comunicação Social, são os entes institucionais responsáveis por estabelecer diretrizes para o serviço, que estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

Sobre a presença do conteúdo nacional independente na programação, o Decreto determina que as operadoras ofereçam ao menos um canal exclusivo para obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente. O Canal Brasil é resultado dessa obrigatoriedade. É uma associação entre a Globosat e o Grupo Consórcio Brasil, formado por Luiz Carlos Barreto, Zelito Viana, Marco Altberg, Roberto Farias, Anibal Massaini Neto, Patrick Siaretta, Paulo Mendonça e André Saddy. O Canal Brasil exibe, além de filmes de ficção e documentários, vários outros formatos de programas, muitos deles de produção independente. O Canal só está presentes nos pacotes mais amplos e caros.

1.3. TV aberta e TV por assinatura: características gerais

Televisão aberta e televisão por assinatura são atividades distintas, do ponto de vista jurídico, no Brasil. A primeira é definida como um serviço de radiodifusão, enquanto a outra se enquadra entre os serviços de telecomunicação. Mas a distinção jurídica entre radiodifusão e telecomunicação nem sempre existiu. Conforme o Código Brasileiro de Telecomunicações, a radiodifusão era incluída como um dos serviços de telecomunicações, definida como “a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético” (BRASIL, 1962). Os outros serviços eram telefonia, telegrafia, telex, transmissão de dados, fac-símile, telecomando e radiodeterminação.

Até 1995, a competência para exploração do serviço de telecomunicações era restrita à União, que podia exercê-la diretamente ou mediante concessão a empresa submetida a controle acionário estatal. Nesse ano foi aprovada a Emenda Constitucional nº 8, com o intuito de extinguir o monopólio estatal e permitir a privatização do setor. Com isso, a União passou a ter o direito de delegar os serviços de telecomunicações à iniciativa privada, mediante autorização, permissão ou concessão. A proposta do Poder Executivo não tratava de radiodifusão, mas esse foi um dos itens que constou da pauta de negociações e a distinção entre radiodifusão e telecomunicação foi aprovada no Congresso Nacional. Para Ramos (2006, p. 59),

essa surpreendente modificação, que não constava no projeto original do governo, deixava clara uma dupla convergência de interesses: de um lado, o lobby da Abert, ao qual interessava livrar a radiodifusão de qualquer modificação legal, sobretudo de submissão a um órgão regulador autônomo. Do outro, a convicção do governo, firmada naquele momento, de que, se persistisse em uma mudança constitucional, cuja regulamentação mexeria com os interesses não só dos opositores da desestatização do Sistema Telebrás, como também com os interesses do mais forte grupo de pressão em ação no Congresso brasileiro – o dos proprietários de emissoras de rádio e televisão –, jamais conseguiria impor seu novo modelo institucional para as telecomunicações – privado e em regime de competição.

A partir da Emenda Constitucional nº 08, foi possível aprovar um conjunto de leis com o objetivo de regular o setor de telecomunicações: a Lei nº 9.295, de 1996, conhecida como Lei Mínima das Telecomunicações e voltada para a telefonia celular (BRASIL, 1996), e a Lei nº 9.472, de 1997, denominada Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que se destinava a regular os serviços de telecomunicações prestados em regime público, os serviços de telecomunicações prestados em regime privado, as redes de telecomunicações, o espectro de radiofrequência e a órbita, e a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações, além de criar um órgão regulador para o setor (BRASIL, 1997). Apoiada pelo Congresso Nacional, a radiodifusão conseguiu ficar à margem das alterações no setor de telecomunicações, graças às mudanças promovidas na Constituição que distinguiu as duas atividades. “Assim, com essa separação, as futuras regulamentações exigidas pela Emenda nº 8/95 para as telecomunicações, inclusive a criação do órgão regulador, não surtiriam qualquer efeito sobre o rádio e a televisão” (MARTINS, 1999, p. 70).

Institucionalmente, as telecomunicações estão submetidas à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), e a radiodifusão, ao Ministério das Comunicações, que, no entanto, não tem competência para tratar das questões relativas ao conteúdo. Parte dessas questões cabe ao Ministério da Justiça, como a classificação indicativa, que sugere limites de faixa etária para a programação exibida. Atualmente, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tem empreendido algumas disputas no sentido de impor regulamentação para limitar a propaganda de alimentos. Além disso, a Agência Nacional do Cinema tem a atribuição de fiscalizar o pagamento da Contribuição para a Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), a ser paga pelas empresas que veiculam conteúdo nas emissoras de radiodifusão, entre outros. Para Ramos (2006), esse ambiente de fragmentação política e dispersão regulamentar favorece a hegemonia das empresas de radiodifusão, pois, sem um centro articulador, a regulação não obedece a estratégias que levem em conta aspectos referentes à pluralidade e diversidade, ficando exposta às forças de mercado, que acabam por conduzir a política de comunicação.

1.3.1 A televisão aberta

Em 1922 ocorreram as primeiras emissões de rádio no Brasil e, no ano seguinte, nasceu a primeira estação brasileira, denominada Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, de propriedade de Edgard Roquete Pinto e Henry Morize. A regulamentação para a radiodifusão chegou quase dez anos depois, em 1932, no governo de Getúlio Vargas. O Decreto nº 20.047, de 1931, atribuiu ao Estado competência sobre a radiodifusão, que passou a ser considerada de interesse nacional e com finalidade educacional (BRASIL, 1931). Esse Decreto é um dos principais pilares da legislação para o setor ainda em vigor, uma vez que a definição das características do serviço se manteve ao longo do tempo, mesmo enfrentando diferentes regimes:

Um dos principais pilares é a vinculação entre radiodifusão e interesse nacional. Essa ligação pressupõe o reconhecimento dos impactos gerados pela comunicação de massa, implicando em uma necessidade de contínuo monitoramento, por parte do Estado, da prestação dos serviços de radiodifusão por particulares (PIERANTI, 2011, p. 18).

Um ano depois, o Decreto nº 21.111 regulamentou a execução do serviço, detalhando sua natureza, sua destinação e o processo de outorga (BRASIL, 1932). Sobre a importância dos dois Decretos, Pieranti (2011, p. 17) afirma que:

O primeiro estabeleceu as bases para a exploração e a regulação do setor e o segundo, ao estabelecer critérios para a determinação de sanções, consolidou-se como principal documento para embasar as decisões dos agentes reguladores até a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) na década de 1960.

A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, denominada Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), nasceu a partir de um embate entre o governo do presidente João Goulart e os empresários do setor (PIERANTI, 2011). Após a aprovação do texto no Congresso Nacional, o presidente apresentou 52 vetos à lei, que modificavam bastante seu caráter. Os empresários do setor promoveram uma grande articulação no Congresso Nacional, inclusive com a criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), e conseguiram que os parlamentares derrubassem todos os vetos presidenciais, retomando o texto originalmente aprovado.

Para Optou Jambeiro (2008), a regulamentação da radiodifusão no Brasil está sustentada sobre cinco pilares: a) restrição para participação de estrangeiros na exploração do serviço; b) serviço público, de interesse nacional e com propósitos educacionais; c) centralização das competências de concessão e controle da radiodifusão, no poder executivo; d) adoção do modelo comercial para o desenvolvimento da atividade e; e) controle político do serviço mantido por meio da destinação das verbas publicitárias governamentais e da escolha dos concessionários.

O CBT definiu a televisão como um serviço de radiodifusão destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral. Esse serviço pode ser prestado diretamente pela União ou através de concessão ou autorização, por um prazo de quinze anos¹⁵, renovável por períodos sucessivos e iguais. A outorga é dada pelo presidente da República. A prestação do serviço de radiodifusão é restrita a brasileiros natos, ou naturalizados há mais de 10 anos, e 70% do capital tem que ser nacional, conforme a Lei nº 10.610, de 2002, que disciplina a participação de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão prevista na Emenda Constitucional nº 36, de 2002 (BRASIL, 2002).

As condições de funcionamento dos serviços de radiodifusão foram disciplinadas pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963 (BRASIL, 1963). O serviço foi considerado de interesse nacional, com finalidade educativa e cultural, além de informativa. A União, os Estados e Territórios, os Municípios, as Universidades, as Fundações e as Sociedades Nacionais podem executar serviços de radiodifusão, mediante autorização, permissão ou concessão. Entes públicos, associações comunitárias e fundações necessitam de autorização para explorar a radiodifusão. O instrumento jurídico destinado às empresas privadas interessadas no serviço é a concessão, desde que antecedida de processo licitatório. A permissão está restrita ao rádio, quando este é operado localmente.

Compete ao presidente da República outorgar concessão ou autorização para exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens de caráter regional ou nacional. O processo licitatório é composto de duas etapas: habilitação e classificação. Na primeira, devem ser apresentados documentos que comprovem habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e nacionalidade brasileira, além de outras exigências sobre sócios e dirigentes; na segunda

¹⁵ Para o rádio, o período de concessão é de dez anos.

etapa, a classificatória, é considerado o tempo destinado a programas jornalísticos, educativos, informativos, serviços noticiosos e programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade da outorga, e também o prazo para início da execução do serviço.

Quanto ao conteúdo veiculado, concessionárias e permissionárias de radiodifusão devem destinar um mínimo de 5% do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso, limitar a 25% do horário de sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial e reservar cinco horas semanais para a transmissão de programas educacionais. As emissoras devem manter por dez dias os arquivos dos programas veiculados. Essas obrigações objetivas, numericamente determinadas, são fáceis de fiscalizar, mas há dificuldades conceituais relativas à definição de programas noticiosos e educativos. O campo do conteúdo apresenta um grau de imprecisão e necessita de instrumentos metodológicos que auxiliem na categorização.

Os limites para a exploração dos serviços de radiodifusão foram definidos pelo Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967). Cada empresa ou entidade pode explorar até dez estações de televisão no território nacional, sendo no máximo cinco em VHF (*Very High Frequency*) e duas por Estado. As estações repetidoras e retransmissoras não são computadas. O texto também criou a radiodifusão educativa, sem caráter comercial e com a finalidade de divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates. O serviço de televisão educativa pode ser prestado pela União, estados e municípios, universidades e fundações.

A Constituição brasileira de 1988 dedica um capítulo à Comunicação Social, disciplinando, em linhas gerais, a organização do setor¹⁶. Entretanto, o texto constitucional é impreciso quando tenta definir quais áreas estão submetidas a tal organização, pois utiliza terminologia variada para se referir à atividade de comunicação: “veículo de comunicação social”, “televisão”, “emissoras de televisão”, “empresa de radiodifusão de sons e imagens”, “meios de comunicação social

¹⁶ Os princípios fundamentais da comunicação são a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação e a vedação a qualquer tipo de censura de natureza política, ideológica e artística.

eletrônica”. Essa não uniformidade terminológica gera muita controvérsia jurídica sobre a aplicação das normas.

O Poder Público deve informar sobre a natureza dos programas televisivos e faixa etária recomendada, estabelecer meios legais que permitam a defesa contra programas que atentem contra os valores éticos e sociais da pessoa e da família, bem como regular a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

A propriedade dos meios de comunicação é restrita a brasileiros natos ou naturalizados, e é vedada a constituição de monopólio e oligopólio. A outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para a prestação do serviço de radiodifusão é de competência do Poder Executivo, mas o ato só se completa após deliberação do Congresso Nacional. Deve ser observada a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. O cancelamento das concessões e permissões depende de decisão judicial, e a não renovação, da aprovação de no mínimo 2/5 do Congresso Nacional, em votação nominal. O prazo da concessão ou permissão de televisão é de 15 anos.

Constitucionalmente, a programação das emissoras de televisão deve dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, além de promover a cultura nacional e regional, estimular a produção independente e regionalizar a produção, conforme percentual estipulado em lei. Essa determinação é estendida aos meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada. Até hoje, os artigos estão pendentes de regulamentação, gerando uma situação frágil para a presença da programação nacional, independente e regional tanto na televisão aberta quanto na televisão paga. Quanto a esta última, a situação é ainda mais complexa, uma vez que pairam dúvidas se, sendo legalmente definida como telecomunicação, ela estaria submetida ao texto constitucional dedicado à comunicação social.

As empresas de radiodifusão comercial no Brasil são financiadas pelo mercado publicitário. O portal Midia Dados¹⁷ informa que, em 2009, o investimento em publicidade no país foi de R\$ 24,7 bilhões, um crescimento de 4% sobre o ano anterior. A televisão recebeu 60,9% do total dos investimentos, seguida do jornal, com 14,1%,

¹⁷ Cf. <<http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

das revistas e magazines, com 7,7%, do rádio, com 4,4%, da internet, com 4,3%, e da TV por assinatura, com 3,7%. O restante se espalha entre mídias *out-of-home*¹⁸, guias, listas e cinema. Os principais anunciantes no ano de 2009 foram Casas Bahia, Unilever Brasil, Ambev, Caixa Econômica Federal e Hyundai. O comércio é o setor econômico que mais investe em publicidade; logo depois, aparecem empresas do mercado financeiro e veículos. O governo federal também é um grande anunciante, especialmente, por meio das empresas públicas tais como a já citada Caixa Econômica Federal, além da Petrobrás e Banco do Brasil, que estão entre os 30 maiores anunciantes brasileiros.

Existem atualmente no Brasil 496 emissoras geradoras de TV, das quais 295 são comerciais e 201 educativas¹⁹. O sistema de televisão comercial brasileiro é estruturado a partir da organização em rede²⁰, que permite a distribuição de uma mesma programação em quase todo o território nacional. Essa organização se dá por meio das estações retransmissoras e do sistema de afiliação de grupos regionais aos grandes grupos nacionais, conhecidos por “cabeça de rede”. Segundo Jambeiro (2008, p.94)

A “cabeça” do sistema tem poder absoluto para decidir que programação deve ser transmitida simultaneamente por todas as afiliadas, inclusive, se necessário, durante o tempo destinado à programação da afiliada. Em troca, esta última recebe serviços básicos como: apoio técnico para a programação local, um ambiente publicitário que estimula os anunciantes locais, compensação financeira baseada no crescimento da audiência, e uma organização de vendas que prioriza anunciantes nacionais. Na verdade, a “cabeça” age como um distribuidor, comprando audiências locais e regionais, agregando-as e revendendo-as para anunciantes nacionais.

Existem hoje 9.907 retransmissoras de televisão (RTV), segundo dados da Anatel. As principais redes comerciais, por abrangência geográfica e *share* de audiência, são Rede Globo, Rede Record e SBT, conforme o quadro abaixo:

¹⁸ Grandes monitores de LCD disponíveis em diferentes locais ao ar livre, que atingem pedestres e pessoas em trânsito; monitores instalados em pontos de venda, como supermercados, lojas, restaurantes e shopping centers; e monitores instalados em locais como ônibus, metrô, trem, elevador e aeroporto.

¹⁹Dados do Ministério das Comunicações compilados pelo documento *Radiodifusão: uma abordagem numérica*.

²⁰ Rede Nacional de Televisão é o conjunto de estações geradoras e respectivos sistemas de retransmissão de televisão, com abrangência nacional, que veiculam a mesma programação básica. (BRASIL, 2005).

	Geradoras	Municípios	Audiência
Rede Globo	122	5484	45,2%
SBT	101	4814	13,0%
Rede Record	73	4299	16,1%
Bandeirantes	39	3290	5,2%
Rede TV	36	3182	2,5%

Quadro 1 Principais redes comerciais de TV no Brasil **Fonte:**Mídia Dados (2009)

As principais razões apontadas pelas pessoas para acessar os meios de comunicação são, em primeiro lugar, a necessidade de informação, seguida da busca de entretenimento e distração. A porcentagem de pessoas que dizem assistir à televisão ao menos uma vez por semana é de 97%²¹.

1.3.2 A televisão por assinatura

Televisão por assinatura pode ser definida como um serviço de comunicação que, mediante o pagamento de uma taxa de adesão e uma assinatura mensal, proporciona a recepção via cabo, satélite ou micro-ondas de vários canais com programas variados (SIMIS, 2000). A tecnologia utilizada na distribuição não é definidora do serviço, de modo que no futuro novas tecnologias poderão ser adotadas para o mesmo fim. Para o consumidor, a televisão por assinatura representa a possibilidade de maior volume e diversidade na programação televisiva, em contraposição à radiodifusão aberta, que, por limitação de espectro radioelétrico, pode dispor de poucos canais e, por isso, tem programação de natureza mais generalista. No Brasil, a televisão por assinatura foi implantada a partir da década de 1990, mas desde a

²¹ Disponível em Mídia Dados.

década de 1970 ocorreram várias tentativas de regulamentar o serviço, que naquela ocasião era denominado cabodifusão (RAMOS, 1995).

O primeiro instrumento normativo para o serviço foi o Decreto nº 95.744, editado em 23 de fevereiro de 1988 (BRASIL, 1988), regulando o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA). A atividade foi definida como “serviço especial de telecomunicações”, destinado a distribuir sons e imagens a assinantes por sinais codificados, mediante utilização de canais do espectro radioelétrico.

Para resguardar a radiodifusão, o serviço de televisão paga não poderia se confundir com o serviço de recepção gratuita. Definido como “serviço de telecomunicações”, não estaria sujeito ao capítulo V da Constituição Federal, que rege a comunicação social, notadamente o artigo 221, que trata da produção e programação, estabelecendo condições para a atividade, reforçado pelo § 3º do artigo 222: “Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221” (BRASIL, 1988). Como resultado, a televisão por assinatura no Brasil não é compreendida como um serviço com a finalidade de difundir bens simbólicos.

Embora o Decreto de 1988 tenha regulamentado o serviço, foi a Portaria nº 250, de 13 de dezembro de 1989, do Ministério das Comunicações, que realmente permitiu o início da distribuição das licenças para operação do Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV). A primeira operação de TV por assinatura no Brasil iniciou-se em 29 de março de 1989, na cidade de São Paulo, com o lançamento do Canal +, de propriedade de André Dreyfuss.

Mas as licenças de DISTVs começaram a sair efetivamente no governo Fernando Collor, mais precisamente em novembro de 1990. Foi uma enxurrada de autorizações, o que estabeleceu o início, não só de diversas operadoras de cabo, como também de uma intensa fase de compra e venda de licenças por parte de aventureiros (POSSEBOM, 2009, p. 35).

Grupo Abril e as Organizações Globo, dois dos maiores grupos de comunicação do país, aderiram ao negócio da televisão por assinatura. A TVA, pertencente à Abril, foi a primeira a iniciar a operação, em 15 de setembro de 1991, com cinco canais de programação dedicados a filmes, esportes, variedades, notícias e clássicos. Entre eles,

havia um canal independente, denominado Supercanal, que pode ser considerado o primeiro canal independente da TV por assinatura brasileira (POSSEBOM, 2009).

No mês seguinte, outubro de 1991, a Globosat iniciou suas atividades, oferecendo quatro canais: um voltado para filmes, outro dedicado aos esportes e dois canais que sobreviveram até os dias de hoje: Multishow, definido como “coringa, nele vale tudo que fuja dos caminhos do Broadcasting”, e Globo News Television (GNT), com a intenção de produzir “novas formas e novos formatos de fazer jornalismo”. A transmissão da Globosat era via satélite.

No início da década de 1990, as disputas políticas em torno da regulamentação da atividade eram intensas. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação destacava a fragilidade da regulamentação, que estava sustentada por um Decreto, seguido de uma Portaria do Ministério das Comunicações. A entidade defendia a regulamentação na forma de uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional (RAMOS, 1995). Além do Fórum, outras entidades representativas defendiam seus pontos de vista, sendo as mais importantes naquele contexto a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

Em 1991, o deputado Tilden Santiago (PT-MG) apresentou um projeto de lei com a finalidade de regulamentar a cabodifusão, resultante das críticas de que a regulamentação do novo serviço deveria ser feita por meio de lei. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e a Telebras se uniram para construir um substitutivo ao projeto de Santiago. Esse texto contemplava os princípios de rede única, rede pública e participação da sociedade. Para Ramos (1995, p. 160),

se permanecia a idéia básica, de assegurar o caráter privado do novo serviço, mas submetido ao máximo de controle público, inclusive com a imposição de limites à ação do Estado, o foco da discussão agora se voltava para a questão estratégica central: a infraestrutura de redes, as “estradas eletrônicas” propriamente ditas.

Resultado do embate entre o empresariado, o poder público e as entidades ligadas ao campo da democratização da comunicação, nomeadamente o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995, que ficou conhecida como Lei do Cabo, trouxe segurança jurídica aos operadores,

ao transformar as licenças das DISTVs em concessões (BRASIL, 1995). A Lei definiu o serviço de TV a cabo como serviço de telecomunicações, com a finalidade promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do país. Os conceitos de rede única, rede pública e participação da sociedade fundamentam o desenvolvimento do serviço.

A exploração do serviço é feita por meio de concessão, pelo período renovável de quinze anos. A empresa precisa ter sede no Brasil e pelo menos 51% de capital nacional. As concessionárias de telecomunicações somente poderão operar o serviço se houver desinteresse de empresas privadas, quando da abertura de edital relativo a uma área de prestação.

As operadoras são obrigadas a carregar canais básicos de utilização gratuita: a) canal das geradoras locais de radiodifusão; b) canal legislativo municipal ou estadual; c) canal da Câmara dos Deputados; d) canal do Senado Federal; e) canal universitário; f) canal educativo-cultural; g) canal comunitário; e h) canal do Supremo Tribunal Federal. A Lei indica que as operadoras não têm responsabilidade sobre o conteúdo da programação veiculada nesses canais, bem como obrigação de fornecer infraestrutura para a produção dos programas. Sem nenhum tipo de financiamento ou apoio, os canais básicos de carregamento obrigatórios foram entregues à própria sorte. Os canais universitário, educativo-cultural e comunitário enfrentam duas dificuldades: o financiamento da produção de conteúdo em um padrão de qualidade aceitável e a baixa adesão de potenciais audiências, entre as faixas de menor poder aquisitivo, ao serviço de televisão por assinatura, tendo em vista os altos preços praticados nesse mercado.

Para a produção audiovisual nacional independente, a chegada da TV paga representou a possibilidade de uma nova janela de inserção de seus produtos. Entretanto, a programação, cerne do novo serviço, praticamente não foi abordada na nova lei, exceto pelo artigo 31, que obriga a exibição de filmes nacionais, de produção independente. Setores ligados à produção audiovisual consideraram a nova norma insuficiente para garantir a presença do conteúdo nacional em toda a sua diversidade:

A legislação específica prevê apenas uma patética exigência de reserva de canais para o Estado e a distribuição de um canal brasileiro, se houver. Mesmo este canal acabou sendo discutido à luz do corporativismo dos produtores de cinema, que têm uma histórica capacidade de mobilização e fazem muito bem em

tentar segurar uma fatia do mercado – mas não beneficiam em nada a formação de uma indústria de televisão (HOINEFF, 1997, p. 21).

Durante os primeiros anos da implantação da TV paga, algumas iniciativas isoladas tentaram estabelecer uma aproximação entre a produção cinematográfica e os canais da TV a cabo. No entanto, essas tentativas foram esporádicas e não resultaram em parcerias sólidas e duradouras. A primeira experiência foi feita pelo canal HBO, que ofereceu, de 1996 a 1999, o Prêmio HBO Brasil de Cinema, com o objetivo de incentivar as produções cinematográficas e divulgar o cinema brasileiro (SIMIS, 2000).

A partir de 2002 foram criados alguns mecanismo legais com o objetivo de estimular a associação entre produção audiovisual independente e televisão. Desde a aprovação da Lei nº 10.454, de 2002, a Medida Provisória nº 2.228, de 2001, passou a prever, em seu artigo 39, a isenção do pagamento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Audiovisual (Condecine) pelas empresas programadoras ou canais internacionais, desde que apliquem 3% do valor remetido ao exterior em decorrência da exploração de obras audiovisuais em projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras de longa, média e curta-metragem, bem como na coprodução de telefilmes, minisséries, documentários, animações e programas de televisão de caráter educativo e cultural. Os recursos só podem ser aplicados em produções independentes. Os projetos têm que ser previamente aprovados pela Agência Nacional de Cinema. Assim, as programadoras internacionais passaram a ter um incentivo para investir na produção de conteúdo nacional, de caráter independente. Os programas *Mandrake* e *Filhos do Carnaval*, exibidos na HBO, e as animações *Peixonautas* e *Princesas do mar*, do canal Discovery Kids, são alguns exemplos de produtos realizados a partir da adoção da regra.

Outro mecanismo mais recentemente, resultou da inclusão do artigo 3A na Lei do Audiovisual, pela Lei nº 11.437, de 2006 (BRASIL, 2006). Pela nova regra, podem se beneficiar do abatimento de 70% do imposto devido as empresas que remeterem para o exterior qualquer importância relativa à aquisição ou remuneração referente à transmissão, por radiodifusão e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos de qualquer natureza. A condição para tal é que as empresas invistam no desenvolvimento de projetos de produção independente de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem e na

coprodução independente de obras audiovisuais brasileiras de curta, média e longa-metragem, documentários, telefilmes e minisséries.

A Lei nº 11.437, de 2006, criou também o Fundo Setorial do Audiovisual, que foi regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, com o intuito de estimular o crescimento da cadeia produtiva do audiovisual. O Fundo é constituído de recursos provenientes da Condecine e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Entre as linhas de financiamento disponíveis, há uma destinada a conteúdos audiovisuais de produção independente nos formatos de obra seriada ou minissérie que possuam contrato de exibição com televisão aberta, privada ou pública, ou televisão por assinatura. São admitidos projetos de coprodução internacional.

Segundo dados da Agência Nacional do Cinema²², em 2010, os recursos alocados no artigo 39 da Medida Provisória nº 2.228, de 2001, foram de cerca de R\$ 25 milhões, enquanto os destinados ao artigo 3A da Lei do Audiovisual chegaram a pouco mais de R\$ 43 milhões. Entretanto, continua muito pequena a presença do conteúdo nacional nas grades de programação da televisão por assinatura conforme a tabela abaixo²³. A única exceção é o Canal Brasil, que, como vimos, decorre de uma obrigatoriedade legal.

²² Cf. <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/RecursosIncentivados/801.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011. Foram selecionados os canais que veiculam produção ficcional. Foram excluídos os canais dedicados a esportes, telejornalismo, programação infantojuvenil e educação.

²³ Cf. <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/Programacao/505.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Canais	Brasileiros	%	Estrangeiros	%	Total de títulos
AXN	-	-	145	100%	145
Canal Brasil	1400	96,55%	50	3,45%	1450
Cinemax/Max	25	3,01%	806	96,99%	831
HBO	23	2,39%	940	97,61%	963
HBO Family	9	0,88%	1012	99,12%	1021
HBO Plus	7	0,75%	923	99,25%	930
Maxprime	-	-	716	100,00%	716
Sony	1	1,28%	77	98,72%	78
Telecine Action	6	0,56%	1056	99,44%	106
Telecine Cult	6	0,50%	1184	99,5%	1190
Telecine Light	17	1,59%	1050	98,41%	1067
TelecinePipoca	28	2,68%	1016	97,32%	1044
TelecinePremium	24	2,85%	819	97,15%	843
TNT	3	0,43%	697	99,57%	700
Warner Channel	-	-	229	100%	229
Total	1482	18,31%	6613	81,69%	8095

Tabela 1 Canais de TV Paga Monitorados – 2010 **Fonte:** Ancine (2010).

O serviço de televisão por assinatura consiste no recebimento da programação na forma de pacotes, que são conjuntos de canais selecionados conforme o perfil dos assinantes. Os canais que compõem o pacote são previamente definidos pelas operadoras. Segundo os dados da ABTA²⁴, estão disponíveis no mercado cerca de 200 canais, distribuídos por gênero, como filmes e séries, variedades e entretenimento, jornalismo, documentários, esportes e infantojuvenis.

A cadeia produtiva do setor é composta pelas atividades de produção de conteúdo, que consiste na confecção do produto audiovisual, desde sua elaboração até a finalização; programação, que é a atividade de selecionar os conteúdos que irão compor os canais; empacotamento, quando os diversos canais são agrupados na forma de pacotes e; por fim, a distribuição, que é a atividade final de levar o sinal até a casa do assinante. O modelo de negócios da televisão por assinatura está assentado sobre dois

²⁴ Cf. <http://www.midiafatos.com.br/PDF_htm/manual.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

pilares: a comercialização dos pacotes junto ao assinante e a venda de espaço publicitário.

Entre 2004 e 2010²⁵, o número de assinantes de televisão por assinatura, no Brasil, saltou de 3.851.000 para 9.769.000. A distribuição por satélite foi a que obteve maior crescimento: em dois anos, sua participação no mercado avançou de 37,2% para 48,2%. A base de assinantes está espalhada por todo o país, mas apresenta uma grande concentração na Região Sudeste, que detém 66% das assinaturas, enquanto o Norte, na outra ponta, fica com 3%. A Região Sul vem em segundo lugar, com 16%, seguida do Nordeste, com 9%, e do Centro-Oeste, com 3% do total. Estima-se que 30 milhões de pessoas tenham acesso à programação da TV por assinatura e que 76% delas sejam das classes A e B²⁶. Esses dados se tornaram atrativos para o mercado publicitário, que aumentou o investimento na televisão por assinatura em 37% no primeiro semestre de 2010, na comparação com o mesmo período de 2009.

O serviço é ofertado em três modalidades tecnológicas: a) cabo, que consiste na distribuição de sinais de vídeo por meio físico e, legalmente, só pode ser prestado por empresa brasileira; b) satélite – *Directto Home* (DTH); e c) micro-ondas – Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais (MMDS), que consiste na utilização da faixa de micro-ondas para transmitir sinais. As principais empresas em operação são Net, Sky e Embratel. Juntas, totalizam 82,1% do mercado brasileiro de televisão por assinatura.

A Net é uma associação entre as Organizações Globo e a Embratel Participações. Entre as grandes empresas, é a única que pode utilizar o cabo para distribuição, em decorrência da proibição para empresas com capital majoritariamente estrangeiro, presente na legislação em vigor. A Net está em atividade desde 1991 e detém 41,5% do mercado. A segunda empresa em número de assinantes, com 27,4%, é a Sky, empresa resultante da fusão em 2006 das operadoras Sky e DirecTV. Os principais acionistas são DirecTV Group e Globo Comunicação e Participação Ltda. Desde 2008, a Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A criou a Via Embratel, seu braço para a televisão por assinatura. Atualmente possui 13,2% do mercado. O controle acionário da Embratel pertence à empresa mexicana Telmex. A distribuição da Sky e da Via Embratel é feita por satélite.

²⁵ Cf. <<http://www.teleco.com.br/rtv.asp>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

²⁶ Cf. <http://www.midiafatos.com.br/PDF_htm/Manual.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Conforme dados da Ancine²⁷, existem 41 empresas atuando como programadoras no Brasil. A Globosat Programadora Ltda. pertencente às Organizações Globo é a principal empresa brasileira. Em seu cardápio, estão disponíveis 33 canais. A Globosat fornece programação para as operadoras Net, Sky e Embratel. As principais programadoras estrangeiras são: Sony, HBO, Fox, Disney/ESPN, Discovery e Turner. Essas empresas atuam no mundo todo e são extremamente competitivas na comercialização dos seus produtos. Tal capacidade é decorrente não apenas do seu investimento em novos produtos, mas também de uma estratégia de integração vertical da cadeia de valor.

Além do baixo preço relativo de seus produtos, resultado das economias de escala geradas por uma rede de distribuição capilarizada que opera a nível global, os agentes econômicos responsáveis pelas atividades de comercialização de direitos de obras audiovisuais e os responsáveis pela confecção dos canais de televisão, em muitos casos empresas de um mesmo grupo, parecem firmar entre si contratos ou acordos de preferência e exclusividade no fornecimento de programação. Este mecanismo contratual é vantajoso para as partes, pois reduz os custos de transação e garante a viabilidade do negócio de ambas as empresas, porém traz também efeitos negativos para o mercado, pois induz à concentração ao dificultar a comercialização de conteúdos de empresas fora do acordo, normalmente as pequenas programadoras independente (ANCINE, 2010, p. 13).

A análise desse cenário leva à reflexão sobre a quase inexistência de regras para a circulação do produto nacional independente, notadamente quando se percebe que vários países adotam medidas de proteção de sua produção simbólica, em especial aqueles de maior desenvolvimento econômico e social, entre eles, países da União Européia, além do Canadá e da Austrália. A criação de cotas de conteúdo nacional e independente na televisão por assinatura está atualmente sendo debatida no Brasil. Sempre que esse tema vem à tona, desperta um despropositado revestimento ideológico, diminuindo as possibilidades de um debate franco, aberto e participativo.

Para o consumidor, a televisão por assinatura é uma evolução em relação à televisão aberta e tem como principais características o grande número de canais ofertados, a segmentação do conteúdo e a diversificação temática e de gêneros. As duas

²⁷ Cf. <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TvPaga_Publicacao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

modalidades de tv compartilham muitos aspectos: baixo grau de decisão do usuário sobre a programação, que é escolhida por um editor, e grade horária previamente definida, por exemplo. Tais argumentos justificam que sejam classificadas na mesma categoria, denominada genericamente de televisão.

A renovação tecnológica aponta para um novo modelo de consumo de conteúdo, no qual o usuário terá maior liberdade de escolha, denominado vídeo sob demanda. Nesse novo modelo, o usuário poderá, a partir de um catálogo, selecionar o conteúdo e o momento de consumi-lo. Nos países onde tal atividade é regulamentada, ela tem recebido tratamento distinto daquele destinado à televisão, aberta ou por assinatura. Não será, pois, objeto desta investigação.

1.4. Morte, renascimento, euforia e crise: o cinema nacional na década de 1990

Como já foi dito, quando Fernando Collor de Mello tomou posse em março de 1990, ele extinguiu de uma só vez todo o aparato estatal que suportara a indústria cinematográfica durante as duas décadas anteriores: Ministério da Cultura; Fundação do Cinema Brasileiro, responsável pela realização de festivais, pesquisa, conservação e formação profissional; Embrafilme, responsável pelo financiamento, coprodução e distribuição dos filmes nacionais; e Concine, responsável pelas normas e fiscalização da indústria e do mercado cinematográfico no país. Na verdade, a atuação da Embrafilme sofria duras críticas do setor cinematográfico e da mídia, conforme descreve a pesquisadora Melina Marson (2006, p. 22):

Quando Collor extinguiu de forma autoritária a Embrafilme, ele acabou com um modelo de produção cinematográfica que já estava desgastado e com poucas possibilidades de continuidade, e que não encontrava legitimidade no campo cinematográfico, no Estado nem na opinião pública.

A extinção dos mecanismos vigentes sem a proposta de qualquer outra política pública para o setor resultou no encerramento de mais um ciclo produtivo da atividade cinematográfica no Brasil. Bernardet (2009, p. 185) avaliou que a crise era estrutural e não conjuntural: “O modelo está no ocaso, o Estado se retira, e os cineastas, por não terem construído alternativas, não sabem para onde se virar”.

As novas medidas praticamente paralisaram a atividade: “O método usado foi o da cirurgia sem anestesia, muito sangue correu e corre” (BERNARDET, 2009, p. 183). Na década de 1980, no auge da Embrafilme²⁸, foram lançados, em média, 80 filmes por ano. Após a intervenção de Collor no mercado, a produção cinematográfica nacional caiu vertiginosamente, tendo sido lançados, nos primeiros cinco anos da década de 1990, apenas 29 filmes, numa média de 5,8 por ano (ALMEIDA; BUTCHER, 2003). Essa condição de crise exigiu da classe cinematográfica uma reorganização de sua relação com o Estado.

Na primeira metade da década de 1990 teve início um movimento no sentido de reconstituir um ambiente menos inóspito para a atividade cinematográfica nacional e melhorar o relacionamento entre o governo e os cineastas. Em 10 de março de 1991, aconteceu uma troca de comando da Secretaria de Cultura, marcada pela saída de Ipojuca Pontes e a posse de Sergio Paulo Rouanet.

Em 23 de dezembro de 1991 foi sancionada a Lei nº 8.313, nomeada Lei Rouanet, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). A Lei criou o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e medidas de incentivo aos projetos culturais. Este último item se refere à possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas aplicarem parcelas do Imposto de Renda, na forma de doação ou patrocínio, em projetos culturais.

Em 27 de abril de 1992, o Decreto nº 512 criou a Comissão de Cinema, ligada à Secretaria da Cultura da Presidência da República, constituída por 14 membros – sete representantes do Poder Executivo e sete das associações da classe cinematográfica. O Decreto transferiu os bens da Embrafilme para a União e encaminhou os recursos decorrentes da Condecine, anteriormente destinados à Embrafilme, à Secretaria de Cultura com a finalidade de serem utilizados em programas relativos à atividade audiovisual nacional. Os recursos provenientes de outras fontes foram destinados ao Ficart, voltado para a execução de projetos de produção, distribuição e exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras.

No período, a primeira legislação destinada especificamente ao audiovisual foi a Lei nº 8.401, de 08 de janeiro de 1992, que atribuiu ao Ministério da Economia,

²⁸ A Empresa Brasileira de Filmes S/A, uma empresa de economia mista, com capital majoritariamente estatal, foi criada em 1969, com o objetivo de financiar e distribuir filmes nacionais.

Fazenda e Planejamento e à Secretaria da Cultura da Presidência da República, assessorados pela Comissão de Cinema, a gestão da política cinematográfica brasileira (BRASIL, 1992a). A Lei definiu obra audiovisual independente e obra audiovisual brasileira; criou um sistema de informações para o setor denominado Sistema de Informações e Controle de Comercialização de Obras Audiovisuais (Sicoa); e reintroduziu a cota de tela. Regulamentada pelo Decreto nº 567, de 11 de junho de 1992 (BRASIL, 1992b), e revogada pela Medida Provisória nº 2.228, de 2001 (BRASIL, 2001), ela teve 11 dos seus 32 artigos vetados por Collor. Apesar do caráter tímido das medidas, essa peça legislativa pode ser considerada o início de uma nova política cinematográfica:

A lei 8.401 pode ser considerada um marco para as relações do campo cinematográfico com o Estado após o fim do ciclo Embrafilme, já que representou a volta de uma legislação específica para o setor, a intervenção direta do Estado no cinema e, além disso, é considerada o embrião da lei do Audiovisual (MARSON, 2006, p. 47).

Em setembro de 1992, em meio a uma grave crise política, o presidente Collor de Mello enfrentou um processo de *impeachment*, que resultou em sua renúncia. O vice-presidente Itamar Franco tomou posse e adotou medidas para o controle da inflação e a estabilidade da moeda, que ganhou o nome de Plano Real. O Ministério da Cultura foi re-estabelecido (BRASIL, 1992c) e criou-se a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, com competência para sugerir e gerir a política do audiovisual. Com ela, a classe cinematográfica passou a ter uma instância governamental à qual recorrer.

A Lei nº 8.685, também conhecida como Lei do Audiovisual, foi promulgada no dia 20 de julho de 1993 e trouxe dois mecanismos de fomento (BRASIL, 1993). O artigo 1º prevê a dedução do imposto de renda dos valores investidos na produção independente de obras audiovisuais, “[...] mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários [...]”, no limite de 1% para pessoas jurídicas, posteriormente ampliado para 3%. O artigo 3º permite a dedução de até 70% do imposto sobre a remessa de rendimentos para o exterior, desde que as distribuidoras estrangeiras a invistam na coprodução de obra audiovisual nacional independente.

Os mecanismos propostos eram complexos e demandaram um tempo até apresentarem os primeiros resultados. “Mas o fato é que conseguiram fazer a máquina de produção voltar a se movimentar. Em um tempo relativamente curto foi retomado o ritmo dos lançamentos, que chegaram a 15 títulos por ano (em 1995), depois 20 e, entre 2000 e 2002 estabilizou-se em cerca de 30 por ano” (ALMEIDA; BUTCHER, 2003, p. 25).

Na década de 1990 foi estabelecida uma nova relação entre a atividade cinematográfica e o Estado, que passou a financiar indiretamente a produção: “Em 1997, onze estatais estavam entre os vinte maiores investidores que utilizaram a lei Rouanet. Em outras palavras, quem financiou a produção foi o contribuinte, embora a fama tenha sido creditada à iniciativa privada” (SIMIS, 2006, p. 12).

Os mecanismos de renúncia fiscal propostos pela Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual proporcionaram um novo ciclo de produção para o cinema nacional, conhecido como Cinema da Retomada: “O Cinema da Retomada é geralmente compreendido como o cinema brasileiro produzido entre 1995 e 2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da entrada em vigor da Lei do Audiovisual” (MARSON, 2006, p. 14). Para a pesquisadora Melina Marson (2006), o período designado Cinema da Retomada pode ser dividido em duas fases: fase da euforia, que compreende os anos de 1995 a 1998; e fase da crise e repolitização do cinema brasileiro, que vai de 1999 a 2002. O filme inaugural da primeira fase é *Carlota Joaquina, princesa do Brasil*, da então estreante Carla Camurati. Os filmes desse período tiveram em comum o empenho em melhorar a qualidade técnica, resultando em maior apuro visual e sonoro, enquanto a temática foi bastante diversificada. A partir de 1995, com a implantação das leis de incentivo, baseadas na renúncia fiscal, a produção de filmes voltou a ter regularidade.

Para Marson (2006, p. 70), três instâncias legitimaram o Cinema da Retomada: o Estado, “que aproveitou do boom do cinema e sob pressão dos cineastas alterou a legislação”; o setor cinematográfico, “que se mobilizou e se fez visível através das produções, debates e das lutas internas”; e a mídia, “que deu visibilidade”.

A partir de 1995, o meio cinematográfico estabeleceu uma nova disputa. No centro dos debates estava o modelo de produção, mais precisamente, o encarecimento dos custos de produção. Os cineastas consagrados, ligados a um cinema que buscava

conquistar mercado, defendiam as grandes produções, sob o argumento de que agradavam ao público e se tornavam produtos de exportação. Já os cineastas iniciantes e os alternativos, que desejavam um acesso mais democrático aos recursos, alegavam que a saída seria filmes de baixo orçamento (MARSON, 2006).

O filme *O quatrilho*, de Fábio Barreto, foi indicado ao Oscar de melhor filme estrangeiro, em 1996. Nesse momento, o cinema nacional ganhou reconhecimento e apontou para um processo de lenta recuperação de espaço no mercado exibidor. Entre 1995 e 1999, foram lançados 114 filmes, numa média de 22,8 por ano (ALMEIDA; BUTCHER, 2003).

Em 1997, as Organizações Globo se lançaram na atividade cinematográfica, por meio da criação da Globo Filmes, que se constituiu como um núcleo dentro da Rede Globo. A estratégia era ampliar a presença da empresa como produtora, coprodutora e distribuidora de filmes nacionais, buscando confirmar sua hegemonia como a maior produtora brasileira de conteúdo (SIMIS, 2006). A corporação cinematográfica não reagiu uniformemente a essa novidade. As principais críticas foram referentes ao uso dos recursos incentivados nos produtos coproduzidos pela Globo Filmes. Pairava a dúvida se tais produtos se configuram realmente como produção independente, aquela sem vínculo com radiodifusores e empresas de comunicação eletrônica de massa. Uma parcela dos cineastas, notadamente aqueles que buscaram uma associação com a empresa e foram por ela acolhidos, desqualificam as críticas do restante do setor, numa reprise das disputas internas que perpassam a corporação, desde sempre.

Em 1999, as medidas tomadas pela equipe econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso para enfrentar a crise econômica internacional iniciada no ano anterior repercutiram na produção cinematográfica: “[...] Com a queda cambial do real em relação ao dólar, as empresas brasileiras e as instaladas no Brasil passaram a ter menor margem de lucro, pois as receitas em reais brasileiros eram menores em dólar” (ALVARENGA, 2010, p. 16). O principal reflexo foi a diminuição do volume de recursos para a atividade:

Incentivo fiscal	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lei do Audiovisual (art. 1º)	16.848.507	50.716.723	114.011.079	73.153.527	60.796.467	51.198.562
Lei do Audiovisual (art. 3º)	4.030.992	7.319.787	3.848.491	3.999.707	3.865.016	5.891.465
Lei Rouanet	8.055.982	17.946.984	34.245.587	30.060.457	19.164.603	21.397.449

Quadro 3 Recursos destinados à atividade cinematográfica – em reais (R\$)

Além da crise, que representava uma ameaça à continuidade da produção cinematográfica, o fato de a atividade ser sustentada pelo Estado, por meio de recursos incentivados, passou a ser questionado pela imprensa. A revista *Veja* publicou matéria em junho de 1999, intitulada *Caros, ruins e você paga*, na qual fazia a seguinte análise das condições de produção de cinema no Brasil:

Nos últimos cinco anos, o governo federal abriu mão de 280 milhões de reais para a produção de filmes, por meio de duas leis de incentivo que usam a mecânica da renúncia fiscal. Com esse dinheiro, seria possível dobrar o número de bibliotecas públicas, que hoje são 4000. Destinado a orquestras, manteria funcionando por dezoito anos seguidos três das melhores do país: a Sinfônica Brasileira, a Sinfônica do Estado de São Paulo e a Amazonas Filarmônica. Dirigido a museus, poderia erguer 186 deles. A referência, nesse caso, é o Museu Nacional do Mar, em Santa Catarina, que custou 1,5 milhão de reais, valor que inclui a compra e a restauração de um imóvel de 7000 metros quadrados e todo o acervo. Dessa comparação, surge a seguinte pergunta: por que priorizar o cinema?

A atividade cinematográfica até então se baseava no modelo de renúncia fiscal em prol do investimento desses recursos na produção ou coprodução de obra nacional de caráter independente. O papel do Ministério da Cultura se restringia à aprovação dos projetos, observada sua adequação legal. Para a pesquisadora Anita Simis (2006), a

classe cinematográfica estabeleceu nos anos 1990 um tipo de relacionamento com o Estado bastante diferenciado do modelo anterior (Embrafilme). Nesse novo modelo, a produção é financiada indiretamente pelo Estado e cabe ao mercado a escolha do que será produzido:

Se, por um lado, não houve mais tutela do governo, com comissões selecionando filmes capazes de obter recursos do Estado, por outro, o que passou a contar foi a capacidade do produtor de atrair uma empresa pagadora de impostos que, por sua vez, não corre qualquer risco (SIMIS, 2006, p. 12).

A classe cinematográfica reconheceu a importância da adoção do modelo de renúncia fiscal no estabelecimento de um novo ciclo produtivo para o cinema nacional. Mas a crise provocou na categoria a necessidade de reconstruir suas estratégias de ação no sentido de buscar uma nova articulação com o Estado. Para isso, era preciso formular novas propostas, que contemplassem a possibilidade, finalmente, da tão sonhada autonomia da atividade cinematográfica. Para Marson (2006, p. 126), isso passava pela

[...] pressão do Estado por ajustes na legislação e pela elaboração de uma política cinematográfica mais abrangente, que pudesse realmente fazer do cinema uma atividade auto-sustentável: daí a volta da idéia de industrialização do cinema brasileiro.

Nesse contexto, a parceria com a televisão ganhou relevância fundamental no ambiente de proposição de uma nova política setorial para o audiovisual brasileiro: “A partir da ‘retomada’ da produção de longas-metragens, as reivindicações do meio cinematográfico junto ao Estado, visando a abrir frestas no mercado, têm como alvo principal a televisão” (AUTRAN, 2010, p. 27). Quando a corporação cinematográfica se reúne em torno de um consenso sobre como promover a industrialização do cinema nacional, ou, mais contemporaneamente, do conteúdo audiovisual nacional, o cenário da batalha é sempre o Estado. Assim, a partir de 1999, o Poder Legislativo se tornou palco de uma longa disputa por espaço de exibição na televisão brasileira.

Encerra-se aqui a contextualização sócio-histórica do tema desta dissertação, apesar das limitações e lacunas. No próximo capítulo, serão compiladas e analisadas as audiências públicas realizadas em comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, aglutinadas em três momentos da história recente das tentativas de

regulamentação do setor audiovisual brasileiro: a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2001; a proposta do Ministério da Cultura de transformar a Agência Nacional do Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), em 2004; e o Projeto de Lei da Câmara nº 29, de 2007²⁹, que trata da criação de novas regras para a televisão por assinatura. As perguntas norteadoras são: a) quais foram os principais atores desses debates? b) houve alterações no posicionamento dos atores constitutivos do setor audiovisual, incluídos aí os produtores, programadores e distribuidores, ao longo dos dez anos avaliados? e c) os debates refletem as contradições da sociedade e são conformados pela conjuntura econômica e social do país?

²⁹ Atualmente em tramitação no Senado Federal, sob a numeração PLC nº 116, de 2010.

CAPÍTULO 2

O PODER LEGISLATIVO E A DISPUTA PELA HEGEMONIA DO SETOR AUDIOVISUAL

O objetivo desta investigação é analisar as maneiras pelas quais foram constituídos os discursos sobre a associação entre produção audiovisual nacional independente e televisão no Brasil, ao longo da década de 2000. O foco principal está na relação de forças, na luta política e na alteração das configurações ideológicas, sem desconsiderar a importância dos aspectos econômicos que configuram a sociedade capitalista.

Esse capítulo se dedica a analisar um conjunto de audiências públicas denominadas “Povo do Cinema”, ocorridas na Comissão de Educação, entre 1999 e 2000, com o intuito de refletir sobre a situação da atividade cinematográfica e propor soluções. Todos os convidados eram do campo do cinema, mas a abertura de espaço na televisão foi um dos temas mais presentes ao longo das audiências. É possível que esse ciclo tenha inaugurado, na esfera do Poder Legislativo, o debate sistemático acerca da associação entre conteúdo audiovisual independente e televisão no país, em que pese já houvesse a tramitação do PL nº 256, de 1991, de Jandira Feghali, e a própria tramitação e aprovação da Lei do Cabo.

Todos os discursos aqui reproduzidos foram retirados das notas taquigráficas produzidas pelas Casas Legislativas e disponíveis para consulta pública.

2.1 O “povo do cinema” vai ao Senado Federal

No dia 5 de maio de 1999, Francelino Pereira (PFL), senador pelo estado de Minas Gerais, tomou a tribuna do Plenário para proferir um discurso a respeito do momento de crise vivido pelo cinema nacional. Ele sugeriu a criação de uma comissão especial, de caráter temporário, com o objetivo de estudar as dificuldades enfrentadas

pelo setor e propor um conjunto de leis que reorientasse sua estruturação. Para o senador, a crise do setor se configurava por duas razões: a queda dos recursos destinados à atividade e o surgimento de questionamentos sobre os critérios adotados pela política de investimentos.

A iniciativa do senador Francelino Pereira de convocar um ciclo de audiências públicas, denominado Povo do Cinema, para debater questões relativas à atividade cinematográfica, no âmbito da CE, parece ter sido pioneira. O que havia até então era uma longa história de relacionamento entre a atividade e o Poder Executivo. Nas palavras de Francelino, a classe cinematográfica

[...] bate sempre às portas do Ministério da Cultura. Mas convém salientar que um Ministério de Estado nem sempre tem a liberdade de falar abertamente, de contrariar interesses dentro da própria estrutura governamental. Já o Congresso Nacional, que é uma Casa de debate por natureza, pode dialogar abertamente, com todas as opiniões contrárias, até encontrar convergências.

O objetivo deste capítulo é verificar se a associação com a televisão estava na mira do “povo do cinema” e, e em caso afirmativo, identificar de que modo se configurava seu discurso.

A Subcomissão do Cinema foi instalada em 29 de junho de 1999, no âmbito da CE. O senador José Fogaça (PMDB/RS) foi escolhido presidente e entregou a relatoria da subcomissão ao seu idealizador, senador Francelino Pereira, que descreveu as circunstâncias vivenciadas pelo setor cinematográfico:

Agora, exatamente quando se instala a Comissão de forma efetiva, os problemas do nosso cinema voltam à baila não apenas como notícia, mas também pela crítica aos seus métodos e processos. A revista *Veja* desta semana publica, na seção de Cultura, dura matéria crítica dos filmes nacionais sob o título “Caros, ruins, e você paga”. O problema fundamental ali exposto é que poucos são os filmes brasileiros que se pagam, donde se conclui que esse quadro precisa ser revertido se quisermos ter, de fato, uma indústria cinematográfica à altura do potencial nacional. (BRASIL, 1999)

Para o senador, o momento marca o encontro entre a instituição parlamentar e o “povo do cinema”:

O povo do cinema – os exibidores, os investidores, os cineastas, os roteiristas – geralmente não procura o Congresso; procura o Poder Executivo e, particularmente, o Ministério da Cultura. Eles têm as associações e vêm desenvolvendo um esforço muito grande. O cinema passa, ora por momentos de ápice, ora por momentos de profunda depressão. (Brasil, 1999)

O ciclo de audiências públicas Povo do Cinema se estendeu de junho de 1999 até dezembro de 2000, quando foi apresentado o relatório final. Foram realizadas 07 audiências, com a presença de 24 convidados, entre produtores, diretores, professores e autoridades governamentais. Durante os debates, vários temas relativos ao desenvolvimento da indústria cinematográfica foram abordados. Aqui, serão ressaltados aqueles que tratam da associação entre cinema e televisão.

Na abertura dos trabalhos, o presidente, senador José Fogaça (PMDB/RS), explicou que a função da subcomissão seria “[...] estudar o fenômeno do cinema brasileiro, estudar as dificuldades, os obstáculos à produção cultural no País; estudar e analisar os problemas que prevalecem em nosso País quanto à possibilidade de distribuição, comercialização e exibição de filmes brasileiros”. Além de analisar a situação em que se encontrava o cinema nacional, a Subcomissão poderia sugerir novos caminhos legais:

[...] encontrar uma forma pela qual se possa, através de uma nova legislação, se possível, abrir possibilidades que venham a estimular a criação, a produção, enfim, transformar o cinema brasileiro numa indústria cultural sólida, que possa, a partir de certo tempo, sobreviver a partir de si mesma.

O senador Francelino Pereira observou que até aquele momento não havia uma relação entre a categoria cinematográfica e o Congresso Nacional. Para o senador, a indicação do filme *Central do Brasil* ao Oscar de melhor filme estrangeiro que suscitou o interesse pelo cinema nacional. A partir daí, teria sido possível perceber que, “efetivamente, não existe uma definição de uma política pública no Brasil sobre o cinema nacional”

Para o cineasta Nelson Pereira dos Santos, o cinema brasileiro poderia viver somente de seu mercado interno, desde que esse mercado fosse compreendido como um conjunto que incluísse salas de exibição, regras de acesso à distribuição e home video, bem como o acesso ao espaço na televisão: “Há também a possibilidade de esse mercado crescer, na medida em que milhões de brasileiros comecem a ser incorporados ao mercado de consumo existente”. Nelson Pereira sugeriu a interação com a televisão, mas não descreveu nem exemplificou como esse processo ocorreria.

Já o cineasta Gustavo Dahl considerou importante definir o papel que o Estado deveria assumir em relação às cinematografias nacionais: “Qual a necessidade de intervenção do Estado, dos governos nacionais, em defesa dos seus próprios cinemas nacionais?”. Dahl citou a falta de articulação do cinema brasileiro com a televisão aberta como um dos problemas estruturais do setor: “Todos sabemos, inclusive os senhores, que são políticos, sabem da importância que a televisão aberta tem no panorama da cultura e da civilização brasileira”. Conforme o cineasta, a presença de filmes brasileiros na televisão aberta é pequena, “[...] porque existe a novela, que é um produto nacional, falado em português e ocupa esse espaço. Mas, mesmo assim, a presença do filme brasileiro poderia ser muito maior”.

Para Dahl, a divulgação do filme nacional seria um dos principais papéis a ser exercido pela televisão:

Neste último ano, os filmes que tiveram apoio da televisão ou foram coproduzidos por ela [...] tiveram resultado da ordem de 900 mil a um milhão de espectadores. [...] Os filmes que não tiveram propaganda na televisão caíram de 55 mil espectadores para baixo, ou seja, há uma redução de praticamente vinte vezes nesse resultado.

Sobre a televisão a cabo, Dahl afirmou que, por conta da legislação, o filme brasileiro ficou restrito a um canal de televisão “[...] no qual ainda é confinado a uma programação especial. Além da mensalidade da televisão a cabo, tem que pagar um *plus* para poder receber o cinema brasileiro”. Ele acredita que o modelo econômico que sustenta a produção cinematográfica deve ser revisto e que “devem ser levadas em conta outras modalidades de consumo de imagem, como a televisão aberta e fechada e o vídeo”. O cineasta sugeriu a criação de um mecanismo de fomento baseado no consumo do produto audiovisual, que não onere o orçamento da União.

A regulação do mercado foi outra das propostas apresentadas por Dahl: “É preciso que haja uma justa regulação do mercado, pública, mas não estatizante, e que identifique a meta de ter uma fatia de mercado que viabilize a indústria nacional como qualquer outra indústria nacional”. Para justificar a proposta, ele lembrou que o mercado de televisão a cabo está dominado por grandes grupos multinacionais e que a produção nacional está ausente:

É impressionante! A esperança de que a televisão a cabo democratizasse o mercado e permitisse-me ver filmes turco, chinês, africano não existiu. Este é um sinal que deve ser percebido com grande sensibilidade, ou seja, é preciso que haja uma complementação de aporte de recursos e de regulação dentro da Constituição, dentro do que for possível. Não é possível um país soberano aceitar que não há nada o que fazer.

Dahl citou a existência de um artigo no anteprojeto de Lei de Comunicações de Massa³⁰ que previa o estabelecimento de uma cota para exibição de produção nacional independente na televisão, a ser regulamentada por decreto. Com sua experiência de gestor na Embrafilme, o cineasta acredita que tais mecanismos deveriam ser estipulados a partir de uma base legal forte, caso contrário, ficariam sujeitos ao risco de serem alvo de uma “guerrilha jurídica”.

A regulação do mercado foi defendida com entusiasmo por Gustavo Dahl. Para ele, a nova fase de desenvolvimento da indústria audiovisual passava pelo aporte de recursos e pela regulação, que deveriam ser constitucionalizados, provavelmente para que se tornassem política de Estado, de longo prazo, sem estarem sujeitos ao governo da ocasião.

Adriana Rattes, do Grupo Exibidor Estação Botafogo, avaliou que não havia dificuldade de comunicação entre o cinema nacional e o público; havia, sim, dificuldade de encontro entre o filme e seu público, porque os filmes não chegavam às telas. Para ela, a solução estaria na disposição política do governo de construir um conjunto de medidas abrangentes com o objetivo de “desenvolver a indústria audiovisual brasileira que não é mais a do cinema”. Para ela, “o cinema não existe mais como uma indústria

³⁰O cineasta se refere a um suposto projeto em elaboração no Ministério das Comunicações para a regulação da comunicação. Esse anteprojeto nunca chegou a ser enviado ao Congresso Nacional.

separada. Estamos falando da indústria do audiovisual, da comunicação, que passa pela TV, pela internet, pelo satélite, pelo cabo”

Rattes chamou a atenção para a urgente necessidade de regulamentação do mercado audiovisual, em face do seu grande desenvolvimento:

Eu sei que falar de regulamentação e de proteção sempre assusta muita gente. No entanto, é isto mesmo que estou querendo dizer: um mercado só é livre e competitivo, se houver regras fortes o bastante para garantir essa competição. E é isso que não existe hoje no mercado audiovisual brasileiro.

Além de apontar a necessidade de regular o mercado, Rattes trouxe uma novidade para o debate – a troca do conceito de indústria cinematográfica pelo de indústria audiovisual, que amplia aquela noção. Segundo ela, era urgente e fundamental enfrentar o debate sobre a participação dos canais de televisão aberta e paga na indústria audiovisual:

A televisão é fundamental para financiar a produção audiovisual brasileira e, em particular, os filmes de ficção. Parece-me um absurdo continuarmos a discutir impostos e taxas na área de exibição e da distribuição cinematográfica, que, na verdade representa hoje uma parte diminuta do mercado, e não termos forças suficientes para encararmos isso em relação às receitas de televisão, que são gigantescas, ou mesmo que brigemos por cota de tela no cinema, nas salas exibidoras e não tenhamos nenhuma política que garanta a inserção dos filmes nacionais e da produção independente brasileira nos canais de televisão.

A exibidora defendeu a destinação de uma parcela das receitas da atividade televisiva para fomentar a produção audiovisual: “Todos os países que desenvolvem uma política séria em relação ao audiovisual estão contando com a participação da televisão. Se não alterarmos isso, não iremos muito longe, ficaremos no meio do caminho”.

Marcos Marins, da Lista Cinemabrazil sugeriu a adoção de algumas medidas para alavancar indústria nacional: a) implantação e fiscalização de cota de tela; b) criação de um fundo de desenvolvimento de cinema para a produção, divulgação e distribuição, gerido pelo Estado ou pela própria atividade; c) instituição de um fundo de financiamento baseado na cobrança por hora de exibição de filme, tantos nas salas de

cinema, quanto na televisão; d) ampliação do número de salas de cinema. Na avaliação de Marins, o mercado de filmes no Brasil estaria dominado, uma condição que o diferenciaria do mercado de televisão:

O mercado de televisão não tem dominação. Mais de 50% da nossa programação é brasileira, é feita pela Globo, pelas emissoras, mas isso já é outra questão. São brasileiros, é cultura brasileira, é feito por profissionais brasileiros. [A dominação] é um problema específico do mercado de filmes: produção, exibição e distribuição, tanto na televisão quanto no vídeo e nas salas de cinema é dominado 95%. Não é um problema do mercado audiovisual como um todo, é um problema do mercado cinematográfico que estamos tratando, porque nos outros não há dominação, não tem o que resolver, já está completamente resolvido.

Marins desenvolveu de maneira frágil o tema cinema *versus* televisão. Sugeriu a criação de uma taxa a ser cobrada pela exibição de filme na televisão, mas não especificou se a incidência deveria ser sobre os filmes nacionais e estrangeiros, ou apenas sobre um deles. Marins não questionou a falta de espaço na televisão para a produção cinematográfica, nem o fato de a programação ser produzida internamente pelas emissoras, exilando a produção independente da grade. Na avaliação dele, a televisão brasileira é uma atividade de sucesso que já realiza a função de ser espelho da sociedade e produtora de cultura nacional.

Roberto Farias, ex-diretor da Embrafilme, partiu da indagação “o que acontece com o cinema brasileiro que faz com que, com tantas iniciativas, com tanto esforço desde o princípio do século, não se impõe no mercado brasileiro?” para afirmar que as respostas estão no domínio da economia e não nos aspectos artísticos ou técnicos das obras. Para ele, o público brasileiro teria preferência pelo filme brasileiro, “pelo que é brasileiro”, e isso seria demonstrado pela audiência da televisão, que

[...] exhibe no horário nobre, o mais caro para os anunciantes, não o filme americano, nem o filme de procedência alguma, mas a novela brasileira, a dramaturgia brasileira. Podemos dizer que é um trabalho industrial; não é tão artístico. Mas isso não interessa. O que interessa é que lá se fala português e se fala português para quem entende português.

Para Farias, a televisão brasileira teria atingido um alto nível de profissionalismo porque sua equação econômica, sustentada no modelo de financiamento pela publicidade, foi bem resolvida, enquanto o cinema não possuiria uma fonte de financiamento:

Historicamente, o cinema brasileiro tem mais público do que o cinema americano, do que qualquer cinema do mundo. É o que acontece com a novela. É por isso que o cinema estrangeiro não é transmitido às 8h da noite, porque o que é brasileiro tem mais público do que o que é estrangeiro. É por isso que a televisão sobrevive, porque vive de publicidade, vive pela venda per capita da publicidade. Portanto, se tivermos condições de competir, temos mercado interno crescente.

Assim, Farias tocou no tema televisão apenas para sustentar sua hipótese de que o público brasileiro tem preferência pelo que é nacional, por isso a televisão veicula bastante programação nacional no horário de maior audiência. Segundo o cineasta, a TV desenvolveu um modelo de negócios de sucesso, focada na produção de conteúdo nacional. Farias não sugeriu qualquer tipo de integração entre o cinema nacional e a televisão. Apenas apontou que a televisão tem uma fonte permanente de receitas, enquanto o cinema não conta com o mesmo benefício. Tal comparação serviu para afirmar que o que o cinema necessita é de uma competição justa, com acesso às salas de exibição.

Nessa primeira audiência pública, o único senador a comentar a associação entre cinema e televisão foi Saturnino Braga (PT/RJ). Para o senador, a televisão poderia desempenhar um papel fundamental de convocar o público a frequentar salas de cinema: “Precisávamos inventar uma fórmula de associá-la a um sistema de marketing para o cinema”.

A segunda audiência recebeu o subtítulo Políticas Públicas para o Cinema Brasileiro e teve como convidado o secretário para o Desenvolvimento Audiovisual do Ministério da Cultura, José Álvaro Moisés. Na ocasião, o senador José Fogaça (PMDB/RS), presidente da subcomissão, formulou algumas questões que, em sua opinião, necessitavam ser enfrentadas a fim de promover uma nova legislação que abarcasse toda a complexidade e as necessidades do setor:

É possível implantar-se no Brasil uma sólida indústria do cinema? É possível no Brasil conviver-se com a idéia de mercado nos termos em que esta é plasmada hoje? É possível formar mão-de-obra neste País a partir da existência de um mercado de trabalho consistente, permanente? É possível ter um sistema de produção de distribuição e exibição como uma cadeia produtiva interligada, cujos pontos sejam, todos eles, rigorosamente, apoiados por políticas públicas sempre favoráveis ao cinema nacional, à indústria nacional, à criação nacional, à produção cultural no País, sem interferir nas regras mínimas de mercado?

Para esta investigação, a problemática da integração do setor cinematográfico com o setor televisivo está contemplada na última questão. Da forma como foi posto pelo senador, o problema consiste em estabelecer regras para o setor, sem prejudicar aqueles que já estão em pleno funcionamento.

Para José Álvaro Moisés, o debate sobre o setor cinematográfico proposto e executado pelo Senado Federal representava uma

[...] mudança em relação ao período anterior que vivíamos na área de cinema. É extremamente importante que se esteja definindo uma política de Estado, algo que, portanto, não diz respeito apenas ao governo A ou B – os governos passam, como sabemos, mas o Estado permanece e a relação entre a sociedade e o Estado é o que realmente importa.

Outro aspecto apontado por Moisés foi o estado de maturidade em que se encontrava a comunidade cinematográfica para debater uma nova política setorial:

Existe bastante massa crítica para que nós, agora, nesse momento, depois do terremoto do início dos anos 90, depois a retomada do que ocorreu de 95 pra cá, possamos desenhar um modelo, um destino, uma orientação [...] para a adoção de políticas permanentes para o cinema.

O secretário informou que o Ministério da Cultura, em conjunto com a Comissão de Cinema, estava trabalhando num anteprojeto com o objetivo de reformular a legislação para o setor. Os pontos principais do anteprojeto seriam:

a) dar nova definição à atividade audiovisual brasileira, “de modo que [...] abranja todos os setores que hoje são decorrentes das inovações tecnológicas”;

b) estender por mais 20 anos o mecanismo de incentivo da Lei do Audiovisual, que estava previsto para terminar em 2003;

c) restabelecer a Contribuição para o Desenvolvimento da Atividade Audiovisual (Condecine), prevista no Decreto nº 1.900, legislação de 1992;

e) introduzir um mecanismo que permitisse o efetivo controle e fiscalização da cota de tela. Haveria uma punição para quem não cumprisse a regra, mas também um prêmio para aqueles que extrapolassem o número mínimo de dias obrigatórios;

f) tornar obrigatório o fornecimento das informações relativas à importação e à exibição. Esse mecanismo atingiria tanto as empresas brasileiras quanto as estrangeiras.

O secretário apontou o desequilíbrio entre o faturamento da indústria estrangeira e a nacional:

O Brasil importa na atualidade cerca de 350 títulos por ano para a exibição em cinemas, em TV aberta e a cabo, para a distribuição em home vídeo, produzimos, nos últimos quatro anos, uma média anual de menos de trinta filmes. Importamos em valores mais de USS 695 milhões em produtos audiovisuais/ano, exportamos menos de 38 milhões.

A ocupação do mercado de salas de exibição por filmes norte-americanos, segundo Moisés, ultrapassava 92%: “Com isso, o modelo cultural norte-americano, inclusive a enorme carga de estímulo à violência ensejada pelos filmes, passou a ser senão a maior, uma das mais importantes referências culturais da nossa população, particularmente dos mais jovens”.

Moisés lembrou que a televisão é um setor que resiste e sobrevive à invasão, por ser “de longe o ramo mais industrializado da economia audiovisual”, especialmente a telenovela, que cumpriria, como se viu acima, um papel de espelho para a identidade do brasileiro. Por outro lado, o secretário apontou também a enorme presença do conteúdo estrangeiro na televisão por assinatura.

Ao avaliar o setor, desde a Retomada, Moisés ressaltou o “enorme abismo entre a produção cinematográfica e a produção para a televisão”. Para ele, a digitalização das imagens e a evolução tecnológica levariam “necessariamente para a integração entre cinema e televisão”. No entendimento do secretário, o desenvolvimento do cinema nacional descolado da televisão teria explicações econômicas:

Produzir telenovelas e a incorporação do cinema estrangeiro a baixo custo levaram a uma situação em que cinema e televisão muitas vezes se estranham. Por consequência, o cinema brasileiro produz de partida, excluindo de seu horizonte, o mercado de exibição na TV aberta e a cabo, algo que, como ocorreu em outros países, poderia representar não apenas o melhor meio de divulgação dos filmes exibidos em salas e comercializados em home vídeo, mas a uma melhor renda.

Moisés não via a integração com a televisão apenas do ponto de vista da promoção das obras nacionais, mas como geradora de emprego e renda e também como um processo de democratização cultural. O secretário conclamou os senadores a tratarem do tema:

[...] Gostaria de grifar, de enfatizar, a necessidade Srs. e Sras. Senadores, de encontrar uma solução para essa integração entre cinema e televisão. Há dificuldades, há problemas que têm a ver com a história do desenvolvimento de cada um dos setores, mas esta é a hora de encontrarmos mecanismos de integração para superarmos esses impasses.

Vale chamar a atenção para o tom de súplica que revestiu o discurso do secretário, o que indica o nível de dificuldade enfrentado pelo próprio Poder Executivo, no âmbito da cultura, nos assuntos referentes a essa questão. Em nenhum momento na fala de Moisés surgiu uma sugestão concreta do Ministério sobre a parceria entre cinema e televisão. O que houve foi o reconhecimento da necessidade e o pedido para que fosse encontrada uma solução para o tema.

Na terceira audiência pública da série, a produtora Marisa Leão assinalou a importância dos filmes nacionais na construção da imagem dos países: “São os cineastas nacionais que contribuem para que se espraie pelo mundo uma imagem nacional, efetivamente concreta e real daquilo que esses países representam”. A partir dessa premissa, a produtora construiu seus argumentos na defesa da constituição de uma

política pública para o setor cinematográfico, que deveria, necessariamente, passar pela integração com a televisão: “Este assunto está relacionado ao nosso porque não há cinematografia que se afirme no mundo sem que ela tenha a parceria das televisões”.

Para Marisa Leão, a política pública para o audiovisual deveria garantir espaço para o filme nacional em seu próprio mercado:

(...) nós vamos ter que agir em várias frentes, não apenas na frente que contempla a produção, mas naquela que cria condições de competitividade para o filme brasileiro no nosso mercado, coisa que hoje não existe.

O senador Leomar Quintanilha(PMDB/TO) levantou questionamento acerca da falta de público para o filme nacional em comparação com o estrangeiro e notou que, quanto às novelas, que são também um produto audiovisual nacional, não ocorre o mesmo fenômeno, uma vez que “[...] fazem um sucesso extraordinário e disputam os melhores índices de audiência”. Mas, segundo Marisa Leão, os filmes nacionais quando exibidos na televisão também seriam objeto de uma grande audiência, e o ponto central seria outro:

O que nos tem faltado é a veiculação do produto e, junto disso, uma legislação, porque há uma questão essencial, Senador: quando se dá concessão para um canal de televisão existir, o que se está dando é a concessão para que esse canal emita um sinal, exiba uma programação; não se está dando (...) a exclusividade para que tudo que ali é produzido seja exibido.

Marisa Leão citou a legislação espanhola como exemplo de casamento entre cinema e TV, especialmente no que concerne ao modelo de financiamento, que prevê o uso de recursos provenientes da televisão na produção audiovisual independente. Para a produtora, para que isso funcione no Brasil, é preciso que o Estado adote mecanismos regulatórios:

Essa regulação, não necessariamente, precisa ser expressa de forma autoritária, mas deve ser conduzida de maneira hábil e estratégica para o entendimento de que, do jeito como as coisas as encontram, não há sequer necessidade de se procurar casamento fora do clã. O clã abastece totalmente os casais.

A analogia com o casamento, que será retomada por todos os participantes dessa e das próximas audiências públicas, é a tradução em imagem da proposta da classe cinematográfica. A produtora se refere à questão do casamento com a televisão como um tabu que necessita ser enfrentado, uma vez que “as televisões estão interessadas em algumas coisas importantes. Esse é o momento certo”. Ela, contudo, não deixou claro quais seriam os interesses da televisão, nem por que a conjuntura seria favorável.

O presidente da subcomissão, senador José Fogaça (PMDB/RS), propôs um diagnóstico para a falta de associação entre produção de cinema e produção de televisão:

A base constitucional e a base legal asseguram a concessão de serviço público – a radiodifusão e a televisão – mas não dissociam produção e transmissão. No Brasil, as duas coisas estão inteiramente associadas, fundidas numa entidade só: quem ganha o direito de transmissão, ganha o absoluto e total controle sobre a produção. Essa é uma característica do nosso país.

O senador Francelino Pereira abordou a propriedade das concessões de radiodifusão por políticos: “Não é possível que a instituição parlamentar, que os políticos se utilizem dos meios de comunicação, obtidos através de favores ou de influencia, e não colaborarem, através dos seus meios de comunicação, com a orientação da sociedade brasileira”.

O cineasta Helvécio Ratton elogiou a constituição da subcomissão, em especial, o mérito de diminuir “o fosso entre a atividade audiovisual e o Parlamento Brasileiro”. Ele também partiu da centralidade do cinema na constituição da identidade de um povo: “O cinema, como já foi dito tantas vezes, funciona como um espelho, como referência de um povo” para afirmar que é “[...] fundamental que o Brasil tenha uma posição firme sobre a indústria audiovisual. [...] O Brasil não só deve, como precisa, fazer cinema para gerar empregos e riquezas, para reforçar nossa auto-estima e conquistar o respeito da comunidade internacional”. Ratton também sugeriu o financiamento da produção cinematográfica pela televisão:

Em primeiro lugar, porque são as tevês que mais exibem e faturam com os filmes, pagando, no entanto, uma miséria para os filmes nacionais, que sempre garantem boa audiência. Além disso, as televisões absorvem e incorporam em suas produções as conquistas de linguagem estabelecidas pelo cinema, que é

ponta de lança da indústria do audiovisual na vanguarda da experimentação e da criação em matéria narrativa. Deve-se levar em conta também que nossas tevês, ao contrário das norte-americanas, não são obrigadas por lei a comprarem produções locais independentes.

O cineasta reconheceu a dificuldade de obrigar as tevês a investirem parte de sua receita na produção de filmes nacionais independentes: “É preciso contrariar interesses estabelecidos de longa data e que possuem pesados meios de pressão sobre o Governo e a opinião pública”.

Ainda sobre a televisão, Ratton acredita que o modelo de negócios da radiodifusão, adotado pelo Brasil, no qual a emissora pode produzir e exibir tudo o que faz, gera uma condição de “quase monopólio para a televisão”. O diretor ressaltou que o produtor independente, que não tem concessão de canal, não tem a quem vender, “já que quem exhibe produz os seus próprios programas ou compra de fora”. Sobre o casamento entre as duas atividades, o diretor afirmou que “o casamento da TV exibindo cinema já se deu há muito tempo. O que não aconteceu com o cinema brasileiro em particular”.

O senador Roberto Saturnino (PT/RJ) afirmou que a parceria entre cinema e televisão, vista como fundamental por todos os expositores, não deveria ocorrer de modo compulsório. Para o senador, a parceria teria que interessar à televisão, caso contrário, poderia gerar “má vontade dentro da televisão e o resultado pode ser contraproducente”.

Para José Fogaça, seria preciso instituir a garantia de veiculação, por meio de norma legal, desde que “não se perca de vista o senso do mercado”. O senador ressaltou a importância de manter a concorrência no mercado:

É preciso que haja, também nesse âmbito, uma certa concorrência entre o produto nacional, em busca de qualidade. Não podemos perder essa perspectiva da qualidade, porque, sem ela, também em pouco tempo, teremos aquilo que aconteceu com a Lei de Informática: a desmoralização da própria lei, que tenta criar uma reserva de mercado e uma abertura que nunca mais tem volta.

O senador Lucio Alcântara (PSDB/CE) narrou experiência que teve com o chamado “povo do cinema” quando apresentou projeto de lei sobre a obrigatoriedade de as televisões exibirem conteúdo audiovisual independente: “É um povo heterogêneo, porque os interesses nem sempre são os mesmos”. O senador considera a atividade cinematográfica “[...] algo extremamente complexo. Inclusive a atividade que ora é arte, ora é indústria. Ela em si mesma tem um quê de ambigüidade”. Com experiência acumulada em negociar com os setores, o senador afirmou que a parceria entre cinema e tevê deveria ser instituída dentro de determinados parâmetros,

[...] caso contrário esse casamento não vai se consumar. Os interesses não são os mesmos. Então, eu acho que a televisão tem que ser interessada no processo. Ela tem que ter uma perspectiva de lucro, de retorno, de rentabilidade, que não é só no número de expectadores, mas quem sabe, ela mesma investir, ser parceira nessas produções que muitas delas são caras.

Alcântara corroborou a visão de Marisa Leão de que as televisões tinham algumas questões de interesse que poderiam ser postas em uma mesa de negociação: “É possível que agora surja esse espaço de negociação, onde o Congresso possa mediar isso, de maneira que os interesses se somem, se casem porque isso é essencial”. Porém, ressaltou que a televisão tem “[...] particularmente sobre o Governo, sobre as autoridades do Poder Executivo, sobre os políticos de uma maneira geral, uma força muito grande”.

Para o senador e radiodifusor Agnelo Alves (PMDB/RN), rádio, cinema e televisão são diferentes, embora ele não tenha explicado no que consistem essas diferenças. O senador desqualificou a metáfora do casamento ao afirmar que “os artistas são os primeiros a dizer que o papel passado não vale nada”.

Na quarta audiência pública, o distribuidor José Carlos Avelar ressaltou a importância da televisão na divulgação e promoção dos filmes nacionais:

Essa possibilidade de promoção passa, sem dúvida nenhuma, por uma associação, também comum em diversas cinematografias de diversas culturas, entre a televisão e o cinema, entre a possibilidade de termos, associada à atividade audiovisual como um todo, um casamento entre a televisão e o cinema.

O produtor Luiz Carlos Barreto ressaltou a importância do Conselho de Comunicação Social (CCS)³¹. Para o produtor, essa instituição seria o fórum adequado para o debate sobre os meios de comunicação, se estivesse em funcionamento. Barreto creditou aos deputados e senadores detentores de concessões de rádio e televisão a resistência à implantação do CCS e não por oposição das emissoras: “Não houve oposição por parte das associações, inclusive da Abert ou da TV Globo. Sempre se diz que essa emissora está contra tudo, mas, nesse caso, ela não estava”.

Para o produtor, a televisão estabeleceu uma concorrência desleal com as salas de exibição, uma vez que as emissoras podem veicular uma grande quantidade de chamadas para o filme que irão exibir mais tarde, enquanto o distribuidor não tem como anunciar seu filme nas mesmas condições. Seria preciso alguma negociação que tornasse a competição mais igualitária: “A Abert precisa ser chamada. Não vamos fazer casamento na polícia; podemos fazer casamento no cartório. Vamos discutir e negociar”. Barreto afirmou que a Rede Globo é a televisão do mundo que menos exhibe produtos importados:

Ela tem uma capacidade de produção própria, nacional, gerando emprego e revela uma variedade de temas nacionais impressionante. É uma das maiores produtoras de imagens do mundo, concorrendo com qualquer grande produtora hollywoodiana ou com televisões americanas. Fora dos Estados Unidos, não há qualquer televisão tão nacionalizada quanto a TV Globo.

Assim como outros convidados, Barreto insistiu na tese de que a Rede Globo é uma das maiores e melhores produtoras de televisão do mundo. Esse pode ser considerado um dos consensos ao longo desse ciclo de audiências e que parece refletir o pensamento da própria sociedade. Mas é interessante notar que tal afirmação não tem fundamento em pesquisas ou dados comparativos.

Conforme Luiz Carlos Barreto, o modelo de radiodifusão adotado pelo Brasil é perverso e necessita ser consertado pelo Congresso Nacional: “É o Congresso que tem

³¹ O Conselho de Comunicação Social está previsto na Constituição Federal (art. 224), como órgão auxiliar do Congresso Nacional. Foi regulamentado pela Lei nº 8.389, de 1991, e implantado catorze anos depois, em 2002, como resultado, principalmente, dos esforços empreendidos pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e pela atuação de alguns parlamentares como Irma Passoni (PT/SP) e Luiza Erundina (PSB/SP). A última reunião do CCS foi em 2006. Desde então, os membros para um terceiro mandato não foram indicados, inviabilizando seu funcionamento.

essa tarefa. O Poder Executivo jamais poderá consertar essa situação perigosa para a democracia brasileira”. Sua sugestão é que, ao ganhar uma concessão, a emissora leve junto um caderno de encargos, no qual estará previsto o investimento de uma porcentagem do faturamento na produção independente de imagens, telefilmes, filmes para o cinema, assim: “O Governo não precisa estar fazendo renúncia fiscal. Ele dá uma concessão e exige uma contrapartida do concessionário, que vai se beneficiar dessa produção, que ele próprio vai usar”.

Barreto cita França, Espanha, Inglaterra e Alemanha como exemplos de países que adotam mecanismos de financiamento a partir das receitas das televisões. Para ele, “isso é uma coisa lógica e até orgânica”, o ramo mais lucrativo da atividade, e contribui para o desenvolvimento da atividade como um todo. Barreto sugeriu dois encargos para a televisão brasileira: a promoção do cinema nacional e o investimento de uma porcentagem de seu faturamento na produção independente. E, para justificar a adoção de políticas públicas para o cinema, também utilizou o argumento da identidade cultural: “É preciso que o brasileiro veja a sua própria imagem, se autocritique e se orgulhe ou não da sua imagem”.

Na dupla condição de representante eleito e concessionário de radiodifusão, o senador Agnelo Alves deu o seguinte testemunho:

Concordo em gênero, número e grau quando o Luiz Carlos Barreto diz que na hora em que o Governo é a parte que concede não cobra nada ao concedido. Como sou uma das partes concedidas, concordo plenamente com ele. Quando recebemos uma concessão de televisão, não temos nenhuma outra obrigação a não ser ganhar dinheiro. Felizmente, ou verdadeiramente, é isso. No nosso caso, somos da Rede Globo e não temos muito que fazer; temos apenas o que acompanhar. Concordo plenamente que chegou a hora de realmente legislarmos mais seriamente sobre o assunto.

Para o senador José Fogaça (PMDB/RS), presidente da comissão e relator da lei que criou o Conselho de Comunicação Social, as dificuldades enfrentadas para fazer funcionar o novo órgão não são pequenas:

De fato, há uma luta política muito grande por trás dessa lei. [...] De um lado, o temor de alguns deputados e senadores [...] de perder uma espécie de soberania ou de controle absoluto sobre essa decisão das outorgas e das renovações de concessão. De

outro lado, não deixa de ser inteiramente verdade essa questão – são interesses corporativos em jogo.

Na avaliação de Fogaça,

há uma grande disputa de hegemonia, de controle, dentro desse Conselho, que, [...] deveria ter um papel extraordinariamente importante e influente nas políticas de imagens do País, não só na política de televisão, como também na da radiodifusão como um todo. [...] Hoje, essas políticas, evidentemente, não estão submetidas a nenhum órgão de caráter mais representativo e mais amplo, porque apenas e tão somente o Ministério das Comunicações tem certo acesso, um certo critério de controle e de intervenção. Então parece-me também que há um grande interesse de que esse Conselho não exista, não se instale nunca.

Na quinta audiência pública, Walkiria Barbosa, diretora do Festival de Cinema do Rio de Janeiro, afirmou que o Brasil desconhece os dados sobre a indústria audiovisual e o quanto ela movimenta em termos mundiais e nacionais: “Temos hoje na balança de pagamentos um déficit trazido pelo audiovisual na ordem de US\$ 600 milhões, e no futuro, com a entrada das novas mídias, como televisão por satélite, internet e televisão digital, esse déficit tende a crescer de forma significativa”. Barbosa fez um pedido para que todos os setores – iniciativa privada, poder público e sociedade civil – se envolvessem na construção dessa política setorial, estratégica para o país. Pediu que fossem criadas legislações de controle, incentivo e, “em especial, mecanismos junto a bancos privados de financiamento para o setor audiovisual”.

Sobre a televisão, Walkiria Barbosa acredita que “estamos vivendo um momento absolutamente importante”, porque a televisão aberta, “a própria televisão Globo”, precisa do cinema brasileiro para manter a programação e a presença da cultura brasileira: “Isso já foi dito pelo representante da emissora na Comissão Nacional de Cinema”. Walkiria também defendeu o financiamento do cinema pela televisão, sob o argumento de que seria “muito bom para a televisão”.

Para o cineasta Luiz Vilaça, em oposição à afirmação de Barbosa, a televisão não precisa, “infelizmente”, do cinema: “A televisão deveria querer, mas não está precisando do cinema nacional. [...] A televisão nacional produz praticamente 100% da

sua programação, enquanto sabemos que, até na Inglaterra, é obrigatória a reserva de 40% do horário nobre para a produção independente”.

Gabriel Priolli, diretor da TV PUC-SP, compreende as áreas de cinema e televisão como partes de uma mesma cadeia produtiva: “Não devemos falar hoje dos problemas do cinema ou televisão, mas sim daqueles do audiovisual brasileiro, pois eles são todos conexos”. Priolli defendeu que o desenvolvimento do audiovisual brasileiro passasse necessariamente pela discussão sobre o modelo de televisão que devemos ter:

É fundamental, a meu ver, mudanças significativas e profundas no modelo de televisão que seguimos que permitam que nosso audiovisual, *nossa imagem, nosso País, nosso povo, nossa gente sejam nosso personagem*, que nossos problemas sejam vistos pelo povo, enfim, que a representação que fazemos de nós mesmos seja vista na televisão (grifo nosso).

O diretor também criticou o modelo televisivo adotado, alegando que, da forma como foi implementado, beneficia muito mais interesses comerciais e privados que o interesse público: “Temos uma televisão que se preocupa muito mais em fazer dinheiro do que fazer cultura”. Para Priolli, a televisão não se interessa pelo cinema brasileiro por questões de mercado, uma vez que o produto estrangeiro chega ao Brasil com grande vantagem competitiva:

Comprar os direitos de um filme para exibir na televisão custa várias vezes mais do que comprar um enlatado americano que chega aqui pago no seu país de origem e em outros mercados internacionais e chegando aqui por uma bagatela. Dessa forma, com qualquer US\$ 1000 é possível comprar um documentário, um filme de qualidade mediana para colocar na televisão.

Outro aspecto peculiar da indústria audiovisual brasileira consiste no fato de as empresas emissoras de televisão terem se tornado também grandes produtoras: “Esse é o modelo brasileiro, diferente do americano, por exemplo, em que, na origem, foi imposta por determinação legal a compra de programação independente pelas televisões, ficando a produção própria limitada a 20%”.

Para Priolli, “A televisão brasileira se basta, não necessita nem do cinema, nem da produção independente”. Na sua avaliação, o produto audiovisual independente brasileiro ocupa dois espaços: as redes públicas, como a TV Cultura ou a TVE, do Rio

de Janeiro, e a televisão por assinatura, como o Canal Brasil: “É uma iniciativa extremamente meritória [...] mas é uma experiência extremamente limitada, uma vez que é uma emissora que está apenas no cabo, com alcance de público muito pequeno, uma audiência muito pequena”.

Priolli defendeu uma reforma no modelo brasileiro de televisão, especialmente em razão da convergência tecnológica, que uniu três grandes setores que, antes, eram paralelos: entretenimento, mídia e telecomunicações. Dois pontos foram considerados essenciais por Priolli: a regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal e a formulação de uma Lei de Comunicação de Massa. Segundo ele, o projeto de lei de comunicação eletrônica de massa que estaria em discussão no Ministério das Comunicações seria uma oportunidade para que o cinema reivindicasse algum tipo de associação com a televisão: “Eu diria que esse ponto de garantias de veiculação do produto nacional na televisão, de obrigatoriedade do estabelecimento de percentuais do produto audiovisual nacional deve ser perseguido, assim como medidas para descentralizar a produção”.

O presidente da subcomissão, senador José Fogaça (PMDB/RS), concordou que a dicotomia entre produção e transmissão, levantada por Priolli e Villaça, é uma questão chave na participação da tevê no desenvolvimento do cinema brasileiro. Para o senador Roberto Saturnino (PT/RJ), “a televisão, a mídia, é o poder maior da República. Não é o Parlamento ou o Executivo, e sim a mídia”. Por essa razão, o senador acredita que não é possível estabelecer uma parceria por meio da obrigação, sendo necessário interessar a televisão: “Eu pediria sugestões a toda a Mesa a respeito de caminhos que levem a televisão a se interessar pela indústria cinematográfica e fazer uma simbiose, uma coparticipação, porque obrigar por lei é complicado”.

Durante a sexta audiência pública, Leopoldo Nunes, presidente da Associação Brasileira de Documentaristas, chamou a atenção para a importância da televisão e da internet como meios de acesso ao produto audiovisual e criticou o modo de organização da televisão no país:

Esses setores da comunicação se organizaram, neste País, a partir do final dos anos 50, num modelo ainda muito parecido com o que foi aprimorado por Getúlio Vargas, digamos assim, no DIP: aquela coisa meio soviética, aquelas empresas monstras,

como a Rede Globo de Televisão, e depois as outras emissoras se organizaram e se espelharam um pouco naquele modelo.

Nunes lembrou uma frase do cineasta Gustavo Dahl para ilustrar o tamanho e a importância que a televisão comercial adquiriu no Brasil: “A televisão é uma concessão do Estado, ou o Estado é uma concessão da televisão?”. Para ele, a partir dos anos 1970, os cineastas e os documentaristas foram banidos da televisão brasileira. Por essa razão, Nunes exigiu espaço: “Nós, os cineastas, os documentaristas e os curta-metragistas, existimos, produzimos e queremos um espaço, tanto dentro do cinema quanto dentro da televisão brasileira”. O primeiro ponto destacado por Nunes foi a associação entre as tevês públicas e educativas e a produção independente. Para justificar a presença de conteúdo nacional nas televisões e salas de exibição, ele apelou para a dominação do imaginário brasileiro pelo conteúdo estrangeiro. E sugeriu que o cinema nacional desempenha um papel integrador, neste país de dimensões continentais: “Precisamos construir uma nação”.

Sobre a propalada democratização que a televisão por assinatura, pelo grande número de canais ofertados, poderia produzir, ele afirmou, a respeito do curta-metragem, que “não temos absolutamente nada ali de produção nacional. O cinema brasileiro foi confinado a um canalzinho, o Canal Brasil, um canal especial, que eu infelizmente, não tenho. Não temos espaço na TV a cabo, na TV aberta e nas salas cinematográficas para nossa exibição”.

Werner Schunemann, presidente da Fundacine, espera que surja do Senado uma proposta de política abrangente: “Da maneira como está é semelhante ao trem que leva a locomotiva. O andamento da situação acarreta a tomada de medidas paliativas. Não existe nenhuma política, porque parece não haver um desejo no que diz respeito à atividade cinematográfica”. Para ele, uma das áreas mais carentes de normatização é aquela que estabelece as parcerias com a televisão: “O fato de a televisão não poder ocupar a totalidade do seu espaço de produção brasileira com obras próprias abriria mercado de trabalho e geraria riqueza por esse Brasil afora”.

Schunemann narrou uma experiência de integração entre o cinema e a televisão que estaria sendo testada no Rio Grande do Sul, na emissora RBS, afiliada da Rede Globo na região. Sábado à tarde é veiculado um programa de exibição de curtas-

metragens locais “e nós tivemos o seguinte resultado: nesse horário, é o único Estado em que a Rede Globo está à frente do ‘Raul Gil’, no Brasil inteiro”.

O cineasta Silvio Tendler foi outro que defendeu o entrosamento com o setor de comunicação: “Temos que pensar em novas políticas, passando necessariamente pela área de comunicação. E toda essa confusão que estamos vivendo em relação ao cinema e à cultura de maneira geral é fruto, sobretudo, de um modelo equivocado de comunicação, adotado ao longo de anos”. Tendler apresentou algumas sugestões à subcomissão, entre elas abrir espaço para a produção independente na TV Escola e fortalecer as TVs públicas de modo a garantir que não sejam confundidas com um canal do governo. Conforme o cineasta, aquela era a primeira vez que ocorria o debate entre a classe cinematográfica e os legisladores com o objetivo de discutir questões específicas. Ele sugeriu a criação de dois fundos organizados e sistematizados, administrados de forma coletiva: um para o documentário e outro para o curta-metragem.

O documentarista João Moreira Salles avaliou que, inicialmente, a televisão fechada “parecia uma boa parceria com a produção de documentários no Brasil”. Segundo ele, o canal Global Network Television (GNT), da Globosat, havia aberto espaço para a produção independente nacional, com o objetivo de se diferenciar dos outros canais, por meio da especificidade de conteúdo brasileiro. Mas, “uma vez que o GNT conseguiu essa distinção mercadológica, ele parou de fazer isso, deixou de ser um parceiro, até por contingências internas da Rede Globo”. Salles abordou a diferença entre o custo do produto nacional e o do estrangeiro, muito mais barato, e ressaltou que ambos são produtos de ótima qualidade. Para o documentarista, o principal gargalo do documentário brasileiro seria

[...] a porta fechada da televisão aberta à produção independente. E quando falamos de TV aberta no Brasil, evidentemente, estamos falando de Rede Globo, porque as outras não têm muita importância. Se a Rede Globo abrisse a sua programação para a produção independente, por duas horas semanais que fossem, creio que mudaria drasticamente esse quadro.

Segundo Salles, a produção de documentários no Brasil estaria confinada aos canais fechados, como o Canal Brasil, mas suas verbas seriam muito limitadas. Ele defendeu, além de espaço de veiculação, a criação de um mecanismo de incentivo para

os documentários, porque “não existe, em nenhuma parte do mundo, uma produção de documentário que se resolva unicamente por leis de mercado”.

Para ele, a Rede Globo é uma concessão pública “e tem, de certa maneira, uma responsabilidade cívica em relação à produção cultural neste País, porque ela está ocupando ondas”. Salles não é inocente quanto à dificuldade de instituir regras obrigatórias para a televisão: “A Rede Globo realmente é um grande poder, politicamente sei, mas temos que insistir, temos que continuar falando, pode ser que um dia, talvez isso aconteça”. Salles é mais um dos que acreditam que não é possível impor nada à emissora: “Entendo que não podemos fazer isso como uma imposição, de fato, tem que haver um diálogo”.

O senador Roberto Saturnino (PT/RJ) afirmou compreender a importância de “instituímos certo grau de obrigatoriedade de as televisões abertas comprarem produção independente”. Mas ressaltou a importância de considerar a realidade política do país, no qual a TV Globo é muito forte: “Precisamos de senso de realidade para negociar isso, encontrar meios e modos que não sejam para obrigar a TV: obrigar em parte, mas interessar em outra parte; buscar uma forma de acomodação em que haja obrigatoriedade, mas haja interesse também, e isso não deve ser difícil”.

Para o senador Arthur da Távola (PSDB/RJ), a televisão brasileira estaria habituando o povo a consumir um tipo de conteúdo “[...] que opera na base da simplificação, da sintetização e da massificação”. Conforme o senador, o Estado brasileiro não tem uma política para o setor “Creio que precisamos pensar seriamente, no Brasil, na criação de uma política de Estado, de comunicação”.

O senador José Fogaça (PMDB/RS) reafirmou a necessidade de reflexão em torno da dicotomia entre as atividades de produção e transmissão:

A televisão, seja o broadcasting, a televisão direta, ou a TV por assinatura, é concedida, no Brasil, como concessão pública, de forma ampla e ilimitada. Ou seja, a concessão é para tudo. Quem recebe uma concessão, recebe o direito de preencher toda a programação. Produz-se o conteúdo, domina-se e controla-se o veículo e também o conteúdo.

Para o senador, é preciso diferenciar as duas atividades, transmissão e produção, para produzir uma legislação que promova o conteúdo nacional, por meio de um

mecanismo estimulador: “Encontrar esse modelo, essa fórmula é um dos exercícios de discernimento legislativo, constitucional, processualístico, que está fazendo esta Comissão. Que brechas temos? Onde abrir esses pontos, essas fissuras, para poder entrar na dicotomia transmissão-produção?”.

Na sétima e última audiência pública, o distribuidor Bruno Wainer afirmou que o principal impedimento para que o produtor cinematográfico bem-sucedido continuasse produzindo com tranquilidade no país estaria na falta de participação da televisão no processo de consolidação dos filmes brasileiros: “Não os financia, não os exhibe – e quando mostra, paga por eles um preço vil”. Por ser uma concessão do Estado, a televisão teria que dar alguma contrapartida aos produtores, na forma de melhor remuneração pela exibição do filme nacional: “Não sou especialista em leis, mas sei que, em vários países da Europa, a televisão é parceira, sendo obrigada a destinar pequena parte do seu faturamento à produção de filmes”. O alto volume de produção interna realizado pelas emissoras foi outro ponto destacado pelo exibidor. Para ele, essa seria uma situação sem similar na maioria dos países desenvolvidos.

Para o cineasta Cacá Diegues, o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional necessita de mediação “superior” do Estado, a fim de promover um entendimento entre os agentes do mercado. O cineasta considera a associação com a televisão o tema mais delicado e difícil a ser tratado. Conforme Cacá Diegues, a televisão brasileira nunca colaborou com o cinema, além de oferecer “preços absolutamente humilhantes” para o filme nacional. Diegues defendeu que o primeiro mercado do filme brasileiro é a televisão e que o valor por esse produto não pode ser equiparado ao estrangeiro, já amortizado em outros mercados. O cineasta advertiu para a dificuldade de instituir mecanismos de aproximação entre o cinema e a televisão:

O grande paradoxo da televisão brasileira reside no fato de que ela é, ao mesmo tempo, tecnicamente adiantadíssima, uma das melhores televisões do mundo, tecnologicamente uma das melhores, eu diria até, dramaticamente, uma das melhores televisões do mundo, enquanto que, institucionalmente, está montada num esquema muito parecido com o dos engenhos de açúcar do Nordeste feudal, em que uma meia dúzia de famílias decide o destino das nossas mentes conversando na varanda da Casa Grande.

Sobre um suposto projeto em desenvolvimento na Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura que pretendia destinar os recursos da Lei do Audiovisual também às televisões³², o cineasta afirmou que

essa lei simplesmente vai acabar com a produção independente no Brasil, porque, no dia em que as televisões brasileiras passarem a captar no mercado recursos para a produção de filmes, ninguém mais vai dar dinheiro para Luiz Carlos Barreto, Cacá Diegues ou qualquer outro produtor independente brasileiro.

Conforme o cineasta, essa proposta estaria baseada na “[...] competência das empresas de televisão, que, segundo se diz, empresarialmente são mais competentes que as empresas de cinema”. Diegues apontou que várias famílias vinham atuando na produção cinematográfica havia mais de 40 anos, como os Farias, os Pereira dos Santos e os Massaíne, e que as tevês Tupi, Excelcior, Manchete e Continental vinham apresentando problemas financeiros. Para ele, só a TV Globo seria uma empresa de televisão bem-sucedida, mas haveria o questionamento de “qual a razão para que a produção de audiovisual no Brasil se transforme numa hegemonia ou num monopólio das imagens que a Globo deseja fabricar?”.

Cacá Diegues propôs a integração das economias do cinema e da televisão, na forma de financiamento, como uma das possibilidades para desenvolver a indústria cinematográfica nacional. Ele sugeriu que a televisão fosse convidada a opinar sobre qual tipo de financiamento caberia melhor no modelo proposto, se sobre o faturamento total, se sobre as receitas de publicidade: “Sei lá do que é, mas de alguma coisa a televisão tem que abrir mão para que essa associação inevitável e indispensável aconteça”. O cineasta afirmou que caberia ao Estado a associação entre os dois setores e que “nada deve ser imposto” à televisão.

³²O Ministério da Cultura estava avaliando a possibilidade de estender o benefício das leis de incentivo às emissoras de televisão para que pudessem se inserir no mercado de produção cinematográfica. Os produtores independentes ficaram indignados com a proposta, que foi apresentada por Francisco Weffort ao presidente Fernando Henrique Cardoso: “Os produtores independentes sabiam que não teriam como competir com a televisão, e que as emissoras iriam absorver quase todos os recursos disponíveis, já que, para os investidores, seria muito mais interessante investir nos filmes das emissoras, pois esses teriam probabilidade de penetração muito maior junto ao público” (MARSON, 2006, p. 137).

Para Diegues, embora a categoria cinematográfica não seja perfeita – “somos vítimas, somos chorões, lamentamos muito” –, o país teria uma dívida de reconhecimento com o setor: “Demos um cinema a este país em diversas situações, algumas até muito difíceis”.

Vários dos temas debatidos durante as audiências, nos meses seguintes, se tornaram eixos em torno dos quais o setor estruturou suas demandas, tais como: a) o entendimento de que as políticas públicas devem compreender o mercado audiovisual como um conjunto que, além do cinema, comporta a televisão e outras janelas de exibição; b) a necessidade de articulação do cinema nacional com a televisão aberta, por meio de cota de tela, financiamento à produção independente e promoção do filme nacional; c) quebra de barreiras impostas pelos grandes grupos nacionais e multinacionais na televisão por assinatura ao conteúdo nacional de produção independente e d) a necessidade de maior atuação do Estado no setor, por meio de regulação.

Curioso é notar que um conjunto de audiências públicas denominado Povo do Cinema, e que não convidou representantes do setor de televisão, tenha discutido, como tema principal, a relação entre o cinema e a televisão. O “povo do cinema” discorreu sobre o desejo de se casar com “o povo da televisão”, mas sem a presença deste último. Esse tema será retomado oportunamente.

2.2 O relatório final do ciclo Povo do Cinema

O relatório do senador Francelino Pereira, apresentado no dia 5 de dezembro de 2000, continha um resumo analítico das sete audiências públicas promovidas, um programa para novos trabalhos e uma única proposta legislativa: a atualização do Decreto-Lei nº 1.900, de 21 de dezembro de 1981, que dispunha sobre a regulamentação da Contribuição para a Indústria Cinematográfica e Audiovisual (Condecine), prevista na Lei nº 6.201, de 09 de dezembro de 1975. A contribuição era devida por todos aqueles que importassem obra cinematográfica, para exibição em salas de cinema ou televisão, e valia também para os filmes publicitários.

O senador destacou a criação do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (Gedic), por meio de decreto presidencial, em 03 de setembro de 2000, no âmbito do Ministério da Cultura, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República³³. Ele afirmou que esse fato alterava o panorama político do cinema brasileiro.

Posteriormente, o relatório do senador Francelino Pereira foi transformado num documento intitulado *Na busca da tela*, no qual era analisada a parceria entre cinema e televisão. O relator expôs as demandas dos cineastas quanto à integração entre os dois setores e a proposta de Cacá Diegues para que o Estado fizesse a mediação. Em vez de acatar algumas das sugestões oferecidas durante as audiências para promover a aproximação entre as duas atividades, o senador discorreu sobre a então recente criação da Globo Filmes e como essa novidade iria afetar o mercado. O relator ressaltou as promessas da empresa no sentido de ampliar seu horizonte de parcerias com produtores independentes: “A idéia é trabalhar com a classe cinematográfica, terceirizando os filmes que serão produzidos, deles participando com 20 a 25% do total de investimentos”.

O relatório citou a intenção da empresa de produzir, até o final de 2001, cerca de 10 longas-metragens com produtores do Rio de Janeiro, de Porto Alegre, de Salvador e de Recife. Para Pereira, se a iniciativa frutificar, “poderemos produzir três vezes mais do que hoje produzimos, sem recorrer aos mecanismos de incentivo”. O senador parecia acreditar que a parceria entre cinema e televisão estava sendo selada por essa via, uma vez que chamou a atenção para o fato de a Globo Filmes ser, “como se sabe, uma empresa associada à TV Globo”.

Essa posição do relator foi de encontro às análises e propostas surgidas nas audiências públicas. Três linhas principais podem ser extraídas dos debates: a) a utilização da televisão para promover o cinema nacional; b) a utilização dos recursos decorrentes da televisão no financiamento da produção cinematográfica; e c) a cota de tela, traduzida em limites à veiculação de conteúdo produzido internamente pelas emissoras, de modo a tornar obrigatório um percentual de produção independente e regionalização da programação, ou seja, a regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal.

³³O Gedic será abordado adiante, na seção 2.5.

2.3 III Congresso Brasileiro de Cinema

Enquanto acontecia o ciclo de audiências públicas no Senado Federal, a classe cinematográfica se organizou em torno da edição do III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre entre 28 de junho e 1º de julho de 2000. O congresso foi presidido pelo cineasta Gustavo Dahl e contou com a participação de representantes dos exibidores, de distribuidores e de emissoras de televisão públicas e privadas.

O congresso produziu um documento, intitulado Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema, no qual as entidades apresentaram suas preocupações e realizaram um diagnóstico dos motivos que levaram ao impasse na indústria. Numa avaliação bastante semelhante àquela proferida meses antes pelo senador Francelino Pereira no Plenário do Senado, a classe cinematográfica admitiu sua preocupação com a crise que atingia o cinema nacional e a possibilidade de encerramento de mais um ciclo produtivo:

O momento se caracteriza pela paralisação da produção, pelo descontrole dos mecanismos de mercado, pela falta de informações a respeito da própria realidade do mercado cinematográfico, pela ausência sistemática do cinema brasileiro nas telas da TV e pelo esgotamento dos mecanismos atuais das leis de incentivo (Relatório Final do 3º. CBC, 2000).

Para as entidades, dois fatores principais haviam gerado a crise: o relacionamento deficiente do setor cinematográfico com o governo e a fragilidade da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. O texto reafirmou a capacidade do cinema brasileiro de se implantar como uma indústria e lembrou a importância dos filmes como expressão nacional. A Lei do Audiovisual foi considerada uma “ação governamental justa, feita em consonância com a opinião do setor”, que gerou resultados extremamente positivos.

A partir do entendimento de que tinha ocorrido uma fissura entre a atividade cinematográfica e as instâncias governamentais, decorrente também da baixa mobilização do setor, o documento conclamava a categoria a “refazer o caminho,

estabelecer uma nova interlocução, agora com mais independência entre o governo e o cinema brasileiro”. Foi proposta a adoção de uma ação política sistemática com vistas a construir um novo ambiente de desenvolvimento para o setor.

Entre os principais pontos levantados, estava a participação da televisão no processo de consolidação da indústria audiovisual brasileira. A classe cinematográfica reivindicava a presença da produção independente na televisão aberta e por assinatura:

A não exposição do produto independente nacional aos setenta milhões de espectadores que diariamente assistem à programação da TV aberta não apenas impede a criação de uma imagem desse produto junto ao público, mas também inviabiliza o estabelecimento de uma verdadeira indústria audiovisual no país. O resultado disso é um quadro que aponta um déficit na balança do setor da ordem de 650 milhões de dólares anuais, visto que a falta de uma diversidade no portfólio das empresas televisivas brasileiras compromete inclusive sua competitividade no mercado externo. (3º. CBC, Relatório Final, 2000)

Afirmando a disposição em desenvolver uma atuação de cunho político, o congresso aprovou sua transformação numa entidade permanente de caráter representativo para atuar como interlocutor do cinema brasileiro com o governo e a sociedade. Outra ação foi o registro da insatisfação com a funcionalidade da Comissão de Cinema da Secretaria do Audiovisual. O relacionamento entre cinema e televisão ganhou um tópico exclusivo no rol de propostas aprovadas na Plenária do Congresso:

- a) Criação de uma contribuição de 3% sobre o faturamento das emissoras de televisão aberta e das operadoras de TV por assinatura destinada à atividade audiovisual independente brasileira.
- b) Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, com a definição de obrigatoriedade às emissoras de televisão de terem sua programação constituída com 30% de produção brasileira independente, devendo ser definido também um percentual a ser ocupado por produção regional.
- c) Estabelecimento cota de tela para filmes brasileiros de longa e curta-metragem na televisão.
- d) Presença da produção audiovisual independente na rede pública de televisão.
- e) Participação, no Congresso Nacional, das discussões da Proposta de Emenda Constitucional que altera o artigo 222 da Constituição Federal, permitindo a participação de capital estrangeiro nas emissoras de TV, a fim de introduzir nesta discussão a necessidade de inclusão da produção audiovisual independente brasileira na programação das emissoras.

- f) Adoção de medidas visando integrar as economias do cinema e da televisão, como fator de crescimento de ambos e de sua expansão internacional, estabelecendo políticas de preço *antidumping* e produção associada.
- g) Criação de uma comissão permanente para coordenar a relação das emissoras de televisão com a produção independente.
- h) Revisão em caráter de urgência da regulamentação da TV por assinatura.
- i) Proceder à revisão dos acordos de coprodução para que contemplem os projetos para televisão e fomentar coprodução com as televisões estrangeiras (Relatório Final do 3º. CBC, 2000).

2.4 O Poder Executivo assume o comando das articulações

Em resposta aos apelos dos agentes do campo cinematográfico, divulgados tanto na Subcomissão de Cinema do Senado Federal quanto no III Congresso Brasileiro de Cinema, foi criado, por meio de decreto presidencial de 13 de setembro de 2000, o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (Gedic). O intuito do Gedic era articular, coordenar e supervisionar as ações para a implantação de uma indústria de cinema no país.

O Gedic era coordenado pelo chefe da Casa Civil e composto pelos ministros: chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, chefe da Secretaria de Comunicação do Governo, da Cultura, das Comunicações, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e também por cinco representantes das áreas de produção, direção, pesquisa e distribuição de cinema, bem como de direção de televisão voltada ao cinema brasileiro. O prazo estabelecido para a apresentação de uma proposta pelo Gedic era de seis meses.

Segundo o cineasta Gustavo Dahl, membro do Gedic, em matéria publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*³⁴, o objetivo do grupo era propor uma nova política pública para o cinema nacional, que agregasse a televisão: “Durante 30 anos, a TV aberta não se abriu para o cinema brasileiro. Não estou dizendo que o cinema nacional seja uma maravilha, mas não é pior do que a média do que a TV vem exibindo cinema”.

³⁴ Cf. <<http://www.estadao.com.br/arquivo/arteeelazer/2001/not20010723p2285.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2011.

Em fevereiro de 2001, um grupo de integrantes do Gedic, composto por Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto, Luiz Severiano Ribeiro, Rodrigo Saturnino Braga, Evandro Guimarães e Gustavo Dahl, apresentou o documento Pré-projeto de Planejamento Estratégico da Indústria Cinematográfica, com um diagnóstico dessa atividade no Brasil. Segundo o documento, três barreiras impediam o desenvolvimento da atividade e precisavam ser eliminadas: a) exclusão do produto nacional da televisão aberta e por assinatura, do vídeo/DVD e do mercado externo; b) falta de articulação entre produção, distribuição e exibição; e c) restrito número de salas de exibição por habitante. Para cada elemento mencionado como inibidor da atividade cinematográfica foi proposta uma série de ações. No quesito televisão, quatro medidas foram consideradas urgentes:

- a) *Cota de tela*: cada emissora de televisão, aberta ou por assinatura, ficaria obrigada a exibir uma quantidade de filmes brasileiros de longa-metragem por ano. A cota sugerida para as emissoras de televisão aberta seria um filme brasileiro a cada 15 dias. Já as televisões por assinatura ficariam obrigadas a exibir um filme brasileiro por semana.
- b) *Associação na produção*: as emissoras de televisão aberta e por assinatura deveriam investir 2% do seu faturamento publicitário na coprodução de filmes nacionais independentes. A emissora não poderia deter mais de 49% dos direitos patrimoniais do filme, e a primeira exibição do filme seria em salas de cinema.
- c) *Aquisição de direitos*: as televisões aberta e por assinatura deveriam investir 2% do faturamento obtido com publicidade na aquisição de direitos de exibição de filmes brasileiros. O preço mínimo sugerido para a aquisição do filme nacional de longa-metragem seria equivalente ao custo médio de uma hora de produto televisivo dramaturgico nacional, tendo por base o capítulo de uma novela. Sobre esse valor seria acrescentado um prêmio calculado a partir de 15% da receita bruta auferida em salas de exibição no primeiro ano de sua exploração comercial.
- d) *Promoção institucional, comercial e publicidade*: parte do espaço publicitário das emissoras seria reservado à promoção do cinema brasileiro, conforme acordo de cada emissora com o órgão gestor. Seria dado um

abatimento para a publicidade de filmes brasileiros, de 35% no horário nobre (das 18h às 23h) e de 50% no restante do tempo.

Na avaliação do grupo, o momento era propício para o estabelecimento de regras aproximem o cinema e a televisão:

O principal motivo para essa afirmação é o da repercussão do grande êxito na retomada da produção de longas-metragens, graças à Lei do Audiovisual – nos últimos cinco anos passamos de um “marketshare” de dois para quase 10% de nosso mercado; além de prêmios internacionais, nossos filmes começam a conquistar, com bons resultados, as salas comerciais dos Estados Unidos, da Europa e da América Latina; os festivais de filmes nacionais em nossa televisão resultam em grandes audiências, comprovadas pelo IBOPE; numa prova de vitalidade e renovação, 59 jovens cineastas estrearam como diretores de filmes neste período, um recorde mundial.

É interessante notar que o grupo se referiu a um momento adequado para a integração entre cinema e televisão, com argumentação baseada num conjunto de elementos relativos ao bom momento vivido pelo cinema nacional, sem, porém, explicitar quais seriam os benefícios ou vantagens para a televisão. Nesse sentido, parece que os cineastas confiaram na capacidade mediadora do Estado e na neutralidade de suas ações:

Essa aliança tem que se originar de recursos novos, criados por acordo mediado pelo Estado, sem ônus para este, e não do avanço sobre aqueles poucos recursos já existentes reservados ao cinema (por exemplo, a Lei do Audiovisual), que mal sustentam a frágil e indispensável produção independente no país. Este é o momento em que as redes de televisão têm que ceder alguma coisa, pois não é ao doente que cabe doar sangue. E essa cessão reverterá, em curto espaço de tempo, em seu próprio benefício.

A Medida Provisória nº 2.228, assinada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 06 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001), criou a Agência Nacional de Cinema e o Conselho Superior de Cinema, instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine) e autorizou a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). Entre as competências da Ancine, destacam-se: executar a política nacional de fomento ao cinema, fiscalizar o cumprimento da legislação, regular as atividades de fomento e proteção da indústria cinematográfica e videofonográfica e gerir programas e

mecanismos de fomento à indústria cinematográfica brasileira. A Ancine nasceu sem o poder de articular o setor audiovisual, em todos os elos de sua cadeia produtiva,

O Conselho Superior de Cinema nasceu vinculado à Casa Civil da Presidência da República e posteriormente foi transferido para o Ministério da Cultura. Suas principais atribuições: a) definir a política nacional do cinema; b) aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua autossustentabilidade; c) estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado; d) acompanhar a execução das políticas; e e) estabelecer a distribuição da Condecine para cada destinação prevista em lei.

A associação entre cinema e televisão, com previsão de cota de tela, fundo de fomento a partir de tributação do setor e regras para a aquisição de obras cinematográficas, conforme propôs o Gedic, não foi contemplada pela Medida Provisória nº 2.228/01.

O ex-secretário do Audiovisual e cineasta Orlando Sena³⁵ comenta como se desenrolou a negociação em torno dessa proposta:

Só como anedota, nós temos, na história do cinema brasileiro, o que costumamos chamar de a “Noite do Delete”. [...] Quando estava encaminhada a formulação da proposta para a criação de uma Agência do Audiovisual, desceu alguém de um helicóptero e teve uma conversa com o próprio Fernando Henrique. Começaram então uma série de contra-ordens ao pessoal que estava trabalhando na formulação da agência e o próprio ministro Pedro Parente começou a deletar tudo o que se referia à televisão (2007)

Em junho de 2003, Gustavo Dahl, então presidente da Ancine, durante audiência pública no Senado Federal, fez alusão aos dias que antecederam a edição da Medida Provisória nº 2.228/01: “No caso da MP que instituiu a política nacional do cinema e criou a Ancine, houve uma tormenta nos dias que antecederam a sua divulgação e a interface com a televisão foi retirada da MP”. Na mesma audiência, o então secretário do Audiovisual, Orlando Senna, afirmou que o Ministério da Cultura estava empenhado em retomar a condição de agência do cinema e do audiovisual, perdida pela Ancine ainda no seu nascimento.

³⁵ Cf. <<http://www.almanaquedacomunicacao.com.br/artigos/504.html>>. Acesso em: 26 jun. 2011.

Segundo a exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 2.228/01, encaminhada ao Congresso Nacional, a edição se justificava pela necessidade de proteção da cultura nacional e da preservação da indústria cinematográfica e videofonográfica brasileira em face das rápidas transformações por que passava esse setor no mundo:

Dada a velocidade de consolidação dos novos arranjos econômicos e da propagação das novas tecnologias nos mercados difusores de obras audiovisuais, tornam-se prementes medidas que expressem o apoio do governo brasileiro à produção e difusão de obras audiovisuais brasileiras, no seu próprio mercado ou no exterior. (BRASIL, 2001)

O texto que acompanhou a medida caberia perfeitamente numa legislação mais protecionista e que visasse ampliar o espaço destinado não só ao cinema, mas a todo o audiovisual nacional. Entretanto, a medida ficou basicamente restrita ao mercado cinematográfico, sem qualquer previsão da associação com a televisão, notadamente no que se refere a espaço de exibição.

A nova legislação atendeu em muitos aspectos as demandas da categoria cinematográfica. Propôs a reorganização institucional do setor e promoveu maior articulação na esfera governamental e maior interlocução entre a classe e o Poder Público, por meio do Conselho Superior de Cinema. Mas, no que se refere à televisão, ela é somente silêncio.

O movimento iniciado com o ciclo de audiências promovido pelo Senado Federal se encerrou com a edição da Medida Provisória que criou a Ancine e o Conselho Superior de Cinema. Esse fato determinou o início de uma nova política para o audiovisual brasileiro com maior atuação do Estado. A tentativa de aproximação com a televisão permeou todo o período e esteve entre as principais reivindicações do campo cinematográfico. Razões culturais e econômicas foram utilizadas para justificar a adoção de mecanismos inclusivos. É possível notar no discurso do Povo do Cinema a crença numa superioridade cultural do cinema frente aos produtos destinados à televisão. Nessa perspectiva, seria um bom negócio estabelecer parceria com os cineastas, pois seu produto poderia qualificar a programação televisiva. Outro ponto a ser destacado é o incessante uso da metáfora do espelho. Persiste entre o campo cinematográfico a noção de que os filmes nacionais detêm a capacidade de refletir a

sociedade na sua pluralidade. Esse pensamento decorre da compreensão de que o produto cinematográfico está inserido no campo cultural e não no do entretenimento, como seria o caso da televisão. (Ortiz, 2006).

Nesse primeiro momento, o desejo de produzir conteúdo para as televisões não está presente entre a corporação cinematográfica, apenas a vontade de inserir seus filmes nesse meio de distribuição. A fronteira entre cinema e televisão ainda é muito delimitada, não foi corrompida pela convergência tecnológica.

A metáfora do casamento presente em todas as audiências públicas aponta para um desejo de que a associação entre cinema e televisão seja consequência da adesão voluntária das duas partes, sem medidas coercitivas. Há um grau de incoerência nesse discurso, pois ao mesmo tempo em que pede uma associação pacífica com a TV, exige que o Estado promova a intermediação entre os dois setores, demonstrando haver consciência sobre as dificuldades embutidas nessa estratégia. A proposta da categoria cinematográfica para a televisão envolvia três aspectos essenciais: promoção, financiamento e inserção do filme nacional na grade de programação. Curiosamente, não foram sugeridos quaisquer benefícios para as empresas de radiodifusão ou de televisão por assinatura que pudessem convencê-las a aderir às medidas.

Como o setor televisivo não foi convidado para o ciclo de audiência do Senado Federal, seu posicionamento acerca da aproximação entre cinema e televisão não se tornou público. A exclusão da televisão do texto da Medida Provisória n° 2.228 de 2001 leva a crer que a movimentação do campo audiovisual não ameaçou a posição hegemônica do setor. Ainda assim, deu início a um longo processo de inserção da corporação audiovisual no debate acerca da formulação de políticas de comunicação no Brasil, no âmbito do Poder Legislativo.

3. A DISPUTA POR ESPAÇO DE EXIBIÇÃO NOS CANAIS DE TELEVISÃO PARA A PRODUÇÃO INDEPENDENTE: IMPASSES QUE INVIABILIZARAM A CRIAÇÃO DA ANCINAV

Esta investigação compreende os movimentos em prol da inserção da produção audiovisual independente na televisão brasileira como um processo que se desenvolve ao longo dos anos, em diferentes momentos e locais: a criação da Agência Nacional do Cinema, a tentativa de transformá-la em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) e os debates em torno do Projeto de Lei nº 29/2007 para a televisão por assinatura podem ser interpretados como diferentes ocasiões em que esse tema esteve em evidência.

Entretanto, a luta pela inserção do conteúdo audiovisual independente na televisão não se resume a esses eventos, nem, tampouco, está restrita ao debate cultural e à esfera do Ministério da Cultura. Esse tema também é parte importante das discussões sobre a produção de uma legislação que substitua o Código Brasileiro de Telecomunicações, na forma de uma Lei Geral de Comunicação. Há ainda uma longa batalha em torno da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, que, entre outras determinações, exige das emissoras e programadoras de televisão que destinem espaços para a divulgação da produção independente. Nesses dois casos, a competência é do Ministério das Comunicações. A disputa pela inserção do conteúdo nacional na televisão ocorre nas duas esferas institucionais: cultura e comunicação, mas a corporação dos produtores independentes se reconhece e é socialmente reconhecida como pertencente à esfera da cultura.

A prioridade neste capítulo é investigar a configuração dos atores e seus discursos, no que se refere à proposta de criação da Ancinav, quanto aos aspectos relacionados à televisão, principalmente no âmbito do Poder Legislativo. A proposta ficou restrita a um anteprojeto do Ministério da Cultura que não chegou a ser enviado ao Congresso Nacional. Na ocasião, além da Ancinav, temas correlatos foram debatidos pelo Congresso Nacional. Esses temas serão abordados a seguir.

Tendo em vista que alguns convidados e senadores, durante as audiências públicas que compõem o corpus desta pesquisa, se referiram a outros momentos em que

a disputa mencionada esteve localizada no âmbito do Poder Legislativo, será feita a seguir uma breve contextualização de momentos que antecederam os debates em torno do projeto que tentou transformar a Ancine em Ancinav.

3.1 Rumores sobre uma Nova Lei de Comunicação

Paralelamente aos debates acerca da instituição de um ente administrativo nos moldes de uma agência reguladora para o setor cinematográfico³⁶, ocorria uma longa gestação, no seio do Ministério das Comunicações, de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Na década de 1990, o ministro das Comunicações, Sergio Mota, promoveu um processo de reformas estruturais no setor de telecomunicações, com o objetivo de privatizar o serviço de telefonia. As telecomunicações passaram a ter um órgão regulador e uma lei própria (LGT), enquanto a radiodifusão permaneceu sendo fiscalizada pelo Ministério das Comunicações e normatizada pelo CBT. Segundo o pesquisador Murilo Ramos (2006. p. 60), “essa verdadeira esquizofrenia normativa deveria ser sanada com o envio ao Congresso pelo Poder Executivo, ainda no primeiro semestre de 1998, de projeto de uma ‘Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa’”. Esse projeto nunca chegou ao Congresso Nacional.

Durante as audiências públicas do ciclo Povo do Cinema, entre 1999 e 2000, diversos convidados fizeram alusão a um projeto de lei que estaria em elaboração no Ministério das Comunicações, comandado por João Pimenta da Veiga, entre janeiro de 1999 e abril de 2002, quando foi substituído pelo secretário executivo Juarez Quadros, que permaneceu no cargo até o final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro do mesmo ano.

Em 21 de junho de 2001, o Ministério das Comunicações colocou em consulta pública, por trinta dias, um anteprojeto para a radiodifusão. Em matéria publicada no jornal *O Estado de S. Paulo* em 17 de julho de 2001, o ministro Pimenta da Veiga declarou ter procurado “[...] elaborar um anteprojeto contemplando alguns princípios fundamentais, dentro do melhor cenário para a radiodifusão brasileira” (VEIGA, 2001). Quanto ao conteúdo, o ministro parecia estar mais atento em como exercer algum tipo

³⁶ Essa discussão era conduzida pelo Gedic no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

de controle social sobre a programação do que em ampliar a circulação do conteúdo independente:

Uma das questões básicas a ser tratada em uma lei como a que se quer aprovar é a qualidade do que é produzido e exibido nas emissoras. Refiro-me ao tratamento dado a temas relativos à violência, sexo, tóxicos e à obrigação constitucional de se levar educação e formação por meio desses veículos, garantindo os valores da cultura nacional (grifo nosso).

As outras pendências constitucionais relativas ao conteúdo mereceram menor atenção do ministro, pois há somente uma referência breve a respeito delas em seu discurso: “Há ainda outras questões que, mesmo não constando do anteprojeto, devem merecer espaço na discussão em pauta. Cito especificamente o direito de tela para a dramaturgia brasileira e o direito de antena”.

Esse movimento do Ministério das Comunicações motivou o Senado Federal a promover audiências públicas a fim de compreender o que estava sendo proposto e ouvir as posições dos atores do mercado e a sociedade civil.

O Projeto de Lei da Radiodifusão nunca foi enviado ao Congresso Nacional, de modo que não há um documento de acesso público com os registros de o que o Ministério das Comunicações pretendia com a proposta. As duas audiências públicas promovidas pelo Senado Federal tiveram como base o texto posto em consulta pública pelo ministério. A primeira audiência aconteceu em 26 de setembro de 2001, e a segunda, em 31 de outubro do mesmo ano.

O secretário executivo do Ministério das Comunicações, Juarez Quadros, compareceu à segunda audiência pública e enumerou algumas das principais propostas do anteprojeto: a) criação de um Conselho Nacional de Comunicação, na forma de um órgão colegiado de caráter consultivo, com função de assessorar o ministério; b) introdução de processo licitatório para obtenção de outorga; c) estabelecimento de quatro modalidades de serviço de radiodifusão: comercial, educativa, institucional e comunitária; d) ampliação do limite à propriedade dos serviços de radiodifusão; g) estabelecimento de percentuais mínimos para programação regional; h) veiculação de programação educativa e informativa destinada à criança; i) percentual mínimo de filmes de longa e curta-metragem de produção independente; j) percentual mínimo de

dramaturgia brasileira inédita. Os percentuais, entretanto, seriam posteriormente estabelecidos pelo Poder Executivo, na forma de uma regulamentação: “Em função das circunstâncias econômicas ou problemas de outra ordem, na regulamentação alguma coisa poderia ser alterada”.

Venício Arthur de Lima, professor da Universidade de Caxias do Sul, apontou como pontos benéficos o estabelecimento de percentual mínimo de programação regional, a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais de longa e curta-metragem de produção independente, a veiculação de dramaturgia brasileira inédita e o impedimento de que uma emissora destinasse todo o seu tempo de transmissão à veiculação de conteúdo produzido por outra emissora.

O restante dos convidados preferiu ressaltar o que consideravam defeitos do anteprojeto. Quase todos reclamaram do escopo restrito à radiodifusão, como o próprio Venício Lima: “É preciso observar, embora de forma breve, que até 1999 o próprio Ministério das Comunicações anunciava uma lei de comunicação eletrônica de massa que incluiria, ao menos, a regulamentação da TV paga, a cabo e outras”. Para o professor, a proposta deveria considerar a convergência tecnológica e a revolução digital, “isto é, a diluição de fronteiras entre o serviço de transmissão de voz, textos, sons, imagens, dados e gráficos ou entre telecomunicações, comunicação de massa e internet”.

Elisabeth Vilela da Costa, da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), também criticou de forma contundente a limitação da proposta do Ministério das Comunicações. A representante da Fenaj avaliou que as políticas do setor não estavam integradas e defendeu a incorporação do debate sobre conteúdo audiovisual: “Acabou de ser colocada pelo Governo Federal uma medida provisória que trata da questão do audiovisual, que ficou totalmente de fora, que trata de conteúdos, e ficou outra regulamentação que não está passando por esse debate da Lei de Radiodifusão”. Ela se referia à MP nº 2.228/01, que criou a Agência Nacional do Cinema.

Já o presidente da Abratel, Roberto Wagner, concordou com a separação legal entre radiodifusão e conteúdo, notadamente quanto às questões de incentivo à produção nacional, regional e independente, uma vez que “pode envolver questão de Imposto de Renda, estímulos tipo Lei Rouanet, Lei do Audiovisual, que entendemos que não deveria fazer parte do escopo de uma lei específica de radiodifusão”.

O jornalista Alberto Dines criticou de forma contundente o anteprojeto: “Sob o pretexto de remediar e corrigir, ele mantém, agrava e aprofunda uma situação que relativiza a nossa democracia e compromete o nosso desenvolvimento cultural”. Para Dines, a mídia brasileira tem dois problemas fundamentais, a concentração e o conteúdo de baixa qualidade: “Em matéria de estrutura, nossa mídia está perigosamente concentrada. Temos um conglomerado que, por várias razões, todas aparentemente legítimas, tornou-se hegemônico; e na outra ponta temos um número muito pequeno de alternativas”. Segundo Dines, o problema afeta a pluralidade das fontes informativas – “daí porque insisto no caráter institucional e político desse anteprojeto”. Dines declarou a morte prematura da lei: “Esta lei nasceu velha. Ela está superada, é incompleta, é inconsistente. A meu ver, ela não serve à sociedade, não serve ao Governo, não serve ao cidadão; não serve à radiodifusão e não serve ao sistema de comunicação; serve à concentração da mídia”.

Para Roberto Wagner, da Abratel, o texto deveria confirmar o modelo comercial da televisão brasileira, “o caráter privado e o intuito econômico da execução da atividade, evitando que a intervenção do Estado prejudique ou iniba as relações entre agentes privados”. Outro ponto destacado por Wagner como prejudicial à atividade foi a “interferência do Estado no conteúdo da programação”, por meio da implantação de cotas mínimas de conteúdo. Embora esteja “totalmente de acordo” com os objetivos alegados pelo Poder Público de aumentar a qualidade do conteúdo e de estimular a produção nacional, regional e independente, acredita que “devem prevalecer os princípios da liberdade de expressão, da proibição à censura e do respeito às respectivas características de capacidade econômico-financeira das executantes dos serviços de radiodifusão”.

O senador Roberto Saturnino (PT/RJ) afirmou que, nessa matéria, “teme o imobilismo” causado “pelo conflito de interesses presente nesse setor”. Para Saturnino, o principal conflito se situa no “confronto entre público e privado, entre serviço e negócio”. Segundo ele, o próprio governo tem dificuldade de se definir “como custou a se definir, e se definiu mal, na questão do cinema, mandando uma medida provisória que foi modificada nas últimas oito horas finais, porque os conflitos eram enormes”.

A proposta do professor Venício Lima de que a lei deveria ser mais abrangente, agregando outros setores, foi outro aspecto avaliado pelo senador: “A ponderação que

faço, pelo lado político, é a seguinte: à ampliação máxima corresponde uma probabilidade máxima de imobilismo, porque os conflitos e os lobbies se estabelecem de todo lado e de repente não sai nada”.

Sobre o trâmite da proposta, Quadros declarou que o ministro Pimenta da Veiga iria encaminhá-la ainda naquele ano ao Congresso Nacional. Entretanto, o secretário reconheceu o poder da mídia e a dificuldade em levar adiante a proposta por ser uma “questão complexa aos extremos”. Ele previu uma enorme discussão na Casa e avaliou que o projeto “deverá tramitar por muito tempo”. Para o senador Casildo Maldaner (PMDB/SC), era preciso enfrentar o debate: “Não podemos protelar para sempre”.

O debate acerca do conteúdo televisivo pode ter diferentes abordagens. Uma delas se refere à qualidade da programação. Essa é uma questão carregada de subjetividades, capaz de suscitar uma discussão intensa que esbarra no conceito de liberdade de expressão. Outro modo de debater o conteúdo nacional está relacionado ao seu direito de circulação. Nesse caso, questiona-se a ocupação da grade e, mais especificamente, a adoção de regras que garantam um espaço de exibição mais igualitário, que contemple conteúdos nacionais produzidos fora da emissora, de modo a permitir o surgimento de um mercado produtor de audiovisual. Embora sejam de natureza distinta, as duas questões se misturam com muita facilidade durante os debates.

A proposta para a nova Lei de Radiodifusão desagradou não só ao setor empresarial, mas também àqueles que se alinhavam aos movimentos pela democratização da comunicação. O discurso do empresariado contemplava duas vertentes: a garantia constitucional da liberdade de expressão, que impossibilitaria a adoção de qualquer regra relativa a conteúdo; e a defesa do caráter privado da atividade. Já para os representantes da sociedade civil o escopo da proposta era restrito à radiodifusão e não daria conta das evoluções tecnológicas em andamento.

A ausência dos produtores de conteúdo audiovisual independente nos debates é outro ponto que deve ser destacado. Talvez essa ausência resulte da ideia de que não haveria uma atividade de produção de conteúdo ocorrendo fora das emissoras de televisão. Outra explicação seria a afinidade do setor de produção audiovisual com o Ministério da Cultura e não com o Ministério das Comunicações, que, assim, não o reconheceria como um dos atores constitutivos da atividade de radiodifusão. Produção audiovisual seria assunto relativo à cultura e não às comunicações. Entretanto, no ano

anterior, a mesma Comissão de Educação (CE) do Senado Federal ouviu as demandas, queixas e súplicas da corporação cinematográfica em relação ao estabelecimento de uma parceria com a televisão, no ciclo de audiências públicas Povo do Cinema.

A proposta não foi enviada para debates no Congresso Nacional. Até o momento, a radiodifusão permanece regulamentada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962.

3.2. Regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal: PLS 202/99 e PL 256/91

Uma das tentativas de regulamentação do art. 221 da Constituição Federal foi o Projeto de Lei do Senado nº 202 de 1999, do senador Antero Paes de Barros, que obrigava as emissoras de rádio e televisão a destinarem 50% de sua programação, em horário nobre, à veiculação da cultura local e regional. Conforme a proposta, o horário nobre da televisão seria entre as 18h e as 22h. Foi debatido em audiência pública de 17 de outubro de 2001

Paulo Tonet Camargo, diretor institucional da Rede Brasil Sul, afirmou que o princípio fundamental do sistema de radiodifusão brasileiro é o caráter privado, que deve ser reforçado: “Sempre foi um modelo privado de comunicações, ao contrário de muitos países do mundo onde os pesados investimentos foram feitos pelo governo”. O executivo da RBS frisou o alto volume de recursos investido na atividade. Outro ponto levantado por Tonet foi o sucesso do empreendimento: “O modelo de radiodifusão é privado, e permitam-me, exitoso”. Para ele, a constituição de um sistema de radiodifusão permitiu ao país se conhecer e, mais ainda, se integrar: “O Brasil passou a se conhecer, passou a se ver através das ondas do rádio e da televisão, que fizeram essa integração de Norte a Sul”.

A metáfora do espelho, bastante cara aos cineastas e produtores independentes, foi apropriada e ampliada pela televisão, pois a funcionalidade do sistema proporcionaria não apenas o autorretrato, mas também o reconhecimento do outro: “Isso impressiona os estrangeiros que nos visitam, que não compreendem como um país, com

as dimensões do Brasil, consegue, de norte a sul, ser unido e falar a mesma língua. Acho que grande parte desse mérito da integração do país se deu em função da radiodifusão”. Esqueceu Paulo Tonet que, quando a televisão foi implantada no Brasil, na década de 1950, o país já estava integrado e as inúmeras línguas indígenas já tinham sido submetidas pela língua do colonizador.

Tonet justificou a impossibilidade de adoção da proposta do senador Antero Paes de Barros pela inadequação econômica. Segundo ele, o modelo de interiorização das emissoras de televisão só é viável pela existência da programação nacional: “Se aprovado, esse dispositivo vai ferir cânones do mercado”. O executivo também apontou a redução da verba publicitária como fator impeditivo para a adoção da programação regional: “As mais realistas falam de uma redução de 10% (dez por cento). Os custos evidentemente aumentaram. A situação do setor de comunicações não é boa”. Ele descreveu o temor de que a nova obrigação provocasse uma migração do público para as antenas parabólicas com a intenção de fugir da baixa qualidade da produção regional, uma vez que “o setor não possui, hoje, pessoal compatível para fazer essa produção no interior”.

O executivo da RBS defendeu a transferência do debate para o âmbito da nova lei de radiodifusão proposta pelo Ministério das Comunicações: “Parece-me que seria muito melhor para o país, para o setor e fundamentalmente, para o destinatário, que é o nosso público, que isso fosse discutido no contexto da radiodifusão”.

Para Flavio Cavalcanti Junior, do SBT, a televisão é um veículo “poderoso e mágico”, que, além de espelho, é farol da sociedade. Cavalcanti afirmou concordar com a regionalização da produção, “mas nunca, se pudermos ter peso nessa questão, nesta faixa horária de 18 horas às 22 horas”. Para ele, a ocupação dessa faixa horária pelo conteúdo regional seria “fatal” para a atividade.

Elisabete Pinho de Azevedo Souza, do Sindicato dos Artistas, lembrou a tramitação na Câmara dos Deputados, do projeto da deputada Jandira Feghali, que determinava a presença de 30% de produção regional no horário nobre das emissoras. Souza sugeriu uma terceira proposta: “50% divididos de forma que 30% sejam de produção nacional e 20% de obrigatoriedade de produção regional”. Outra sugestão foi a flexibilização do horário nobre: “Poderia ser das 7h00 da manhã até as 23h00”.

O relator da matéria, senador Casildo Maldaner (PMDB/SC), afirmou que as exposições de Paulo Tonet Camargo e Flavio Cavalcanti bombardearam o projeto “não há condições, tudo fechará. Não há jeito. Nem os dez minutos de programação regional serão possíveis”. Mas declarou-se “muito conciliador” e pediu que o senador Antero Paes de Barros fizesse uma defesa do projeto.

O senador Amir Lando (PMDB/RO) destacou que a ideia do projeto era boa, mas “merece reparos”. E antecipou seu voto: “Meu voto seria por um substitutivo que pudesse conciliar os interesses em jogo”. Para o senador, o cerne da questão estaria em equilibrar a difusão da cultura dentro de um processo de comunicação privado “[...] que vive exatamente de seu faturamento”.

Flavio Cavalcanti, do SBT, propôs que fossem criados dois segmentos de programação regional: as capitais e as cidades com mais de um milhão de habitantes teriam que cumprir um percentual maior que o restante dos municípios.

O autor da proposta, senador Antero Paes de Barros (PSDB/MT), lembrou que o projeto estava apenas cumprindo uma determinação constitucional:

Não estamos inventando, não estamos inovando. Estamos cumprindo o que dispõe a Constituição Federal, nos incisos I a IV do Art. 221. [...] É a Constituição que nos manda estabelecer percentuais.

Para a senadora Emília Fernandes (PT/RS), a importância do projeto se situa no âmbito da preservação cultural. Conforme essa concepção, regionalizar a produção audiovisual estaria relacionado à manutenção das manifestações culturais locais: “Penso que há uma visão comum de que este país tem muito a preservar”. Assim também, nas palavras do senador Casildo Maldaner (PSDB/MT): “Precisamos preservar aquilo que acontece nas devidas regiões”. O mesmo entendimento teve ainda o senador Amir Lando (PMDB/RO), para quem “o projeto traz um mérito indiscutível, de preservar esses valores dos nossos povos neste imenso território nacional”.

Como se pode observar no conjunto de falas dos senadores, não há um entendimento econômico da questão. Não se vislumbrava a possibilidade da construção de um mercado produtor regional, com geração de emprego, a partir da consolidação e do incentivo à produção independente.

Pouco se tratou do financiamento da produção regional. O senador Amir Lando (PMDB/RO) mencionou a questão ao afirmar que seria necessário um “esforço comum do País dentro da viabilidade econômica de funcionamento porque não pensaremos no patrocínio público desses programas”. Para o senador Romeu Tuma (PTB/SP), não havia como fazer o projeto vingar sem um projeto de incentivo à cultura, sem uma contrapartida financeira, na forma de patrocínio. O relator Casildo Maldaner (PMDB/SC) lembrou que a Lei Rouanet permite o patrocínio, mas alegou não saber se seria possível incluir a programação regional entre os itens autorizados pela Lei.

Flavio Cavalcanti, do SBT, reclamou da interferência do Estado na atividade de radiodifusão, afirmando que existiam 175 projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com o objetivo de “[...] interferir no nosso negócio e criar espaço em função do princípio básico de que somos uma concessão e, portanto, temos obrigações”. Para ilustrar as batalhas empreendidas pelo setor, ele lembrou que “o cinema brasileiro está lutando e quase conseguiu, há pouco tempo, por um percentual de 4% (quatro por cento) do nosso faturamento para ser investido em cinema nacional. Isso iria sair por medida provisória recentemente”. Flavio Cavalcanti se referia à Medida Provisória nº 2.228/01, que criou a Ancine e instituiu o Conselho Superior de Cinema. A medida foi editada em 05 de setembro de 2001, no mês anterior à realização do debate sobre o projeto de Antero Paes de Barros. Além da taxa sobre o faturamento, o grupo que idealizou o texto da MP desejava inserir produção independente na programação das televisões, mas não obteve sucesso em nenhum dos dois pleitos.

No dia 21 de maio de 2002, o substitutivo do relator Casildo Maldaner (PMDB/SC) foi aprovado pelo plenário da CE. O relator considerou “impossível cumprir as exigências da presente propositura, ao mesmo tempo em que se é forçado a concordar com seu mérito, por entender-se o ideal que ele consubstancia”. A solução proposta pelo relator e aprovada pela CE foi determinar que 30% da programação televisiva, entre 18h e 22h, deveria ser destinada à veiculação da cultura local e regional. As emissoras teriam cinco anos para se adaptarem à nova regra. Após aprovação no Senado, o projeto seguiu para análise da Câmara dos Deputados, que não chegou a ser concluída. O projeto foi arquivado em 28 de fevereiro de 2007.

Enquanto o projeto de Antero Paes de Barros era analisado no Senado, tramitava na Câmara dos Deputados o PLS nº 256, de 12 de março de 1991, também com a

intenção de regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal. De autoria da deputada Jandira Feghali, o texto determinava às emissoras de televisão a exibição obrigatória de um mínimo de 30% de programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente emitidos e produzidos na sua sede. Esse percentual deveria ser dividido igualmente entre programas jornalísticos e os de caráter artístico e cultural, sendo 5% destinados à teledramaturgia. Além disso, o projeto determinava a exibição semanal de um filme de produção nacional. O não cumprimento da lei acarretaria multa, suspensão ou cancelamento da concessão.

A CCTCI, da Câmara dos Deputados, promoveu audiência pública para debater o projeto em 18 de junho de 2002. O deputado Marcelo Barbieri, relator da matéria, foi o autor do requerimento.

Paulo Tonet Camargo repetiu o argumento utilizado na audiência para debater o projeto de Antero Paes de Barros, reafirmando o caráter privado da radiodifusão brasileira: “A tradição brasileira de formação do setor de radiodifusão é eminentemente privada. A realidade disso é que as concessões são onerosas e o acesso da população aos sinais de radiodifusão é livre, gratuito e sem qualquer espécie de restrição”. Para o executivo, a viabilidade do modelo brasileiro de radiodifusão era alavancada pela programação nacional “Porque não seria economicamente viável; porque não tenho como produzir 20%, 15%, 18% de programação local numa comunidade como Uruguaiana”.

A inflexibilidade do percentual foi outro aspecto que, de acordo com Tonet, dificultaria a adoção da norma: “O mercado não pode ficar preso a um percentual único para todo o Brasil, porque a realidade do País é diferente”. Ele sugeriu que essas obrigações fossem estabelecidas nos contratos de concessão: “Eu acredito que talvez esse possa ser o caminho para dar o diferencial de viabilidade de programação local de uma e de outra região do País, de uma e de outra cidade de determinado Estado”.

Roberto Franco, da Record, considerou “muito interessante discutir a programação regional e a preservação cultural regional do país”, mas declarou não acreditar que a situação pudesse ser resolvida por lei. Para o executivo, “quando a Constituição Brasileira foi promulgada, em 1988, o cenário era outro. Hoje a concorrência é maior, o satélite está presente em 10 milhões de domicílios, e a “qualidade da programação cresceu absurdamente”.

Conforme Franco, os talentos regionais migram para os grandes centros produtores, não havendo recursos humanos disponíveis nas regiões para viabilizar uma produção audiovisual. O desafio, segundo ele, será “produzir uma programação regional que possa substituir a qualidade da programação nacional” e disputar com a estrangeira. Outro ponto destacado por Roberto Franco foi o “fomento e o incentivo da produção regional não só da TV aberta, mas a produção de eventos culturais regionais e sua recuperação”. O objetivo seria a utilização desses eventos como “matéria-prima” das emissoras regionais.

Washington Mello, representante da Bandeirantes, sugeriu à CCTCI que o tema fosse debatido no âmbito do Plenário do Conselho de Comunicação Social³⁷, sob o argumento de que “os regulamentos de seu funcionamento fazem com que se transforme no que poderíamos considerar a média da opinião de todos os envolvidos na área da comunicação”. Para Mello, o fórum teria condições de estabelecer uma discussão “profunda, tecnicamente relevante”. Sua sugestão foi acompanhada por Roberto Monteiro, da Abratel e Flavio Martinez, presidente da CNT. Esse posicionamento levou o presidente da CCTCI, deputado Narcio Rodrigues (PSDB/MG), a contestar publicamente a sugestão:

Gostaria de esclarecer ao Plenário que o papel do Conselho de Comunicação Social, que está sendo instituído neste momento na Câmara dos Deputados, de forma alguma vai substituir o papel desta casa. É muito importante ficar claro que o Conselho não substituirá o legislador, até porque este é constituído pelo voto popular.

Washington Mello também destacou o papel das emissoras na regionalização da produção: “Quando se trata de regionalização com o objetivo de resguardar, proteger, valorizar, e até defender tradições, cultura, folclore, formação do povo brasileiro, os veículos de comunicação da área pública poderiam dar uma contribuição muito maior”. O executivo sugeriu à Câmara dos Deputados que recomendasse às emissoras públicas “[...] que se esforcem mais na divulgação cultural regional deste país”.

³⁷ O Conselho de Comunicação Social é um órgão auxiliar do Congresso Nacional. Sua existência está prevista na Constituição Federal. Foi criado pela Lei nº 8.389, de 1991. Entre suas atribuições constam a realização de estudos e pareceres sobre temas relativos à comunicação que lhe sejam encaminhados pelo Congresso. É composto por representantes das empresas de rádio e televisão, imprensa escrita, categorias profissionais de jornalismo, de radialismo e de cinema e vídeo, artistas e um engenheiro com notório conhecimento na área de comunicação social, além de cinco representantes da sociedade civil. Desde dezembro de 2006 o Conselho está paralisado, por falta de indicação de seus representantes.

Roberto Monteiro, representante da Abratel, produziu uma nova interpretação do artigo 221 da Constituição Federal: “O dispositivo constitucional não é obrigatório, diz ‘atenderão’”, sugerindo que o comando constitucional não necessitava ser regulamentado. O executivo também alegou que o conceito de regional tinha que ser o mesmo utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divide o país em cinco regiões: “Então é razoável imaginar que, em algum momento, haja um incentivo para que programas regionais sejam implantados”.

Para o vice-presidente de Relações Institucionais da Rede Globo, Evandro Guimarães, a regionalização é um princípio constitucional e sua regulamentação seria imperativa. Mas ele alegou que o conceito de regionalização não está bem definido, nem tampouco no que consistiria o “ato ou efeito de regionalizar”.

Para Guimarães, a contribuição da televisão brasileira, aberta e gratuita, não estava sendo devidamente valorizada: “Tudo o que é nacional tem que ser absolutamente aplaudido; tudo o que ocupa a temática, a paisagem brasileira; tudo o que usa o potencial artístico, técnico, literário brasileiro, enfim tudo o que é produzido e emitido no Brasil, democraticamente”. Ele ressaltou que a televisão já cumpre um relevante papel social “nos horários gratuitos político-partidários e eleitorais”³⁸. O executivo lembrou o papel integrador que a televisão exerce: “De um ponto de vista emissor a qualquer outro receptor, o Brasil está na telinha”.

Evandro Guimarães salientou a importância da economia de escala para a viabilidade da produção audiovisual:

É preciso segurar o santo da necessidade de algum tipo de movimento pró-regionalização sem derrubar o que consideramos a economia de escala necessária para que as empresas que produzem jornalismo nacional, eventos esportivos, eventos culturais e teledramaturgia não percam escala.

Além disso, destacou a concorrência internacional: “Somos um mercado apetitoso, ordenado, basicamente segmentado, e estamos às vésperas de sermos

³⁸ A propaganda eleitoral gratuita está prevista na Lei n° 9.504, de 1997, que propõe como compensação um percentual de desoneração fiscal para as empresas (BRASIL, 1997).

atacados por agentes que não são nacionais e que estão dispostos a explorar esse mercado que nós conseguimos constituir até agora no Brasil”.

Guimarães defendeu “o princípio da mínima interferência na iniciativa privada e na competição entre os agentes privados”. Para o executivo da Rede Globo, o intervalo comercial já seria um instrumento de democratização do mercado, com sua capacidade de “multiplicar, lubrificar, alavancar a oferta de bens e serviços”.

Para Claudio Santos, diretor da ABTA, a técnica da televisão por assinatura está impedida tecnicamente de regionalizar a produção audiovisual. Além disso, ele apontou a norma da Lei do Cabo³⁹ que obriga as concessionárias de TV a cabo a carregarem canais locais, tais como os canais legislativos, comunitários e os canais abertos: “A TV por assinatura já contempla todas as manifestações televisivas locais, através de suas operações de cabo”.

Marcelo Petrelli, da TV O Estado de Florianópolis, destacou a impossibilidade de um modelo único de regionalização para o Brasil: “Mesmo que seja por região, as empresas irão se adaptar, mas inevitavelmente a qualidade vai cair”. Petrelli lembrou que o funcionamento da televisão depende da audiência, que alavanca a publicidade: “Se não houver audiência, não haverá cliente. O cliente é muito pragmático: sem audiência, não terá bons resultados e aí ele deixa de anunciar”. Ele afirmou que “só se obtém audiência em função da programação local, que na maioria dos casos, está comprimida dentro de uma audiência nacional”.

Para Daniel Herz, da Fenaj, os onze anos que separaram o nascimento do projeto do debate foram marcados por alterações no mercado brasileiro de comunicação. Herz sistematizou os pontos do projeto que mereceriam maior aprofundamento: a) aplicação indiscriminada do percentual em todas as regiões; b) prazo pequeno para adaptação das emissoras às exigências; c) não identificação de condições de viabilidade para a produção regional, tanto do ponto de vista de recurso de produção, quanto de infraestrutura e recursos humanos; d) não especificação precisa das faixas de horário; e) não diferenciação entre regional e local, “que o projeto sugere, mas não resolve

³⁹ O artigo 23 da Lei nº 8.977, de 1995, determina que as operadoras são obrigadas a disponibilizar para os assinantes os canais abertos, canal legislativo municipal, canal da Câmara dos Deputados, canal do Senado Federal, universitário, educativo-cultural, comunitário e ao Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1995).

conceitualmente”. Apesar das ponderações, Herz deixou claro o apoio ao projeto: “Esse pontos bastante relevantes. Não são suficientes, entretanto, para invalidar a finalidade do projeto”.

O representante da Fenaj apontou problemas “estruturais da organização do mercado e dos sistemas de comunicação”: a) concentração do mercado “a partir da hegemonia das redes de TV”; b) inexistência de abertura das redes de televisão para a produção de terceiros, “para a produção independente, que pode muito bem ser produção regional”; c) a necessidade de pensar a produção regional, a partir da chegada da televisão por assinatura, na perspectiva do mercado nacional e internacional.

A deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), autora do projeto, criticou as manifestações sobre a inviabilidade de seu projeto em decorrência do estágio de desenvolvimento do mercado brasileiro de televisão: “Estamos discutindo o mandato constitucional. Quer dizer, ou se muda a Constituição Federal, ou não há por que discutir a não necessidade de uma lei que regulamente um artigo da Carta Magna”.

Para Feghali, houve muita reclamação sobre a proposta: “Um disse que o projeto está engessado, alguém disse que o Conselho precisa ser ouvido, outro, que está desatualizado”. Mas criticou que não foram apresentadas sugestões:

A minha esperança, sinceramente, é de que cada um diga que esse projeto está absolutamente ultrapassado – em alguns aspectos está mesmo até porque não se discutia TV a cabo, a TV por assinatura em 1991 – e que façam propostas de ajustes e não simplesmente um questionamento geral sem ajudar na finalização do texto e da sua proposta.

Marcelo Barbieri (PMDB/SP), relator da matéria, afirmou que o debate está avançando: “Eu o acompanho desde 1995, quando fui presidente desta Comissão, e lembro-me de que houve um debate preliminar sobre o assunto, porém muito difícil”. Mas apontou que seria necessário atualizar o projeto em função do novo contexto mundial: “Se não nos precavermos, a cultura nacional vai ser varrida pela produção que vem em pacote e que está crescendo muito no Brasil”. Na avaliação de Barbieri, o projeto deve levar em conta as disparidades regionais: “As regiões mais frágeis devem merecer maior atenção do nosso substitutivo”. Sobre a tramitação, o deputado afirma querer “avançar nesse projeto e não engavetá-lo”.

Para o deputado Dr. Hélio (PMN/SP), o Executivo tem obrigação de incentivar as programações culturais regionais, pois “a televisão não produz programas culturais, simplesmente os intensifica, reflete, aprimora, estabelece”.

No dia 10 de dezembro de 2002, o projeto foi aprovado na CCTCI e encaminhado à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJC), que deveria se pronunciar apenas sobre a redação final do projeto, não podendo interferir no conteúdo aprovado na CCTCI. O deputado Roberto Magalhães (DEM/PE) foi designado relator e expressou seu descontentamento com a impossibilidade de a CCJC alterar o texto:

Manifesto, assim a razão que me levou a votar contrariamente à redação final: um gesto de inconformismo com o fato de não haver sido o Projeto de Lei em referência novamente submetido a esta CCJC para novo exame de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, uma vez que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática havia emitido novo parecer, sobre o mérito, por decisão declarada excepcional pelo então Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer.

Para o relator da redação final, seu descontentamento tinha origem nas inconstitucionalidades detectadas no texto aprovado na CCTCI: “O art. 1º, o art. 2º e o §1º, do art. 4º, do Projeto – que obrigam ou induzem as emissoras a veicularem programas de autoria de ‘Produtoras Independentes’ – caracterizavam manifesta inconstitucionalidade”. Na avaliação de Roberto Magalhães (DEM/PE),

tais disposições desatendem à garantia constitucional que assegura a liberdade do exercício das atividades profissionais, nos termos do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, e caracterizam possível violação ao art. 220, §1º, da Carta Magna, que trata da plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados obriga as emissoras de televisão a veicularem programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, entre 05 (cinco) e 24 (vinte e quatro horas), conforme o seguinte: a) emissoras em áreas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores devem veicular vinte e duas horas semanais; b) emissoras em áreas com menos de um milhão e quinhentos mil

domicílios com televisão devem veicular dezessete horas semanais; e c) emissoras em áreas com menos de quinhentos mil domicílios com televisão devem veicular dez horas semanais.

Desses conteúdos, ao menos 40% deveriam ser de produção independente, sendo 40% destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia; e até 5% de obras audiovisuais de publicidade comercial. O projeto define produção regional como a produção cultural, artística e jornalística totalmente realizada e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas, por produtor local, seja pessoa física ou jurídica.

O projeto obrigava, ainda, as emissoras a exibirem ao menos uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana. As televisões por assinatura também deveriam ofertar canal dedicado à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, sendo, no mínimo, 60% de produção independente.

No dia 27 de agosto de 2003, o projeto foi enviado ao Senado Federal. A opinião dos senadores sobre o projeto será conhecida mais adiante, uma vez que a CE realizou duas audiências públicas sobre o tema em 2007.

A regulamentação do artigo 221 é um tema delicado para as emissoras de radiodifusão porque poderá resultar numa re-ordenação no atual modelo de rede, em torno do qual o sistema está estruturado. A importância do tema para os empresários da radiodifusão pode ser medida pela numerosa presença de concessionários nas audiências públicas e pelo tom do discurso utilizado tanto nas críticas ao projeto, quanto na defesa da atividade. Eles recusam a intervenção estatal, ressaltando o caráter privado da atividade; bem como apontando dificuldades técnicas e econômicas para a adoção de programação regional e de percentual de programação independente. Os empresários apelaram para o sentimento nacionalista ao atribuir à televisão papel fundamental na integração do país, servindo como espelho e farol da sociedade.

A opinião da corporação audiovisual não foi ouvida nas audiências públicas, mas o projeto de Jandira Feghali, aprovado na Câmara, contemplava cota para produção nacional independente indicando a existência de algum tipo de pressão nesse sentido.

3.3. Compra de direito de exibição de filmes nacionais independentes, pela TV: PLS 88/03

O senador Roberto Saturnino (PT/RJ) apresentou o PLS nº 88 de 2003 com o objetivo de obrigar as concessionárias públicas e privadas de radiodifusão a aplicarem 2% de sua receita bruta na produção e na compra de direitos de exibição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. A proposta determinava que o valor do minuto de cada obra seria estabelecido pela emissora, operadora ou programadora, mediante critérios divulgados publicamente, levando em conta o número de espectadores da obra audiovisual em salas de exibição comercial, sua premiação em festivais e o custo médio de produção de programas de ficção dramática pela empresa. Foi debatida em audiência pública em 11 de junho de 2003.

Segundo Saturnino, o projeto tinha por finalidade preencher a lacuna deixada pela MP nº 2.228 de 2001: “o comprometimento financeiro das emissoras de radiodifusão com o incremento da nossa produção filmica”.

Durante a audiência, Gustavo Dahl, presidente da Ancine, lembrou que o Senado Federal vinha debatendo o tema há cerca de três ou quatro anos e tinha sido uma das instâncias responsáveis pela modificação ocorrida no quadro institucional do setor.

Para Dahl, o cinema não pode viver sem a televisão, por isso seria preciso encontrar os pontos consensuais: “Sem a televisão, o cinema brasileiro não viverá e, sem o cinema brasileiro dentro da televisão, a televisão seguramente ficará um pouco mais pobre”. Cinema e televisão, para Gustavo Dahl, são espécies da mesma natureza: “Tanto a novela, quanto o cinema de longa-metragem são obras de ficção dramática, em língua portuguesa, representadas por atores, registradas por uma câmera e reproduzidas em uma tela. São gêneros de uma mesma espécie, que poderíamos chamar de dramaturgia audiovisual”. Dahl defendeu o direito de acesso do consumidor ao conteúdo cinematográfico nacional: “A outorga não pode ser dada a um único tipo de produto, a uma produção realizada exclusivamente pelo veículo que termina colocando-a no ar. As próprias televisões que fazem as novelas guardam para si o *prime time*”.

Do ponto de vista econômico, Dahl afirmou que o Brasil vive uma “situação *sui generis*” na qual um produto importado, comercializado em escala mundial, é vendido pelo mesmo preço que o produto nacional: “Quando aplicamos isso à televisão, vemos que os programas estrangeiros são vendidos às televisões brasileiras por uma fração do preço que corresponde àquela fração o mercado mundial”. Para o presidente da Ancine, “nada mais tem a cara da produção independente do que o próprio cinema brasileiro”.

Gustavo Dahl mostrou-se ciente das dificuldades enfrentadas pelos projetos de lei que pretendem regular a comunicação, como a proposta da Lei de Comunicação Eletrônica de Massas, de Juarez Quadros, e o Projeto de Lei de Jandira Feghali: “Não estou fazendo queixa, estou constatando que é difícil que esta coisa ande, é difícil discutir a questão do conteúdo nacional e da sua presença na televisão brasileira”.

Paulo Machado de Carvalho Neto, presidente da Abert, considera a proposta contraditória: “A incongruência desse projeto reside no fato de que está sendo estabelecido um imposto sobre empresas de radiodifusão de sons e imagens, que já produzem, já veiculam obras audiovisuais brasileiras, para suportar terceiros que produzem obras audiovisuais brasileiras”. Em sua opinião, a restrição da liberdade seria outro ponto negativo do projeto: “Pretende-se interferir no conteúdo da programação das emissoras, obrigando-as não só a comprar os direitos de exibição, mas também, a veicular e exibir determinados filmes”. Para Carvalho Neto, essa interferência seria inconstitucional “[...] em função do art. 5º inciso IX: é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. O presidente da Abert acredita que “não é função constitucional das emissoras de radiodifusão a responsabilidade pela divulgação e desenvolvimento do cinema nacional. Existem incentivos federais e a Ancine para atender a produção independente”.

Para Antônio Teles de Carvalho, da União TV, a televisão aberta no Brasil é um instrumento universal e democrático, “mais presente junto ao cidadão que o próprio Estado”. O papel da televisão é sublime “instrumento de integração e de paz social”, o único serviço capaz de levar a “[...] enormes parcelas de miseráveis que se aglutinam na periferia das grandes cidades alguma forma de lazer e entretenimento”. A televisão seria uma forma de promover “o equilíbrio e a paz social”. Sobre a opinião que o brasileiro

tem da televisão, Carvalho afirma que, “mais do que nunca, está muito bem situada no conceito do cidadão médio e no senso comum do cidadão em geral”.

Para o executivo da União TV, a indústria cinematográfica é uma indústria de entretenimento e informação como outra qualquer – “televisão rádio, jornal, fonografia, revista, provedor de conteúdo, internet, teatro, etc.” – e deve estar sujeita aos riscos inerentes à atividade, mas “a indústria de cinema evoluiu para instrumentos de captação de recursos junto à iniciativa privada”. Carvalho avalia que a fonte do negócio no cinema é a bilheteria: “Ali deve ser a solução de suas pendências. A televisão não é um instrumento que tenha bilheteria”.

Sobre a proposta do senador Saturnino, o executivo avalia que “seria prejudicial à iniciativa privada o precedente”, pois poderia afetar a livre concorrência:

As empresas de televisão pertencem a grupos de comunicação com direito à diversificação de atividades. A Rede Globo tem a Globo Filmes, a Band e o SBT poderão ter no futuro a sua Band Filmes ou SBT Filmes e irão concorrer em condições de mercado com a empresa X filmes ou Y filmes. Por que deveriam então subsidiar uma concorrente?

A atriz Lucélia Santos considerou oportuno debater a democratização dos meios de comunicação: “Isso tem sido sempre um tabu, porque o poder econômico nunca permitiu que viesse à tona e fosse discutido amplamente, de forma transparente. Esse binômio televisão/cinema poderá vir a ser o gerador de grandes riquezas culturais nacionais”. Ela defendeu a colaboração da produção independente no processo de democratização do conteúdo e da informação: “A televisão não transforma as pessoas. O que transforma as pessoas é a cultura”.

Lucélia Santos aplaudiu a realização do debate em conjunto: “Sempre se evitou pôr em debate a televisão e o cinema juntos”. Para ela, o casamento entre a televisão e cinema pode ter aspectos positivos para as duas partes: “Não deve ser visto como algo de rivalidade, mas, sim, como algo que virá acrescentar aos dois meios de comunicação”. Sobre o motivo pelo qual a televisão necessitaria exibir o produto nacional, Santos declarou “porque o cinema nacional é bom, é muito bom”.

Orlando Senna, secretário do Audiovisual, apontou dois aspectos primordiais na relação entre cinema e televisão: a importância do cinema como matriz do produto

audiovisual – “o cinema é o laboratório de arte que alimenta a indústria televisiva” –; e o aspecto cultural, pois o cinema não seria apenas negócio, mas “elemento essencial de cidadania e da personalidade do Brasil, frente a nós mesmos e frente ao mundo”. O secretário lembrou a semelhança entre o projeto de lei do senador Saturnino e a primeira proposta do Gedic:

O projeto do senador Roberto Saturnino retoma um elemento chave do processo que resultou na criação da Ancine, Agência Nacional do Cinema. Ela foi concebida como Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, reunindo sob um mesmo marco regulatório, a produção e a veiculação de conteúdo audiovisual no Brasil. Sua ênfase estava sobre a relação entre o cinema e a televisão, mas sua ambição era corrigir distorções históricas e preparar o país para enfrentar melhor o presente e o futuro desse setor.

Senna analisou a separação histórica ocorrida no Brasil entre os dois setores: “O Brasil é um dos poucos países do mundo que, tendo uma cinematográfica importante e uma indústria televisiva consolidada, insiste em tratá-los como assuntos diversos”.

Para ele, as duas medidas previstas no projeto de Saturnino Braga, garantia da presença do filme brasileiro na programação das televisões e participação das televisões na produção de cinema brasileiro, “[...] são necessárias e até o presente momento não se deram por iniciativa direta dos agentes envolvidos”. O secretário defendeu a ampliação da proposta, de modo a incluir a “divulgação pelas redes de televisão dos *trailers* dos filmes brasileiros em cartaz nas salas de cinema e a abertura da programação para a produção audiovisual independente e regional, inclusive como próprio alimento artístico para a televisão”.

Orlando Senna acredita que o controle das televisões brasileiras tem que permanecer em “mãos de empresas nacionais” e acha que, para isso ocorrer, é necessário que “se tomem medidas” no sentido de fortalecê-las para disputar o mercado internacional não apenas como um negócio, “mas como um modo de o Brasil apresentar a outros povos o seu modo de viver e de trabalhar”.

O secretário do Audiovisual anunciou que “o Ministério da Cultura está empenhado em viabilizar a retomada da condição de Ancinav, de Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, para a Ancine”. Conforme Orlando Senna, essa retomada

“[...] fortalecerá a agência como órgão regulador e executor de parte importante da política nacional para o cinema e para o audiovisual”.

Para o senador Antero Paes de Barros (PSDB/MT): “os meios de comunicação precisam evoluir porque desde 1988, desde que a Constituição foi promulgada, não se chegou a nenhuma proposta que satisfaça as redes de televisão com relação à produção regional”. Barros avaliou que “são ruins os constantes obstáculos colocados para esta casa que insiste, às vezes, em não exercitar a sua soberania”.

O autor do projeto, Roberto Saturnino (PT/RJ), se defendeu da acusação de que estaria criando uma taxa para a atividade televisão:

O projeto não instituiu nenhuma taxa e nenhum imposto, mas constituiu uma obrigatoriedade, dentro do princípio de que a televisão, como caracterizou o Dr. Antônio Teles de Carvalho, tem uma influência decisiva na formação cultural, no comportamento da população e na própria formação de idéias. Por isso mesmo, por ser uma concessão, o Estado tem não só o direito, mas o dever – sociedade através do Estado democrático – de regular minimamente o conteúdo dessas apresentações para que dentro da influência que exercem sobre a população, tenham uma dimensão que a própria Constituição procura ressaltar.

O senador Hélio Costa (PMDB/MG) se apresentou como “um homem de comunicação, como alguém que trabalhou na televisão, no rádio” e afirmou estar sempre pronto “[...] a apoiar uma proposta que viesse ao encontro dos anseios, das necessidades da indústria e dos profissionais do setor”. Entretanto, Costa não encaixou esse projeto entre aqueles que manifestariam tais características: “Confesso que, lamentavelmente, não vejo isso no seu projeto”.

O PLS n° 88/03 foi arquivado em 2007. Teve morte rápida, durou apenas uma legislatura.

Entre 2001 e 2003 ocorreram 05 audiências públicas nas quais foi debatida a associação entre produção independente e televisão. Este pode ser considerado um período de pouco avanço da categoria audiovisual em direção a uma política inclusiva; embora o tema tenha sido debatido em todas as audiências relatadas e um dos projetos sobre o art. 221 tenha sido aprovado na Câmara prevendo cota de tela. Nesse momento, não há ameaças à hegemonia da televisão. O discurso dos parlamentares, em sua

maioria, corrobora os argumentos do empresariado da radiodifusão. Há concordância a respeito do sucesso econômico da atividade, do seu papel integrador e da qualidade do conteúdo nacional produzido pelas emissoras.

3.4. Proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, tomou posse com uma proposta de oposição em relação ao governo anterior. Nos setores voltados para a democratização das comunicações, havia uma expectativa sobre os rumos que o novo governo iria adotar. O empresariado, por sua vez, observava ressabiado o novo governo. As principais mudanças vieram do setor cultural, promovida pelo Ministro Gilberto Gil, que propôs em seu discurso de posse uma nova conceituação para cultura – “usina de símbolos de um povo, cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação” – e defendeu um papel mais ativo do Estado como formulador de políticas.

A reorganização institucional foi a primeira missão do ministro. O Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, transferiu a Agência Nacional do Cinema do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para o Ministério da Cultura e regulamentou a composição e o funcionamento do Conselho Superior de Cinema, tornando possível sua efetivação.

Na abertura da Conferência Nacional de Cultura do Partido dos Trabalhadores⁴⁰, realizada em 29 de novembro de 2003, Gilberto Gil afirmou que o momento era oportuno para a construção de um novo arcabouço legal para o setor audiovisual: “Neste momento, os interesses do Estado, das empresas de comunicação e dos produtores independentes são convergentes e sugerem um novo contrato social para o audiovisual, capaz de consolidá-lo em uma indústria forte, dinâmica e criativa”. O ministro avisou que iria propor uma ampliação das competências legais da Ancine: “A Ancine será o órgão regulador e fiscalizador da produção e da difusão de conteúdos audiovisuais, através de todos os meios e tecnologias existentes e que venham a existir”.

⁴⁰ Cf. <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/11/29/ministro-da-cultura-gilberto-gil-na-abertura-da-conferencia-nacional-de-cultura-do-pt/>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

O Conselho Superior de Cinema foi instalado no dia 11 de fevereiro de 2004, em cerimônia que contou com a presença do presidente Lula. Na reunião foi apresentada a proposta do Ministério da Cultura para o setor audiovisual. Entre os principais pontos, constava a separação legal e regulatória entre as plataformas de telecomunicações e as plataformas audiovisuais e a adoção de novos mecanismos no sentido de promover a sustentabilidade da atividade de produção audiovisual. Sobre o arcabouço institucional, a sugestão foi converter a Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) e ampliar a competência do Conselho Superior de Cinema, para Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual⁴¹.

Com a constituição do tripé institucional (SAV, Ancine e CSC) de formulação e execução das políticas para o setor, o ministro esperava dar legitimidade à proposta de um novo arcabouço legal para o audiovisual que contemplasse “[...] a valorização de uma produção independente diversificada e brasileira e sua participação nos canais de televisão aberta e fechada, a que devemos chegar por consciência compartilhada de todos os atores envolvidos no processo”.

3.4.1. O Conselho de Comunicação Social e a Ancinav

Ao longo de 2004, a Ancinav, ou seja, a adoção de um conjunto de medidas legais para o audiovisual passou a ser debatida pela sociedade. O tema foi encampado pelo Congresso Nacional, pela porta do Conselho de Comunicação Social, que realizou em 22 de junho de 2004 reunião destinada a Ato de Compromisso com o Cinema Brasileiro, com a participação de Nelson Pereira dos Santos, cineasta; José Alvarenga Júnior, diretor de televisão; Orlando Senna, secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura; e Gilberto Gil, ministro da Cultura.

No encontro, Gilberto Gil reafirmou a intenção do governo federal de adotar uma política pública para o conjunto do audiovisual e não apenas para o cinema. Nesse sentido, apontou como atos prioritários a construção de um novo marco regulatório para

⁴¹ Cf. <<http://www.telaviva.com.br/11/02/2004/novo-projeto-para-o-audiovisual-e-exposto-a-lula/tl/45790/news.aspx>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

o audiovisual e, como motor fundamental de tal política, a associação entre cinema e televisão:

Com essa aliança, poderemos superar a distinção bizantina entre “indústria” e “arte”, ou entre “TV” e “cinema” ou ainda entre “cinemão” e “cinema cultural”, criando um ambiente favorável para que todos os conteúdos audiovisuais tenham vez e lugar e se tornem, de fato, uma das principais economias do País e um fator de desenvolvimento cultural, valorizando tanto o local quanto o nacional.

O discurso do secretário do Audiovisual, Orlando Senna, foi simétrico ao do ministro:

O enlace do cinema brasileiro com a televisão brasileira relaciona-se diretamente com a montagem da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, que ora está em realização, e também com a elaboração – e os estudos já estão iniciados – de uma Lei Geral do Audiovisual, ou seja, de um marco regulatório amplo, abrangente, que possa refletir a revolução audiovisual que estamos começando a viver e que, por certo, será a experiência humana mais marcante do século XXI.

Nos dois discursos estava explicitada a intenção de propor uma política pública que teria como foco a associação entre a televisão e a produção independente. O cineasta Nelson Pereira dos Santos se pronunciou sobre a questão: “Tomara que o Senado faça o possível para que essa nova forma de agência se concretize o mais depressa possível. Temos que unir o cinema com a televisão, com a Internet...”.

Para o representante das empresas de televisão, Roberto Wagner Monteiro, a criação da Ancinav poderia resultar na construção de um ambiente institucional confuso para a comunicação: “Existindo a Anatel e também o Ministério da Justiça, com o seu departamento de classificação de filmes, eu também queria pedir a V. Ex^a que se detivesse sobre a possibilidade de haver um confronto de normas”.

A representante da categoria profissional dos artistas, Berenice Isabel Mendes Bezerra, atribuiu a ausência do representante da Abert no debate à discordância dessa associação acerca da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, que trata tanto da regionalização da produção quanto da presença da produção independente na

grade da programação. Para Berenice, o futuro do cinema nacional estaria no encontro com a televisão:

A possibilidade de levarmos o filme brasileiro à televisão, a possibilidade de produzirmos regionalmente o conteúdo audiovisual para a televisão é que vai fazer com que saíamos da brincadeira do mercado artificial, do mercado paternalizado, e entremos no mercado real de audiovisual, que no Brasil é o mercado da televisão.

Em 02 de agosto de 2004, o periódico *Pay TV* tornou pública uma versão do anteprojeto de criação da Ancinav. Em resposta, o Ministério da Cultura divulgou nota informando que a proposta havia sido elaborada por meio de um processo democrático, com consultas e debates com diferentes segmentos da sociedade civil, notadamente do setor audiovisual e que somente seria enviada ao Congresso Nacional após aprovada pelo Conselho Superior de Cinema. A proposta previa a separação legal e institucional entre as redes físicas e as plataformas tecnológicas das atividades de produção e programação de conteúdo audiovisual. Outro destaque era a extensão das competências da Agência Nacional do Cinema para todo o campo do audiovisual, atribuindo à nova agência um papel complementar ao exercido pela Agência Nacional de Telecomunicações.

Os principais jornais reagiram violentamente à proposta do Ministério da Cultura, tornando públicas suas opiniões por meio de editoriais. Simultaneamente, o Poder Executivo também preparava uma legislação com a intenção de criar o Conselho Federal de Jornalismo, tema que se misturou à Ancinav e turbinou as críticas. Alguns expoentes do setor, tais como Cacá Diegues, também divulgaram suas posições. O portal Observatório da Imprensa⁴² agrupou tais editoriais, analisados a seguir:

“Um desastre Conceitual e Técnico” é o título do artigo publicado em *O Globo*, por Cacá Diegues em 06 de agosto de 2004. Para o cineasta o tratamento dado ao audiovisual brasileiro “não está nem um pouco à altura do que esta atividade merece”. Diegues avalia que da forma como está a proposta que circula na internet, ela porá em risco a atividade: “produzirá uma crise muito grave no setor, a maior desde os tempos

⁴²Cf. <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

do velho Ipojuca Pontes”⁴³. O cinema sofreria um choque de “autoritarismo, estatização e perda de independência”.

Na opinião de Cacá Diegues, o mais grave problema da proposta é a concentração das decisões no Ministério da Cultura: “não satisfeito em mandar no cinema, o MinC, pelo projeto de lei, passaria a ter também o direito de intervir na programação das televisões, controlar suas concessões e dispor sobre a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção delas”. Ele finaliza com um chamado ao ministro “tenho fé em Deus que não vai ser esse inventor do tropicalismo que vai avalizar um projeto tão redutor, xenófobo e autoritário como este”.

Dois dias depois, O Jornal *O Globo*, em editorial intitulado *Surto autoritário*, de 08 de agosto de 2004, criticou duramente a proposta de criação da Ancinav: “O anteprojeto da nova Lei do Audiovisual, que cria a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), mostra que o Ministério da Cultura optou exatamente pelo rumo oposto – o do dirigismo e intervencionismo”. Para *O Globo*, tal iniciativa remetia aos tempos da ditadura de Getúlio Vargas: “É a planificação centralizada ao extremo, algo comparável aos tempos do DIP, de Getúlio Vargas, aos piores momentos dos governos militares ou mesmo ao stalinismo”. A previsão de que a Ancinav teria a competência de “promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira”, levou o jornal a compreender a proposta como um investimento “contra a liberdade de expressão e comunicação” além de “contrariar a Constituição ao conferir ao conselho poderes que só cabem à Justiça e ao Legislativo. Até mesmo o direito à propriedade, gestão e operação das TVs abertas e de qualquer empreendimento no ramo audiovisual é afetado”.

A Condecine foi outro ponto criticado pelo *O Globo*: “Ou seja, mais encargos indiretos sobre o setor que supostamente vem apoiar”. O Jornal recomenda que “Gil, equipe e o próprio governo, porém, precisam estar preparados para fazer um projeto novo, que seja simplesmente de fomento do cinema e da indústria audiovisual”.

O jornal *Folha de S. Paulo* também deu sua opinião em “*A Mão Sinistra*”, de 08 de agosto de 2004, no qual analisa o anteprojeto de criação da Ancinav e do Conselho Federal de Jornalismo e avalia que “nos dois projetos, temos a mão sinistra do estatismo

⁴³ Ipojuca Pontes foi o ministro do Governo Collor de Mello, que extinguiu todo o aparato institucional da atividade cinematográfica.

e do dirigismo procurando regulamentar, controlar e domesticar a livre expressão do pensamento”.

Diante das reações, o Conselho Superior de Cinema⁴⁴, solicitou um prazo maior para análise do projeto, levando o Ministério da Cultura a adiar por mais 60 dias a apresentação da proposta, além de abrir o anteprojeto à consulta pública. Entre os dias 11 de agosto e 1º de outubro foram recebidas cerca de 500 contribuições de entidades, setores e pessoas físicas⁴⁵.

Associações de produtores independentes de cinema e de audiovisual de todo o país tornaram público seu apoio à ação do ministério. Esse movimento configurou o conflito de interesses e a disputa entre as várias correntes que compõem o setor cinematográfico. Em agosto, o Congresso Brasileiro de Cinema, presidido por Geraldo Moraes, divulgou texto defendendo a legitimidade do Estado em propor políticas para o audiovisual e declarando o apoio da entidade, uma vez que as propostas apresentadas eram uma bandeira histórica do setor. O texto está disponível na revista eletrônica *Contracampo*⁴⁶:

Tendo em vista a apresentação da minuta do Projeto de Lei que cria a ANCINAV e regulamenta o setor audiovisual, por parte do Ministério da Cultura ao Conselho Superior de Cinema, o CBC, organização que congrega mais de 50 entidades representativas dos diversos setores do audiovisual brasileiro, vem manifestar o seguinte:

1. A criação da ANCINAV - Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e a regulamentação do setor audiovisual representam uma histórica demanda do cinema brasileiro, manifestada em congressos e outras instâncias, e contam, portanto, com o total apoio desta entidade.
2. Cabe ao Estado um papel insubstituível no desenvolvimento cultural, posição essa que acaba de ser assumida também pelas entidades civis do hemisfério em reunião promovida pela Organização dos Estados Americanos, na qual foi reconhecido por unanimidade, que “os Estados têm o direito, o dever e a responsabilidade de implementarem políticas públicas que promovam, fomentem e reflitam sua diversidade cultural”.

⁴⁴Informação em Tela Viva News. MinC e CSC definem mais 60 dias para projeto ficar pronto. *Política audiovisual*, 6 de agosto de 2004.

⁴⁵ Documento produzido para o Seminário Ancinav: A Agência Nacional do Cinema e Audiovisual e o Fortalecimento da Produção Audiovisual Brasileira, realizado no Auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, em 18 de novembro de 2004.

⁴⁶< <http://www.contracampo.com.br/63/documentos.htm>> Acesso em: 2 jul. 2011.

3. O estabelecimento de marcos regulatórios que contemplem a criação e difusão do conteúdo brasileiro e a produção independente é fator estratégico para o desenvolvimento do país e consideramos imprescindível o empenho do governo em atuar nesse sentido.

4. Entendemos ser essencial que o processo de transição da ANCINE para ANCINAV seja feito sem a interrupção das atividades da atual agência e aproveitando a experiência adquirida por ela no desempenho de suas funções.

5. O CBC se compromete, neste importante momento de nossa história, a participar ativamente da discussão e do aprimoramento do projeto de lei a ser submetido ao Congresso Nacional e encaminhar as contribuições, sugestões e críticas das entidades a ele filiadas.

O presidente do CBC Geraldo Moraes publicou, na lista cinemabrasil.org⁴⁷, o apoio de outras entidades. A Associação Paulista dos Cineastas (Apaci), em nota assinada por Alain Fresnot e Toni Venturi, respectivamente presidente e vice-presidente, afirmou que “[...] apóia o conceito central de criação da Ancinav, porque entende que o mercado audiovisual brasileiro precisa ser regulamentado e os segmentos que atuam neste mercado devem contribuir, junto com o Estado, para a consolidação da cinematografia brasileira”. Entretanto, ressaltou que a proposta exige uma análise mais aprofundada “[...] para melhor avaliação dos impactos na cadeia produtiva”.

A Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV) também divulgou apoio público à iniciativa do ministério: “A Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV) vem a público manifestar o seu apoio à importante iniciativa do governo brasileiro em propor um projeto de lei que regule a atividade audiovisual no país”. A nota é assinada por Marco Altberg, presidente da entidade.

No final de agosto, o ministro Gilberto Gil publicou na *Folha de S. Paulo* artigo intitulado *Audiovisual, uma indústria estratégica*, defendendo um novo modelo de regulação para o audiovisual, no Brasil. O ministro propôs um diálogo com os setores críticos ao projeto e solicitou que “[...] os interessados diretos apresentem suas propostas concretas, assumindo publicamente a defesa do que realmente pensam e querem, para além dos adjetivos vazios e das simplificações de ocasião”.

⁴⁷ Cf. <<http://www.cinemabrasil.com.br/pipermail/cinemabrasil/2004-August/006364.html>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

Durante o período em que a consulta pública esteve aberta, o produtor Luiz Carlos Barreto, em conjunto com um grupo de cineastas, propôs rever o projeto e apresentar uma nova versão. Segundo matéria publicada na *Folha de S. Paulo* em 30 de agosto de 2004, assinada pela jornalista Silvana Arantes,

Gil me disse: sei o que o cinema não quer, mas ainda não sei o que o cinema quer'. Espero saber". Perguntei: isso é um desafio ou uma convocação? Ele: uma convocação. A primeira reunião do grupo de Barreto ocorreu na sexta passada, no Rio de Janeiro. Entre os convidados do produtor estão quatro dos nove titulares do Conselho Superior de Cinema: André Sturm (cineasta, distribuidor e exibidor), Carlos Eduardo Rodrigues (diretor da Globo Filmes), Luiz Severiano Ribeiro (exibidor) e Roberto Farias (cineasta). Foram convidados também o presidente do Sindicato da Indústria do Cinema e do Audiovisual do RJ, Paulo Thiago e o presidente do Congresso Brasileiro de Cinema, Geraldo Moraes. Vamos estruturar essas emendas considerando aquilo que é bom no projeto antigo da Ancinav, que ainda existe no papel. O governo apresentou um primeiro tratamento; o segundo será este nosso; e o terceiro o do conselho Superior de Cinema.

No dia 2 de setembro de 2004, o vice-presidente das Organizações Globo, João Roberto Marinho, tornou pública sua opinião sobre o anteprojeto Ancinav em artigo na *Folha de S. Paulo*, sob o título⁴⁸ *A TV não é o problema*. Para Marinho,

O modelo de produção [da televisão brasileira], vitorioso sob todos os aspectos, sofre sua mais grave ameaça. Mesmo após as modificações anunciadas no último dia 30, o projeto que cria a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) continua sendo extremamente danoso. A ameaça da volta da censura, que era real, dissipou-se com a supressão de diversos artigos, o que só merece aplausos. Mas, ao afastarem o perigo de censura, os formuladores da Ancinav têm deixado ainda mais claro que pretendem autoritariamente intervir naquilo que está dando certo, seja em cinema, seja em televisão. A intenção, dizem, é proteger a indústria nacional, mas o resultado será o oposto.

Para o empresário, a televisão brasileira já possui um alto nível de conteúdo nacional: “A TV Globo tem um índice de produção e exibição de produtos nacionais

⁴⁸Cf. <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=293ASP005>>. Acesso em: 13 de agosto de 2010.

que só se encontra nas TVs americanas: 95% do que é exibido em horário nobre é feito por brasileiros e para brasileiros, sem os chamados enlatados que até 20 anos atrás inundavam nossas telas”. Marinho apontou que a emissora está preocupada em refletir todas as peculiaridades regionais: “Embora com cenas de estúdio filmadas no Rio de Janeiro, nossas novelas sempre abordaram temas regionais, de todas as partes, com todos os sotaques, com cenas externas gravadas *in loco*”. O empresário acredita que, “para a identidade de um povo, o fundamental é o que se vê na tela, não a forma de produção”.

Entre suas principais críticas ao projeto constavam: intervenção autoritária no cinema e na televisão; alteração no modelo exitoso de produção de teledramaturgia e de telejornalismo; não especificação das normas e regulamentos – “afirma que regulará uma ampla gama de questões com base em enunciados vagos” –; intromissão na vida das empresas; e, por último, o estabelecimento de taxas sobre as receitas – “em rádio e televisão, a taxa adicional será de 4% sobre as receitas, um número que supera a margem de lucro da maior parte das empresas”. Marinho encerrou o artigo exaltando a televisão nacional: “O Brasil tem muitos problemas. A televisão brasileira certamente não é um deles”.

3.4.2 A Comissão de Educação debate a Ancinav

Em setembro, a CE, atendendo a um requerimento do senador Osmar Dias, realizou audiência pública para discutir o anteprojeto do Ministério da Cultura para a criação da Ancinav.

Primeiro convidado a falar, o ministro Gilberto Gil, aprovou a iniciativa do Senado: “Trata-se de uma nova etapa do amplo processo de diálogo que marca a trajetória deste amplo projeto desde sua gênese”. Gil declarou que a decisão de restabelecer o diálogo sobre a proposta de criação de uma agência reguladora para o conjunto do audiovisual resultou de conversas com diversas entidades do cinema brasileiro, assim como com as produtoras independentes de televisão e as empresas de comunicação: “Outras tantas [entidades] apontaram a necessidade de um novo governo recuperar e atualizar a proposta da Ancinav”.

Gil ressaltou que a proposta de criação da Ancinav não era fruto de “[...] nenhum tipo de voluntarismo governamental”, mas que partia do reconhecimento de “[...] um velho desejo, uma velha demanda de partes significativas, eu diria substanciais do setor”. O ministro lembrou que esse processo havia sido iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso, durante o Congresso Brasileiro de Cinema de Porto Alegre. Para justificar a proposta da Ancinav, Gil recuperou o processo de criação da Ancine:

A idéia encontrou eco na Casa Civil do Ministro Pedro Parente que formou um grupo de especialistas, incluindo representantes do cinema e da televisão, para elaborar um anteprojeto [...] que resultou na medida provisória da Ancine. Era para ser Ancinav, englobando o conjunto das atividades econômicas de produção e de difusão de conteúdos audiovisuais, mas na última hora ficou Ancine mesmo, ou seja, apenas o cinema.

O discurso do ministro sobre a alteração abrupta de rota durante a elaboração da Ancine se equipara às outras tantas narrativas que também reportam essa alteração brusca. Futuras investigações poderão avaliar se o fato ocorreu da forma como é narrado, ou seja, se houve um momento em o governo realmente pretendia editar uma medida provisória promovendo a associação entre o cinema e a televisão, e, mais ainda, criando um órgão regulador para a atividade – algo que já havia sido tentado durante a criação da Anatel, sem sucesso.

Para Gil, a criação de uma agência reguladora para o audiovisual seria “uma exigência do nosso tempo”. O ministro afirmou que coube à Secretaria do Audiovisual a elaboração do anteprojeto, que teria sido baseado em quatro pilares: a) diálogo permanente com o setor; b) pesquisa sobre a legislação de outros países democráticos; c) análise rigorosa sobre a legislação brasileira; e d) estudo sobre a economia do audiovisual no Brasil e no mundo. “Ao longo de 14 meses, uma equipe de técnicos e dirigentes do Ministério da Cultura deu tratos à bola para cumprir a orientação.”

Gil defendeu a transparência do processo de elaboração da proposta: “Todo o setor sabia que o governo estava elaborando um anteprojeto e que havia espaço para contribuições. E mais, que o anteprojeto, uma vez concluído, seria enviado ao Congresso Nacional e aqui estamos nós.” Outro ponto destacado pelo ministro foi a participação do Conselho Superior do Cinema na análise da proposta, bem como a possibilidade de participação da sociedade por meio da consulta pública.

A insistência de Gil em afirmar o processo democrático de construção da proposta se deveu à virulência das críticas:

Quando o anteprojeto foi divulgado houve uma incompreensão por parte de algumas pessoas que viram, em cinco ou seis artigos, entre os mais de 100, a possibilidade de uma nova agência vir a intervir sobre a liberdade de expressão e programação. Várias das críticas que foram veiculadas pelos jornais davam conta desse viés intervencionista que teria a proposta.

O ministro demonstrou disposição para a busca do consenso:

Determinei à equipe responsável que identificasse as críticas e incompreensões e fizesse uma limpeza no texto, excluindo ou mudando a redação dos artigos polêmicos. Isso foi feito e acho, sinceramente, que a segunda minuta do anteprojeto ficou ainda melhor, mais clara e mais objetiva.

Sobre a questão da interferência nos conteúdos, tema abordado por alguns senadores, Gil afirmou: “A regulação não vai dizer ao cineasta tal que deve fazer o filme sobre a favela A ou sobre o condomínio B. Não! Vai-lhe garantir que, se fizer o seu filme sobre a favela A ou o condomínio B, vai ter espaço junto com o outro cineasta que vai fazer o filme sobre a Favela C e o condomínio X”.

Ricardo Difini Leite, da Federação Nacional de Empresas Cinematográficas, afirmou que os exibidores “não estão contra a criação da Ancinav”, mas avaliou que a previsão da criação de novas taxas é o “grande problema”. Para Difini, o setor não tem capacidade para destinar parte de seus recursos para a Ancinav: “O exibidor vai perder sua capacidade de poupança e ao mesmo tempo não vai conseguir investir em novas salas”.

O cineasta Cacá Diegues disse não conhecer ninguém do setor cinematográfico que “[...] seja contra a Ancinav”. Mas deixou claro que existiam divergências: “A oposição ao anteprojeto não significa uma oposição à Ancinav”. Ele se declarou “[...] uma das primeiras pessoas que manifestei discordância ao anteprojeto”.

Para Diegues, o posicionamento do ministro de alterar e eliminar alguns dos artigos que foram mais duramente criticados demonstra um gesto democrático: “A única

resposta possível a um gesto democrático como este é realmente colaborar, fundamentar as críticas, fazendo sugestões e trabalhando para chegar ao consenso que todos queremos”.

Carlos Diegues temia que a criação da Ancinav pusesse em risco todo o arcabouço legal e institucional que conduziam a atividade cinematográfica no Brasil, a partir da década de 1990: “Essas coisas têm que ser feitas sem criar uma fratura no modelo que já vinha sendo desenvolvido e bem sucedido, ao mesmo tempo estabelecendo certos critérios para o futuro, que sejam definitivos em relação ao que deu certo”.

O atual modelo, para Diegues, também tem carências. Uma delas é a falta de uma parceria consolidada com a televisão: “Não existe cinema nenhum no mundo, não existe nenhuma indústria cinematográfica no mundo que não tenha uma parceria sólida com a televisão”. Mas Diegues avaliou que, da forma como o projeto estava proposto, não havia clareza sobre como ocorreria a regulação sobre a atividade: “Se não esclarecermos que limitações, que restrições são essas, estamos passando um cheque em branco para o futuro. Não para o Ministro Gilberto Gil nem para o Governo Lula, mas para sempre”.

Geraldo Moraes, presidente do Congresso Brasileiro de Cinema, afirmou que, em todo o mundo, o Estado vinha retomando um papel mais ativo no desenvolvimento cultural e que a sugestão de um órgão regulador e de um marco regulatório se inseria nesse contexto: “Representam uma histórica demanda do cinema brasileiro, manifestada em congresso e outras instâncias”. Na avaliação do presidente do CBC, a indústria audiovisual nacional estaria limitada pelo pequeno parque exibidor, pelo alto preço do ingresso, pela baixa penetração, pelo alto preço da TV paga e pela ausência de filmes brasileiros e da produção independente na TV aberta: “Em 2001 as televisões brasileiras exibiram 2150 filmes. Quantas produções foram levadas ao público? Numa rede de televisão aberta, foram veiculados cerca de 120 filmes por mês e 10 filmes nacionais ao longo de todo o ano. Duas outras só exibiram filmes estrangeiros”.

Para Geraldo Moraes, o marco legal do setor teria que levar em conta a questão cultural e identitária que é intrínseca ao audiovisual:

Um povo que não tem acesso à sua própria produção audiovisual representa mais ou menos a mesma situação de uma

família que não pode colocar na parede os quadros, as imagens que lhe agradam e tem que receber, obrigatoriamente, aquelas que vêm de alguém com outro gosto que não lhe diz respeito.

O presidente do CBC acredita que é possível encontrar o consenso na questão da regulação: “Na medida em que tenhamos como objetivo comum a maior presença do conteúdo nacional nos meios audiovisuais”. Para ele, essa é uma condição para a liberdade de expressão, que não seria “[...] só ferida pelas ditaduras, mas também pelo monopólio”.

Antônio Telles, presidente da União TV, destacou que o tema

[...] envolve enormes riscos para a continuidade democrática num país, já que tem no seu núcleo a disposição evidenciada de violar a mais cara das nossas conquistas sociais, pretendendo impor controle, regulação e orientação sobre a liberdade de expressão, que é um princípio constitucional pétreo.

Telles discordou frontalmente das afirmações do ministro Gil sobre a transparência do processo e a disposição para o diálogo: “Valho-me do direito de discordar sob vários aspectos das suas colocações feitas a esta Comissão. Considero sinuosa a maneira como está nascendo o dito projeto Ancinav, não sabemos até o momento a dimensão exata do que se pretende”.

Segundo o presidente da União TV, o texto que circulava era autoritário: “O texto original que vazou por meio de um site, pode ser comparado a um manual de dirigismo cultural”. Outro ponto que chamou a atenção do executivo da União TV foi a prerrogativa do Poder Executivo de “regular, organizar, planejar, administrar, fiscalizar, dirigir conflito entre particulares e aplicar penalidades sobre toda a cadeia de produção da atividade audiovisual”.

Apesar das críticas, Telles afirmou que as tevês não se opunham às iniciativas do Poder Executivo “[...] para desenvolver projetos de fortalecimento da cultura nacional, por intermédio de incremento de recursos e incentivos à produção cultural” – afirmação inócua, uma vez que não caberia manifestação das televisões sobre a política cultural adotada pelo governo, especialmente no que tange ao fomento.

Segundo Antônio Telles, a União TV não era contra um projeto estruturador para o setor: “Somos contra o controle, a regulamentação e a fiscalização”. Telles retomou a bandeira da liberdade de expressão, aparentemente a mais impregnada de valores fundamentais da sociedade e por isso a de mais fácil utilização:

O setor que aqui estamos representando está preparado e pronto para analisar com isenção e profundidade qualquer proposta do Poder Executivo, inclusive esse projeto chamado Ancinav, mas reafirma, fortemente, que será intransigente na resistência a qualquer proposta que ameace violar a liberdade de expressão.

Alexandre Annenberg, presidente da ABTA, afirmou que, assim como Cacá Diegues, discordava do anteprojeto apresentado, mas não da ideia da criação da Ancinav. “O projeto da forma como está apresenta uma quantidade tal de imperfeições e de inadequações que exigem uma discussão muito mais ampla e muito mais profunda e acredito que esse daqui é apenas o primeiro passo para essa discussão.” Desqualificar o escopo do projeto, por meio da avaliação de que uma Lei Geral de Comunicação deve preceder qualquer outra iniciativa nesse sentido, foi uma das táticas adotadas para evitar que a matéria prosseguisse e se tornasse realidade: “Esse é o risco de nós, prematuramente, estarmos criando uma agência reguladora sem que tenhamos antes, discutido, exaustivamente, princípios e fundamentos de uma lei geral de comunicação social”.

Annenberg chamou a atenção para um ponto que iria, poucos anos depois, dominar o cenário dos debates, a convergência tecnológica: “São celulares que recebem vídeo, televisores que acessam internet, computadores que transmitem voz. Essa é uma realidade que hoje permeia o mundo inteiro e ainda é uma realidade pouco conhecida, muito pouco discutida”. O presidente da ABTA reclamou que as diferenças entre a televisão aberta e a televisão paga não foram consideradas no anteprojeto: “Há diferenças substanciais entre a televisão aberta e a televisão paga”. Para Annenberg, as diferenças não estavam contempladas no projeto de lei, como se a atividade de televisão aberta e a atividade de televisão paga fossem exatamente a mesma coisa, “como se tudo fosse televisão”.

Os pontos do anteprojeto considerados mais críticos pelo presidente da ABTA foram: a) isenção de Condecine para a TV aberta na veiculação de programação esportiva e não para a TV por assinatura – “e por que não a TV por assinatura?”; b)

aumento do valor retido no país, para as programadoras internacionais que quiserem investir em produção independente – “quem vai pagar esse aumento é o consumidor”; c) percentual de programação nacional e regional nos pacotes – “Como é que se pode obrigar um consumidor a consumir e a comprar um pacote de filmes ou um pacote de televisão por assinatura com um determinado percentual de programação nacional?”; d) possibilidade de a Ancinav estabelecer condições de exploração do serviço de televisão por assinatura pelas prestadoras de serviço de telecomunicações – “isso é passar um cheque em branco para o Governo, sem que fique claras quais são essas condições de exploração”; e) transferência para a Ancinav de algumas competências regulatórias e fiscalizadoras previstas na Lei do Cabo – “estamos simplesmente criando um conflito de competências absolutamente inaceitável”.

O senador Osmar Dias (PDT/PR) cumprimentou o ministro Gilberto Gil “pela forma democrática com que está debatendo o assunto”. Conforme o senador, suas críticas foram incorporadas ao novo anteprojeto: “Talvez tenham soado como sugestões, porque todos os artigos que critiquei foram modificados na minuta mais recente”.

Para Hélio Costa (PMDB/MG) o debate sobre a Ancinav é “um assunto muito delicado”. Entre suas preocupações estava a tentativa de associar a televisão ao cinema: “Deixo bem claro que cinema é muito diferente de TV. São setores totalmente distintos que precisam de um tratamento separado, e o anteprojeto pretende regulamentar essa situação”. O que mais preocupava o senador era a cobrança de uma taxa de 4% sobre as receitas obtidas por veiculação de publicidade nas televisões: “Não existe uma única emissora de televisão no Brasil que não esteja, neste momento, passando por uma seriíssima dificuldade financeira”.

3.4.3. Seminário na Câmara dos Deputados debate Ancinav

Em 18 de novembro de 2004, o Congresso Brasileiro de Cinema, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Cultura e a Faculdade de

Comunicação da Universidade de Brasília, promoveu, na Câmara dos Deputados, seminário “A Agência Nacional do Cinema e o Fortalecimento da Produção Audiovisual Brasileira”. Nesse momento, devido ao agigantamento das tensões, já era possível antever grandes dificuldades para que o anteprojeto seguisse adiante. Durante o seminário, foi possível perceber a movimentação dos atores na formação de agrupamentos em torno das ideologias que defendiam, no campo de batalha onde se disputavam as políticas públicas para o audiovisual.

Para Luiz Alberto Santos, da Casa Civil, aquela era mais uma etapa do processo “que vem sendo desenvolvido há bastante tempo pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério da Cultura com o objetivo de elaborar uma proposta a ser brevemente encaminhada ao Congresso Nacional, a fim de rever os instrumentos de atuação da Agência Nacional do Cinema”.

Orlando Senna evocou a soberania nacional para justificar a adoção das medidas legais e regulatórias:

A arbitragem do Estado é a única ação que pode impedir a dominação de uma cultura por outra, de um país por outro, de um povo por outro; é a única ação capaz de impedir a perversidade das hegemônias, um novo tipo de barbárie que poderíamos chamar de a barbárie cibernética. Ou seja, com a criação da Ancinav tentamos exatamente evitar no Brasil um cenário de barbárie cibernética que nos prejudique e a todos os interesses nacionais existentes, crescentes ou vindouros.

Para Gustavo Dahl a criação da Ancine foi o passo inicial: “Acredito que estamos num segundo passo que é o projeto de criação da Ancinav”. Dahl afirmou que isso era um desdobramento natural do processo: “Refiro-me à proposta inicial de criação de agência que se ocupasse do cinema, da presença do conteúdo cinematográfico nos meios eletrônicos de comunicação de massa e da própria comunicação de massa, tanto pela televisão paga, quanto pela televisão aberta”.

Geraldo Moraes, presidente do CBC, apontou a falta de adequação da legislação nacional, diante dos novos desafios: “Nós não estamos preparados do ponto de vista das estruturas legais, para todo o desenvolvimento tecnológico que nos tem atropelado nos últimos anos e que gerou inclusive a expressão “convergência tecnológica”. Para Geraldo Moraes, o seminário se caracterizava como o momento propício para que todos

os setores divulgassem seus pontos de vista, “mesmo os contraditórios, para discutir e chegar a pontos comuns e respeitar, inclusive, as diversidades”.

Dácia Ibiapina, diretora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, lembrou a importância do audiovisual na construção e afirmação das identidades culturais: “No campo da comunicação audiovisual, do cinema, das artes e da televisão, principalmente, as identidades culturais são performadas, construídas, disputadas”. Para a professora, o grande mérito do projeto da Ancinav havia sido o de provocar o debate, pois “a sociedade brasileira foi por ele mobilizada”. Ibiapina questionou em qual outro momento a política cinematográfica e audiovisual tinha sido tão discutida pela sociedade: “Por que quando o presidente Fernando Collor de Mello acabou com a Embrafilme a sociedade brasileira não debateu a questão?”. Em sua opinião, a diferença entre os dois momentos estaria na presença da televisão: “A sociedade brasileira nunca aceitou o cinema brasileiro. O cinema brasileiro nunca teve a oportunidade de democraticamente chegar ao conjunto da sociedade brasileira. A televisão faz isso”.

Manoel Rangel, assessor especial do ministro, apresentou os fundamentos sobre os quais se apoiava a proposta:

a) diferenciação conceitual e legal entre regulação de plataformas tecnológicas e regulação de serviços de produção e distribuição de conteúdo audiovisual, com distintos marcos legais e agentes regulatórios;

b) configuração institucional composta por três esferas: Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, Ministério da Cultura e Ancinav, na função de agência reguladora da economia do audiovisual;

c) atuação da Ancinav restrita às ações e atividades necessárias à produção da obra audiovisual e à sua distribuição;

d) novos mecanismos de incentivo fiscal, novas receitas para a Condecine e criação de um Fundo do Desenvolvimento da Atividade Cinematográfica e do Audiovisual.

Quanto ao estágio de elaboração do projeto, Rangel informou que a proposta já havia sido analisada em consulta pública pela sociedade e avaliada pelo Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior de Cinema, em 11 (onze) reuniões realizadas como o intuito analisar a proposta e sugerir aprimoramento. Além disso, o texto seria examinado pelo plenário do Conselho Superior de Cinema:

Mesmo sem superarmos completamente as divergências, o que não se esperava que viesse a acontecer devido ao tema ser tão complexo, conseguiu-se aperfeiçoar o texto, que agora será submetido ao crivo do Conselho Superior de Cinema, antes de ser entregue ao Presidente da República, para que decida sobre o seu envio ao Congresso Nacional.

Toni Venturi, vice-presidente da APCI, lamentou a ausência nos debates dos exibidores e dos representantes do “sindicato do Rio de Janeiro, o Sicav”. Para ele, após a análise do projeto pelo Conselho Superior do Cinema e após as polêmicas na mídia e na sociedade, era possível avaliar com certa clareza “os interesses específicos dos setores”. Conforme sua análise, quatro setores se colocavam contrários à proposta: a) as grandes distribuidoras do cinema estrangeiro, que, em razão do artigo 3º da Lei do Audiovisual, passaram a ser parceiras do cinema nacional; b) a TV Globo, a maior produtora de cinema nacional; c) os exibidores, em razão do vínculo com o cinema estrangeiro; e d) o grupo de elite de produtores do cinema nacional, “um grupo que tem muito prestígio na mídia em nossa sociedade”.

Venturi tornou bastante clara a ruptura no interior da classe cinematográfica: de um lado, o que ele denominou “grupo de elite dos produtores do cinema nacional”, e do outro, os produtores independentes do cinema brasileiro:

Digo isso porque eu, juntamente com Luiz Carlos Lacerda e Geraldo Moraes, capitanei um documento público no qual 55 entidades de classe de todo o País e 344 profissionais de cinema declararam apoio à criação da Ancinav. Desses 344 profissionais, mais de 100 são cineastas, longa-metragistas, com mais de 02 filmes lançados no mercado.

O vice-presidente da Apaci avaliou as posições dos dois lados: “De certa forma, [ambos] defendem a manutenção de uma política para o setor; um deseja avanços, deseja colocar o audiovisual num outro patamar, e o outro deseja preservar mais ou

menos o *status quo*, porque se encontra atendido em suas necessidades”. Segundo ele, as críticas partem dos setores “privilegiados, monopolistas e patrimonialistas”.

Venturi atribuiu o comportamento arredo do setor televisivo, à falta de costume de “discutir aberta e transparentemente suas estratégias de atuação no mercado”.

Para Toni Venturi, a proposta da Ancinav permitiria ao setor maior profissionalização “saindo das relações ainda tão arcaicas, tão ‘lobistas’, tão concentracionistas que vivemos hoje”.

Na visão de Geraldo Moraes, presidente do CBC, a discussão se resumia a uma única questão, “regulamentar ou não regulamentar”. Para ele, regulamentar é uma “questão de sobrevivência”, porque se relaciona ao conceito de diversidade, “que é o que nos caracteriza”. Moraes defendeu que a universalidade do debate: “Uma das coisas que mais crescem hoje no mundo é a exatamente a rede de instituições que defendem a diversidade cultural”. Para o presidente do CBC, essa era uma das principais questões do projeto da Ancinav: “Quem, por acaso, estiver fora disso poderá se manter na defesa da própria situação localizada, definida, garantida, como se fosse eterna. A TV digital vai acabar com esse sonho em três anos”.

Segundo Roberto Wagner Monteiro, presidente da Abratel, as empresas de radiodifusão não eram contra a regulamentação do setor, mas acreditavam que já existiam normas suficientes: “As chamadas TVs abertas estão absolutamente reguladas, há uma razoável regulação das TVs a cabo e nenhum disciplinamento para as chamadas TVs por assinatura via satélite”. Ele ressaltou que o setor estava disposto a colaborar: “O setor não se negará a sentar quantas vezes forem necessárias, para dizer o que pensa sugerir, enfim; ajudar o Brasil a construir uma legislação que, de fato, proteja as empresas nacionais”.

Para Monteiro, o projeto da Ancinav provocaria um conflito de competências dentro do Estado brasileiro: “Hoje quem normatiza o setor é o Ministério das Comunicações, quem fiscaliza é a Anatel, quem classifica os programas audiovisuais, os filmes, enfim, os programas de televisão é o Ministério da Justiça, e quem julga conflitos de direito econômico é o CADE”. Em sua opinião, se o projeto fosse aprovado, o Ministério das Comunicações seria fechado e a Anatel também não resistiria.

O presidente da Abratel elogiou o artigo que previa o estabelecimento de condições à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de telecomunicações, suas coligadas, controladas e controladoras: “Para nós isso é fundamental”, com medo de que as empresas de telecomunicações entrassem no mercado de conteúdo e passassem a competir com as empresas de radiodifusão,

Para Marco Altberg, presidente ABPI-TV, o segmento de produção independente de conteúdo para a televisão se desenvolveu no Brasil à margem da televisão aberta, em decorrência dos canais implantados pela televisão por assinatura. Segundo Altberg, a produção independente para televisão não encontrava respaldo legal no Brasil, “imprensada entre o cinema, cujas leis são específicas, sobretudo para sua produção, e as emissoras de TV aberta”. Ele defendeu que o papel da produção independente seria garantir “a diversidade temática e estética”. Para Altberg, aquela era a primeira vez que se tratava publicamente do funcionamento das televisões no Brasil: “Isso parecia ser tabu”.

Neusa Risete, diretora da Neo TV⁴⁹, criticou a obrigatoriedade de as televisões por assinatura oferecerem canais de programação majoritariamente compostos por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras: “O artigo cria um mercado cativo para programadores sem garantir coisa alguma ao operador de TV por assinatura, obrigado a distribuir tais canais sem qualquer garantia de preço ou qualidade”. Para Risete, a criação de uma nova agência para o audiovisual era oportuna: “Sempre fomos órfãos porque existe uma lacuna em relação ao conteúdo”.

Para o ministro da Cultura, Gilberto Gil, a adoção de um marco regulatório “aperfeiçoado, aprofundado, abrangente, que dê conta de todas as questões relativas ao audiovisual brasileiro” ia muito além da vontade governamental, era um desejo do setor. Gil lembrou que a discussão vinha sendo acalorada, “nem sempre orientada pela defesa do conjunto dos interesses do setor”, mas realizada.

3.4.6 A crise de representatividade do CBC e a criação do Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC)

⁴⁹ A Neo TV é uma associação formada por operadores independentes de televisão por assinatura com o objetivo de negociar a compra de programação.

No último trimestre de 2004, a polarização entre os produtores independentes se tornou mais intensa. De um lado, o grupo de Luiz Carlos Barreto; do outro, o restante dos produtores reunidos em associações de classe em todo o país. No cerne da questão, a proposta de Barreto para a Ancinav, que, entre outros, subtraía da agência a atribuição de regular e fiscalizar a televisão.

Cineasta e roteirista, Paulo Halm publicou, em 30 de setembro de 2004, na *Revista de Cinema Contracampo*, um artigo intitulado *Da natureza das rêmoras*, com o intuito de dialogar com o texto de Cacá Diegues publicado em *O Globo*. O trecho transcrito abaixo demonstra a fragmentação no interior da corporação cinematográfica, provocada pela proposta:

A fúria com que alguns expoentes do cinema brasileiro reagiram à divulgação do anteprojeto da criação da ANCINAV soma-se à celeridade e à presteza com os quais determinados veículos da imprensa brasileira vieram tornar pública esta reação, com destaque impressionante. Sintomaticamente, o principal argumento utilizado para criticar o anteprojeto e, principalmente, desautorizar o governo em sua intenção de criar uma política pública clara e precisa para as atividades audiovisuais no país é “a defesa da liberdade de criação e expressão”. Vemos então conhecidos representantes do cinema brasileiro serem alçados ao papel de defensores da liberdade, paladinos da justiça, “passionárias” do livre criar e pensar, ocupando generoso espaço nas páginas dos jornais, com direito à chamada de primeira página, ou sendo entrevistados no telejornal de maior audiência nacional (HALM, 2004,).

Halm lembrou que o embrião da Ancinav surgiu no III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em 2000, em Porto Alegre, e questionou alguns membros da categoria cinematográfica, pelo que julgou ser uma mudança incoerente de posicionamento:

Cabe aqui a pergunta: por que a reação tão exaltada e veemente do Cacá Diegues, e de outros representantes do setor, ao projeto – se este projeto nada mais é do que a reedição ampliada, revisada e atualizada de todo um repertório de reivindicações e proposições que vem sendo debatidos, discutidos, analisados pelos mais diferentes segmentos do setor? Por que essa retórica do medo? (HALM, 2004,).

Em sua avaliação, as duras críticas à Ancinav se explicavam porque o novo modelo combateria o que Halm qualificou como “cartelização” e poderia “contrariar interesses e prejudicar determinados grupos”.

Começou então a circular na lista Cinemabrazil⁵⁰, espaço na internet destinado a debater temas relacionados ao cinema e ao audiovisual, uma declaração pública de apoio à Ancinav e uma solicitação de assinaturas das entidades apoiadoras do anteprojeto. Geraldo Moraes assinava o texto, mas não como presidente do CBC, uma vez que não havia consenso dentro da entidade sobre a proposta. O texto pretendia ser um contraponto às opiniões publicadas pela grande mídia:

Desde que se tornou público o Anteprojeto de criação da ANCINAV, a mídia brasileira vem dando quase que exclusivamente destaque aos que criticam a criação de um órgão gestor e a própria regulamentação do setor audiovisual no país. É natural que os grupos de comunicação tenham um ambiente regulatório em segmentos nos quais têm prevalecido as leis do mercado. No entanto, em nome da sempre saudável liberdade de informação, é também natural que seja ouvida a voz de profissionais e associações que consideram positivas não só a discussão pública do Anteprojeto apresentado pelo governo federal através do Ministério da Cultura, como especialmente a criação da Agência e a regulamentação do setor.

No final de outubro, a carta de apoio à Ancinav com as assinaturas foi entregue ao presidente Lula.

A disputa instalou-se entre os representantes do audiovisual. O CBC já não representava todos os interesses do setor. A crise de representatividade se materializou na criação do Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), no dia 22 de novembro de 2004, em São Paulo, constituída por empresas das áreas de produção, infraestrutura, tecnologia, operação, distribuição, programação e exibição de cinema, rádio, publicidade, vídeos domésticos, televisão aberta e por assinatura. A primeira composição do Conselho do FAC era formada por Alexandre Annenberg (ABTA), Rodrigo Guimarães Saturnino Braga (Sindicato das Empresas Distribuidoras do Estado de São Paulo), Carlos Eduardo Rodrigues (Abert), Wilson Alves Feitosa (UVB), Abraão Sochaczewskim (Abele), Luis Severiano Ribeiro (Abracine), Roberto Figueira de Farias (Sicav), André Guilherme Marques Porto Alegre (Associação dos

⁵⁰ Cf. <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006715.html>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

Profissionais da Propaganda), Marisa Leão Salles de Rezende (Sicav/RJ), Marcelo Bertini (Abraplex) e Roberto Franco Moreira (Siaesp).

A criação do Fórum do Audiovisual e do Cinema marcou uma profunda ruptura no setor audiovisual. De um lado, o CBC e seu apoio ao Ministério da Cultura e ao anteprojeto de criação da Ancinav; de outro, um pequeno, mas importante grupo de produtores, distribuidores e exibidores, capitaneados pelo cineasta Roberto Farias, porta-voz da instituição. Em entrevista ao periódico *Tela Viva*⁵¹, durante a cerimônia de lançamento do FAC, Farias negou que o Projeto Ancinav tivesse sido a principal motivação para a criação da nova instituição, mas admitiu que o tema seria objeto de debates:

Somos a favor de uma Ancinav, mas não esta que está no MinC. Achamos que o governo deve compreender e estimular o setor, sem regras e punições. Já existem órgãos e leis que fiscalizam bastante a comunicação, como o Ministério da Justiça, a Lei de Imprensa, o Estatuto do Menor, etc.

Ainda na mesma entrevista, questionado sobre a atuação do CBC, Roberto Farias alegou que “o CBC se esvaziou na medida em que tomou um partido, era para ser um fórum de discussão, respeitando a opinião de todos. Apoiou a Ancinav contra grande parte das entidades que faziam parte”.

No dia 15 de dezembro de 2004, o FAC promoveu evento sobre o tema Liberdade, com o objetivo de contribuir para o debate acerca das políticas públicas para o audiovisual e a Ancinav. Os trabalhos foram divididos em dois painéis: “O valor da liberdade de expressão no Brasil”, que contou com as presenças de Arnaldo Jabor e Alexandre Annenberg, e “O papel da iniciativa na indústria cultural”, com o jurista Yves Grandra Martins e Roberto Farias⁵².

⁵¹ Cf. <<http://www.telaviva.com.br/22/11/2004/forum-do-cinema-e-tv-e-oficializado-em-sao-paulo/tl/50294/news.aspx>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

⁵² Cf. <<http://www.telaviva.com.br/14/12/2004/fac-promove-debate-cujo-tema-e-liberdade/tl/50591/news.aspx>>. Acesso em: 14 dez. 2004.

O evento foi marcado por duras críticas direcionadas ao anteprojeto da Ancinav e ao ministro Gilberto Gil. A matéria publicada pelo *Tela Viva News*⁵³ na quarta-feira 15 de dezembro transmite o clima beligerante:

O cineasta e comentarista Arnaldo Jabor, que falou pela manhã no evento, afirmou que “o projeto é cheio de armadilhas”, que visa cercar a liberdade de expressão e se beneficia de uma ambiguidade. A ambiguidade, para Jabor, está na figura do ministro Gil, que por ser um artista reconhecido e figura carismática acaba sendo poupado das críticas direcionadas ao projeto da Ancinav. Mas diz que “ao dar seu aval, Gil está favorecendo um regime stalinista no Brasil”. Segundo o cineasta, “o ministro precisa ser responsabilizado pelo que vier a acontecer”. Jabor disse ainda que: “o ministro está sendo usado por bolchevistas” e que o projeto é “preparado de maneira bolchevista” e, mesmo que seja alterado no parlamento, continuará nefasto.

Jabor sugeriu uma ação jurídica para derrubar o projeto antes mesmo que ele chegasse ao Congresso Nacional.

Outra ruptura que merece destaque foi a que ocorreu entre o empresariado de televisão por assinatura, desde 1962 representado pela Associação Brasileira de Emissoras de Radiodifusão. Parte dos associados rompeu com a entidade e fundou em 2004 a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), que só foi formalizada em 2005, formada pelas emissoras SBT, Record, Band e Rede TV! Para João Saad, presidente da Abra, as emissoras não estavam mais representadas pela Abert “A Abra nasce com o objetivo de ser uma organização muito mais aberta, mais democrática. Nós tentamos que houvesse um processo democrático na Abert, que hoje representa uma só televisão”.⁵⁴

Em 15 de dezembro de 2004, o Ministério da Cultura divulgou novo texto do anteprojeto com as alterações propostas pelos membros do Conselho Superior de Cinema. Foi a terceira versão do anteprojeto apresentada pelo Ministério da Cultura na

⁵³ Cf. <<http://www.telaviva.com.br/15/12/2004/evento-do-fac-ataca-ancinav-e-gilberto-gil/tl/50611/news.aspx>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

⁵⁴ Cf. <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/joao-carlos-saad>>. Acesso em: 2 jul. 2011

tentativa de obter o consenso e destravar o encaminhamento da matéria. Mas as pressões continuaram.

Juca Ferreira, secretário executivo do Ministério da Cultura, em artigo no jornal *O Estado de S. Paulo* de 31 de dezembro de 2004, se dizia impressionado com a virulência utilizada nas manifestações contrárias à Ancinav. Segundo o secretário, a ameaça à liberdade de expressão foi um factóide eleito com a função de escamotear as verdadeiras intenções dos interessados em barrar o andamento do projeto:

É preciso ressaltar o fato de que o audiovisual é uma economia, com estrangulamentos, abusos econômicos e assimetrias, como qualquer outro negócio. Após tantos meses de debates e esclarecimentos, há quem insista na tese de que a agência irá versar sobre temas, estilos dos filmes e novelas. É um absurdo, mas mentir deliberadamente se tornou a única maneira de atacar o projeto.

Em 13 de janeiro de 2005, a repercussão da proposta da Ancinav foi debatida em uma reunião entre o presidente Lula e seus ministros. Orlando Senna descreveu o teor do encontro⁵⁵: “O presidente determinou que os capítulos referentes à regulação do setor, constantes no texto da Ancinav, sejam transferidos para a Lei Geral, que também será submetida a amplas consultas à sociedade”.

Em 25 de abril de 2005, o Diário Oficial da União publicou decreto sobre a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. O grupo nunca apresentou uma proposta formal. Esse decreto foi revogado pela publicação, em 17 de janeiro de 2006, de outro decreto com a mesma finalidade do anterior. Este também foi revogado por outro decreto do mesmo teor de 21 de julho de 2010.

Assim como ocorreu com a Ancine, a proposta da criação da Agência Ancinav representou uma nova formulação de política pública para o audiovisual. O contexto político marcou a distinção entre os dois eventos. A Ancinav foi elaborada no

⁵⁵Cf. <<http://www.cultura.gov.br/site/2005/01/19/novo-cenario/>>. Acesso em: 2 jul. 2011.

Ministério da Cultura, no Governo Lula, supostamente mais comprometido com a democratização da cultura e da comunicação e empenhado em promover o acesso aos bens culturais. O próprio ministro Gil comandou o processo. A proposta foi debatida no Conselho de Comunicação Social, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados; bem como no Conselho Superior de Cinema e na consulta pública promovida pelo Ministério. Além disso, o Ministério apresentou três versões do texto, na tentativa de acomodar as pressões. Os procedimentos adotados na formulação da Medida Provisória 2.228 de 2001 foram menos transparentes. A MP foi gestada no âmbito da Casa Civil, por um grupo de ministros e outro de representantes da atividade cinematográfica, em um processo pouco permeável à participação da sociedade.

Analisar o texto original da Ancinav e as versões subsequentes apresentadas pelo Ministério da Cultura não é o propósito dessa investigação, que se destina a acompanhar a evolução do discurso dos atores envolvidos na disputa pela inclusão do conteúdo independente na televisão.

Além da produção independente, o setor mais afetado pela Ancinav seria a radiodifusão e a televisão por assinatura. Durante o período de gestação e negociação da proposta é interessante notar como a categoria audiovisual se dividiu e uma parcela significativa buscou compor com o grupo hegemônico, representado pelas Organizações Globo. Entre as empresas do grupo estão a maior emissora de radiodifusão e a principal empresa de televisão por assinatura e a Globo Filmes que atua na produção e coprodução de obras cinematográficas.

4. A MOVIMENTAÇÃO DE 2007 E A NOVA LEI DE TV POR ASSINATURA

Em 2007, surgiu novamente a oportunidade da instituição de regras para a circulação do conteúdo nacional audiovisual independente na televisão brasileira – dessa vez, restrita à televisão por assinatura. Com a concretização da convergência tecnológica, as empresas de telefonia começaram a pressionar a fim de obterem autorização para oferecer o pacote *triple play*: telefone, internet banda larga e televisão por assinatura. A distribuição simultânea de voz, dados e vídeo só é possível pela rede física; por essa razão, o cabo é a tecnologia que detém maior poder no mercado. As empresas concessionárias do serviço de telefonia fixa comutada (STFC) possuem a rede física, mas não têm autorização legal para utilizá-la na prestação do serviço de televisão por assinatura. A Lei de TV a Cabo restringe a atuação dessas empresas⁵⁶. As empresas de telefonia alegam que poderiam promover uma grande ampliação no mercado, além da redução do valor da assinatura, pela introdução de maior concorrência. Por outro lado, as empresas de radiodifusão temiam que a atuação das chamadas *teles* se estendesse para a produção e programação de conteúdo audiovisual. Nesse cenário, começaram as negociações para uma nova legislação, conforme descrevem Leal e Haje (2008, p. 4):

Dezoito anos depois da aprovação da Lei de TV a Cabo, a disputa pela hegemonia na orientação da legislação que regerá a convergência se dá em torno da produção, programação, empacotamento e distribuição de grades de conteúdos a assinantes. Da parte dos interesses privados, figuram, de um lado, as empresas de telecomunicações, representadas, principalmente, pelas grandes concessionárias de telefonia fixa (Telefônica, Oi e BrasilTelecom). De outro, as empresas de radiodifusão, em particular as Organizações Globo, representadas, sobretudo pela Associação Brasileira de Rádio e TV (Abert). A sociedade civil participa de forma marginal do embate, o qual definirá os modelos de comunicações a que ela terá acesso em um futuro próximo.

⁵⁶ O artigo 7º restringe a atividade às empresas com, pelo menos, 51% de capital nacional, e o artigo 15 diz que as concessionárias de telecomunicações somente serão autorizadas a operar serviço de TV a cabo na hipótese de desinteresse manifesto de empresas privadas (BRASIL, 1995).

Esse capítulo irá analisar a disputa em torno de uma nova legislação para televisão por assinatura, do ponto de vista da inserção do conteúdo audiovisual independente na programação. Serão destacados os movimentos empreendidos pela corporação audiovisual na composição com outros setores em busca de apoio aos seus pleitos, bem como o posicionamento dos grupos hegemônicos frente à essa investida.

O ano de 2007 foi marcado por intensos debates acerca da nova regulamentação para a televisão por assinatura e da adoção de regras para a circulação do conteúdo nacional e independente na grade da programação. Na Câmara dos Deputados, o debate foi comandado pelo PL nº 29 e seus apensados, enquanto no Senado Federal, o PLS nº 280 dominou as discussões. Entretanto, outros projetos, por terem características semelhantes, também foram lembrados, e o debate em torno deles, restaurado, com especial atenção para o PLC nº 59/2003, de Jandira Feghali. Serão analisadas as audiências que debateram os seguintes projetos: PLC nº 29/2007, PLS nº 280/2007, PLC nº 59/2003 e PLC nº 116/2010 (nova numeração do PL nº 29 no Senado). Ocorreram, nas Casas Legislativas, outras audiências com temas semelhantes. Na CCTCI da Câmara, foram duas: em 10 de julho de 2007, sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à proteção do conteúdo nacional e à regionalização da programação do rádio e da televisão, e em 16 de novembro do mesmo ano, sobre o PL nº 1.821, de 2003, do deputado Vicentinho (PT/SP), que dispõe sobre a veiculação obrigatória nas emissoras de televisão de desenhos animados nacionais. No Senado Federal, foi discutida a proposta de uma Lei Geral de Comunicação Social Eletrônica que estaria em elaboração no âmbito do Poder Executivo, a partir do Decreto de 17 de janeiro de 2006⁵⁷. Essas audiências não serão analisadas porque o debate relevante estava ocorrendo em outro âmbito. A proposta de Lei Geral de Comunicação Social Eletrônica não existia, de modo que o debate ficou muito disperso. Na Câmara, a luta estava sendo travada nas negociações do PL nº 29, esvaziando o debate das outras duas audiências citadas.

⁵⁷Decreto não numerado, publicado no Diário Oficial da União de 18 de janeiro de 2006.

4.1 As propostas de uma nova regulamentação para a TV por assinatura

O Projeto de Lei nº 29 de 2007, de Paulo Bornhausen (DEM/SC) dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica. O projeto atende às reivindicações das empresas de telecomunicações. Entre as principais propostas estão:

- a) eliminação da restrição ao capital estrangeiro para as operadoras de TV a cabo;
- b) abertura do mercado de televisão por assinatura para as empresas de telecomunicações;
- c) garantia, às empresas de telecomunicações, do direito de produzir, programar e distribuir conteúdo eletrônico, ressalvadas as limitações constitucionais.

De acordo com a exposição de motivos, o objetivo do PL 29 seria

A distribuição de conteúdo eletrônico é considerada pelo PL 29 como atividade inerente a diversos serviços de telecomunicações, tais como: a) serviço de radiodifusão de sons e imagens; b) serviço de TV a cabo; c) DTH; d) MMDS; e) Serviços de Comunicação Multimídia (SCM); f) Serviço Móvel Pessoal (SMP); e g) outros serviços conforme a Anatel.

Projeto de Lei nº 70 de 2007, de Nelson Marquezelli (PTB/SP) e dispõe sobre a produção, a programação e o provimento de conteúdo nacional. Por suas características, atende ao setor nacional de radiodifusão:

- a) a exploração da produção, programação e provimento de conteúdo nacional, distribuído por qualquer meio eletrônico, somente poderá ser realizadas por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou

por empresas cujo capital total e votante seja, no mínimo, 70% pertencente a brasileiros;

- b) gestão das empresas, responsabilidade editorial e atividades de seleção e direção de programação são privativas de brasileiros;
- c) definição de conteúdo nacional passa a ser: i) produzido ou fixado, no todo ou em parte significativa, em língua portuguesa; ii) do qual participem, de forma preponderante, autores, roteiristas, diretores, jornalistas, apresentadores, locutores, atores ou outros artistas brasileiros; iii) que contenha sons e imagens da transmissão de eventos culturais, esportivos, entre outros, realizados no território nacional ou dos quais participem, de forma preponderante, brasileiros que atuem no campo cultural, artístico, desportivo ou qualquer outro; ou iv) direcionado originalmente aos brasileiros, independentemente do idioma utilizado.

Projeto de Lei nº 332 de 2007, de Paulo Teixeira (PT/SP) e Walter Pinheiro (PT/BA) dispõe sobre a produção, a programação, o provimento, o empacotamento e a distribuição de comunicação social eletrônica. Esse projeto vai ao encontro das aspirações dos produtores independentes de conteúdo audiovisual e também das organizações da sociedade civil que defendem a democratização da comunicação. O projeto propõe:

- a) regras únicas no mercado de televisão por assinatura, independente da tecnologia empregada;
- b) permissão da participação de capital estrangeiro na televisão por assinatura;
- c) criação de regras para a veiculação de conteúdo nacional, conforme a seguir: i) as prestadoras deverão destinar, no mínimo, 15% do tempo de programação à veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras; ii) as emissoras de radiodifusão reservarão 30% da programação a produções culturais, artísticas e jornalísticas regionais; e iii) o agente econômico que atuar concomitantemente nos segmentos de programação e distribuição não poderá veicular apenas os conteúdos que

produzir, devendo adquirir conteúdos de terceiros, preferencialmente de produtores de diferentes regiões do país.

Projeto de Lei nº 1.908 de 2007, de João Maia (PR/RN) dispõe sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa. Esse projeto, assim como o PL nº 29/2007, atende às demandas das empresas de telecomunicações. As principais propostas são:

- a) assegurar às empresas de telecomunicações o direito de produzir, programar, prover e distribuir conteúdo;
- b) eliminar a restrição de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações que produzam, programem, provejam ou distribuam conteúdo eletrônico, por meio do serviço de comunicação eletrônica de massa;
- c) extinguir a regulamentação por tecnologia no serviço de TV por assinatura;
- d) estabelecer nova definição para produtor independente brasileiro: conteúdo eletrônico produzido por brasileiro, ou residente no Brasil há mais de três anos, que não esteja ligado juridicamente a empresas jornalísticas, de rádio e TV ou internet;
- e) inserir cota de 50% de conteúdo brasileiro na grade de programação, sendo 10% de produção independente.

Projeto de Lei do Senado nº 280 de 2007, de Flexa Ribeiro (PSDB/PA) dispõe sobre a produção, a programação e o provimento de conteúdo brasileiro a ser distribuído por meio eletrônico. O principal objetivo do projeto era restringir as atividades de produção, programação e provimento de conteúdo nacional a brasileiros. Por essa razão, atendia aos interesses dos radiodifusores. Segundo o autor, o avanço tecnológico não poderia obscurecer a percepção do valor da cultura de uma sociedade: “O progresso tecnológico melhora significativamente as comunicações, mas os aspectos mais importantes estão

nos elementos culturais e sociais. Ou seja, no conteúdo”. Entre as principais propostas do PLS 280, constavam:

- a) restrição das atividades de produzir, programar e prover conteúdo brasileiro, para distribuição por meio eletrônico, independente da tecnologia utilizada, para brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.
- b) restrição ao capital estrangeiro, ao impor limite de 49% de participação;
- c) previsão de reserva de mercado para as atuais operadoras de televisão por assinatura, permitindo a entrada das concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado Local somente depois de dez anos da entrada em vigor da lei.

4.2 Debates sobre o PLS nº 280/2007

A Comissão de Educação (CE) aprovou a realização de três audiências públicas para debater a proposta. A primeira delas aconteceu em 26 de junho, a segunda, no dia 12 de julho, e a terceira, em 04 de outubro.

Na primeira audiência, Daniel Slaviero, da Abert, elogiou o projeto por se concentrar na preservação do conteúdo nacional, “que é realmente vital para o país”. Ele classificou os radiodifusores como “grandes produtores de conteúdo”. Para Slaviero, o projeto não poderia ser acusado de propor uma reserva de mercado: “Ele não tem restrições para conteúdos estrangeiros que venham a ser implantados e distribuídos no Brasil”. Outro ponto elogiado pelo presidente da Abert foi a flexibilização da regra da Lei do Cabo que obriga as operadoras a carregarem os canais das geradoras locais, num processo denominado *must-carry*: “As empresas teriam autorização de liberar ou proibir o seu conteúdo de sinal”.

José Fernandes Pauletti, da Abrafix, defendeu a entrada das empresas de telefonia na distribuição de conteúdo com o argumento de que “aumentará, com certeza,

a base de clientes que poderá receber esses serviços”. Ele também alegou que essa participação beneficiaria o conteúdo nacional: “Se você tem mais alternativas, uma maior capilaridade, mais empresas oferecendo; há possibilidade de mais empresas independentes gerarem conteúdo e distribuírem o seu conteúdo, que hoje me parece que é um dos grandes problemas”. Para Pauletti, o marco legal deve considerar a “uniformização de direitos e obrigações entre prestadoras que ofereçam serviços similares independente da tecnologia empregada” e também revogar a restrição de capital estrangeiro, para distribuição de conteúdo: “Nós achamos que deve ser independente de bandeira”.

Segundo Manoel Rangel, da Ancine, em 2005 a venda de serviços baseados em conteúdos audiovisuais foi de cerca de 342 bilhões de euros no mundo, enquanto no Brasil esse valor chegou a 5,46 bilhões de euros. Para Rangel, o marco regulatório deveria ter como foco o aumento da “produção e a circulação do conteúdo nacional, diverso e plural, gerando emprego, renda e o fortalecimento da cultura brasileira”. O presidente da Ancine sugeriu que a elaboração do marco regulatório considerasse três aspectos: a) econômico, com promoção da competição; b) cultural, tendo em vista o fortalecimento dos produtores de conteúdo “especialmente os independentes”; c) democrático, com ampliação das fontes de informação e entretenimento. Outro ponto destacado foi a necessidade de conexão entre fomento e regulação:

De nada adianta o investimento que o Estado brasileiro tem praticado em maior produção de filmes, em maior produção de obras audiovisuais de produção independente; sem que nós tenhamos aí o esforço de assegurar, via regulação, um maior espaço para que essa produção acesse o nosso mercado.

Alexandre Annenberg, da ABTA, também apontou a dispersão regulatória que marca as diversas tecnologias que suportam serviços de televisão por assinatura: “O cabo tem uma lei específica, o MMDS tem uma portaria, o DTH, que é o satélite, tem outra portaria”. Annenberg lembrou que o conteúdo audiovisual é parte tanto da televisão por assinatura quanto da televisão aberta, mas ressaltou a diferença entre os dois modelos de negócio: “Enquanto a TV aberta é gratuita, onde a receita vem principalmente da publicidade, a TV paga é uma TV onde a receita vem principalmente do assinante. Enquanto a TV aberta é *broadcasting*, a TV paga é segmentada”. Esse é um ponto conflitante do discurso, uma vez que os serviços de televisão aberta e por

assinatura são muito semelhantes, havendo certa dificuldade para marcar uma distinção relevante entre ambos: “A TV aberta é tratada no nosso arcabouço legal e regulatório como radiodifusão enquanto a TV paga é tratada como telecomunicações. São dois mundos realmente diferentes”. Entretanto, quando o usuário dos dois sistemas escolhe, por exemplo, assistir ao jornal às 9h na Globo News e não às 7h, na Rede Globo, há poucas chances de que esse telespectador possa compreender tamanhas distinções legais e regulatórias entre os dois canais.

O diretor executivo da ABTA defendeu a existência de marcos regulatórios distintos para produção, transporte e distribuição de conteúdo: “A produção de conteúdo deve ser regida por um arcabouço legal, que tenha bases em Lei de Imprensa, Lei de Direitos Autorais, liberdade de expressão e de criação, diversidade de fontes de informação, preservação da identidade cultural nacional”. A legislação destinada à distribuição deveria contemplar “[...] proteção ao direito ao consumidor, restrições quanto à transmissão de conteúdo ilegal, respeito ao Estatuto da Criança e do adolescente, questões relativas à publicidade e ao patrocínio”. Tratamento isonômico para os atores foi outra sugestão de Annenberg: “Para o mesmo serviço, mesmas regras”. Annenberg se declarou contrário à flexibilização da regra do *must-carry*: “A eliminação do *must-carry* tenderia a elevar ainda mais os preços e os custos, aumentando ainda mais a barreira ao consumidor”. Segundo Annenberg, a ABTA apoia a revogação da limitação ao capital estrangeiro “fortemente”.

O autor do projeto, senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), ressaltou que sua maior preocupação era “[...] exatamente a questão do conteúdo, o que nós vamos levar aos brasileiros em forma de informação?”.

Flexa questionou se deveria ampliar a previsão de cotas mínimas de produção brasileira e se “seria necessário ter um aditamento ao projeto prevendo uma cota mínima de produção brasileira regional e independente na programação dos meios de comunicação social eletrônica”. O senador também quis saber se “precisaria haver uma fase de transição entre o que existe e o que pode vir a existir no futuro”.

Já o senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) indagou: “Qual a justificativa econômica e social de liberar-se integralmente a participação do capital estrangeiro na televisão a cabo, diante da necessidade de predominância do controle nacional dentro do fenômeno da concentração midiática dos grandes conglomerados internacionais na

área?”. Ele também se interessou em ouvir “as medidas que poderiam ser tomadas para ajudar os produtores brasileiros a difundirem suas obras”.

Para Annenberg, da ABTA, não haveria conflito na liberação da distribuição de conteúdo para o capital estrangeiro:

Poderíamos encontrar uma formulação segundo a qual os distribuidores de conteúdo deveriam ter determinados parâmetros que garantissem a não influência externa na cultura nacional, se pode estabelecer formas que independem da restrição ao capital que é absolutamente imprescindível para a construção da própria infraestrutura.

Sobre o período de transição mencionado pelo senador Flexa Ribeiro, Annenberg diz não haver necessidade de ajuste para a liberação do capital estrangeiro, mas sim para a entrada das empresas de telefonia no mercado. Segundo ele, no mundo todo estão sendo estabelecidas regras de transição, segundo as quais “as empresas de telefonia não poderiam entrar em televisão por assinatura, durante certo tempo, até que se criem condições de um equilíbrio competitivo mais adequado”.

José Pauletti, da Abrafix, é totalmente contrário a um período de transição para a entrada das empresas de telefonia, conforme sugestão de Annenberg: “Essa transição já houve, as empresas de TV por assinatura estão há 12 anos ou 15 anos operando sozinhas nesse mercado. E por estarem sozinhas é que nós temos 04 milhões e poucos assinantes até hoje”. O representante da Abrafix apoiou o estabelecimento de cotas para o conteúdo nacional: “Uma cota mínima para que as emissoras veiculem conteúdo de característica regional, nacional, nisso nós somos favoráveis”.

Manoel Rangel, da Ancine, defendeu a presença do conteúdo nacional nos meios de comunicação social eletrônica. Para Rangel, a TV aberta brasileira já contempla conteúdo nacional; porém, ele ressalta que “precisamos alargar esse espaço, porque esse espaço também é necessário para que produtores independentes possam ter presença”. Ele também defendeu a produção nacional independente na TV por assinatura “onde ela é insuficiente”.

O presidente da Ancine utilizou como exemplo da necessidade de regulação o efeito da implantação do mecanismo previsto no artigo 39 da Medida Provisória nº 2.228, de 2001, que possibilitou a utilização pelas programadoras internacionais de

parte do imposto devido na produção de obras audiovisuais independentes: “Não surgiu uma maior compra de conteúdo produzido por esses produtores independentes, eles apenas passaram a distribuir aquilo que produziam com os recursos a que eles foram condicionados pela existência da lei”. Outro ponto defendido por Manoel Rangel foi a criação de algum mecanismo que possibilitasse o surgimento de programadores brasileiros independentes – “nós temos apenas dois programadores independentes”. Em resposta ao senador Flexa Ribeiro a respeito de cota para conteúdo nacional, Rangel afirmou que “deveríamos estabelecer, e acrescentaria a produção independente, produção regional, além de conteúdo brasileiro em geral”. Já para Daniel Slaviero, da Abert, as cotas deveriam ser debatidas, “mas tem que ser precedida da questão da produção estar voltada e restrita a brasileiros”.

Durante a segunda audiência pública, João Saad, da Abra, defendeu o debate sobre o conteúdo: “Nós não tratamos disso até hoje e todas as nações civilizadas tratam disso”. Para ele a interdição do debate tem provocado “distorções profundas”, mais acentuadamente na televisão por assinatura: “A mídia paga está concentrada na mão de poucos e não tem uma distribuição de conteúdo ali a contento”. Por isso, a entidade defende que “[...] o conteúdo nacional em todas as mídias tenha a maioria da quantidade de tempo, para que estimule essa indústria”. Na avaliação de Saad, se isso fosse posto em prática, “nós poderíamos estar gerando 126 novos canais no País e poderíamos estar gerando 63 mil empregos diretos”. A sugestão para que seja implementado o mínimo de 50% de canais nacionais na nova legislação vai ao encontro de uma necessidade de distribuição da TV Bandeirantes: “Nós também somos parte interessada nisso, temos três canais de distribuição na mídia paga que é o Band News, o Band Sports e o Terra Viva. Temos sérios problemas de distribuição. Não conseguimos estar disponíveis para toda a base de assinantes”. No entendimento do representante da Abra e Presidente da Band, não há ente administrativo no Brasil responsável para tratar questões relacionadas ao conteúdo: “Quando questiona a Anatel, ela diz que não é com ela. Quando questiona o Ministério das Comunicações, ele diz que não é com ele. Quando questiona o Ministério a Cultura, ele diz que não é com ele. Enfim, no fundo este problema não é com ninguém”.

Para Antônio Achilis da Silva, da TV Minas, o desenvolvimento do audiovisual brasileiro não passa somente pela aprovação de leis que estabelecem “horários e prazos de quantidades e volumes e dias”, mas pela combinação desse mecanismo com a

formação de talento e o desenvolvimento da qualidade: “Isso vai combinar muito com a chamada produção independente porque não precisa ter carteira assinada dentro de uma televisão para ter talento”. Achilis defendeu a aproximação entre as emissoras e as produtoras independentes: “Haverá de dar uma simbiose muito proveitosa para a televisão brasileira”.

Gustavo Dahl questionou o espírito do projeto, que seria o de promover a exclusividade da produção, da programação e do provimento para brasileiros “[...] como se o simples fato de ser brasileiro nato ou naturalizado pudesse garantir a defesa dos interesses nacionais”. Para Dahl, a televisão precisa ser um espaço mais democrático, que comporte a produção independente, a produção regional, do Mercosul, a ibero-americana: “É preciso que existam cotas que garantam o acesso da produção brasileira ao seu público”. Nesse contexto, ele criticou a posição da TV Globo: “Não basta a emissora hegemônica dizer que nela 80%, 90% da produção é nacional. É preciso ver o conjunto das coisas”. Para o ex-presidente da Ancine, o projeto de lei em questão não propicia a abertura do mercado para novos entrantes: “Meu temor é que o projeto em análise esteja a favor de uma manutenção do modelo”. Dahl não compartilha a opinião de que, para ser viável economicamente, o modelo precisa ser concentrador: “Uma desconcentração levaria a uma maior participação social, a um maior equilíbrio do mercado”.

Juliano Carvalho, do FNDC, criticou a definição de conteúdo nacional da proposta de lei: “Ele inclui tantos aspectos que um olhar menos atento dirá que aquilo ali cabe, inclusive, correio eletrônico”. E defendeu uma regulação que tenha “foco na circulação do conteúdo e não nas plataformas digitais”. Outros aspectos apontados como necessários, por Carvalho, foram a criação de mecanismo de controle público, a introdução de barreiras ao controle estrangeiro da produção de conteúdo, o impedimento do controle da infraestrutura e a imposição de limites à concentração da propriedade dos meios de comunicação.

Para Ércio Zilli, da Acel, o primeiro passo na elaboração de um marco regulatório deve ser “definir o que entendemos por regular”. Na análise de Zilli, o maior foco de discórdia ocorre quando se tenta regular o conteúdo a partir de aspectos morais, da identidade cultural, ou seja, de elementos que têm um alto grau de subjetividade.

Mas, em sua avaliação, o projeto de lei pretende regular “a exploração comercial do conteúdo”.

Para Zilli promoção ao conteúdo nacional deveria obedecer a uma combinação de três fatores: criação de um ambiente favorável ao investimento na produção, garantia da distribuição e liberdade de escolha do usuário. Zilli apontou o risco de a proteção ao conteúdo resultar “[...] numa distribuição forçada de conteúdo que as pessoas não queiram consumir, pouca ou nenhuma aceitação”. Para o representante da Acel, o ponto central do novo marco regulatório é a garantia da liberdade de expressão. Outro princípio que deve nortear a legislação, em sua opinião, é a pouca intervenção do Estado na atividade privada: “A regulação deve se dar apenas naquilo que for essencial para impedir abuso de posição dominante, isso significa apenas regular meios escassos como é, por exemplo, o espectro de radiofrequência”. Zilli defendeu a neutralidade tecnológica na nova legislação e a eliminação de barreira ao capital estrangeiro.

O senador Sergio Zambiasi (PTB/RS), relator da matéria e considerado “do ramo” pelo senador Cristovam Buarque, afirmou que seria muito difícil contemplar todos os setores: “Me pareceu que não há como chegar ao final atendendo exatamente a todos os setores como se espera”.

Já para o senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), autor do projeto, é necessário discutir a proteção do conteúdo nacional diante da convergência tecnológica: “Hoje nós temos regras diferentes para telecomunicações e elas estão se fundindo numa plataforma só”.

Segundo Juliano Carvalho, do FNDC, a divisão entre radiodifusão e telecomunicações é esquizofrênica, pois “o telejornal que passa na televisão aberta e daí a duas horas passa na televisão por assinatura, na aberta ela é radiodifusão, na televisão por assinatura ele é tele”. Por essa razão, ele defende uma regulação idêntica para todos os setores. Para João Saad, por sua vez, a comunicação se divide em duas partes: a grátis, que é a radiodifusão, e a paga: “A resposta é não, não dá para ser a mesma legislação”, porque seriam “animais de espécies completamente diferentes”. Saad ressaltou que, quando defende a proteção ao conteúdo nacional, está se referindo aos canais da mídia paga (ele não defende cotas): “A nossa produção nacional vai florescer se nós pudermos exibi-la na mídia paga: seja DTH, seja cabo, seja telefonia, seja o que for, na paga”.

Na terceira audiência pública, Carlos Freire, do Ministério das Comunicações, afirmou que, em termos de conteúdo veiculado pelas emissoras, o ministério só pode opinar quanto à porcentagem de tempo destinado à propaganda comercial e ao conteúdo noticioso⁵⁸, conforme determina a Lei nº 4.177 de 1962.

Para Steve Solot, da *Motion Pictures Association*, o projeto apresentado por Flexa Ribeiro apresentava alguns problemas: a imprecisão na definição de conteúdo brasileiro, a restrição ao capital estrangeiro e a imposição de cotas para o conteúdo nacional. Solot defendeu a presença do capital estrangeiro na programação, a partir de citação do conselheiro Luiz Carlos Prado, do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade), segundo a qual “impedir programadores internacionais de adquirir conteúdo nacional tem o efeito inverso do pretendido. Reduzindo mercado doméstico para a produção nacional sem necessariamente beneficiar os programadores nacionais”. Solot recomendou que deixassem “o mercado funcionar” e assegurassem a livre concorrência, “sem restrições ao capital estrangeiro e imposição de cotas”.

Carlos Diegues, cineasta, afirmou que a associação entre cinema e televisão fez muitas cinematografias internacionais se consolidarem, mas nunca existiu no Brasil: “Primeiro que não existe uma tradição de indústria cinematográfica no Brasil, e por outro lado, quando a televisão se instalou, no Brasil, se instalou sem encargo nenhum, e nunca se discutiu esse problema dos encargos que a televisão poderia ter em relação a cinema”. Segundo Diegues, as estatísticas mostram que em 2006 só a TV Globo e a TV Cultura exibiram filmes nacionais: “A Rede Globo exibiu 65 filmes e a TV Cultura cerca de 20”. Mas o cineasta não se posicionou a favor do mecanismo de cotas – “eu não sei se a solução é a cota” –, sob o argumento de que não acredita em “casamento feito na delegacia”. Para Cacá Diegues, o Estado, “eu estou falando Congresso e Executivo”, tem um papel mediador no entrosamento entre cinema e televisão.

Segundo Carlos Alkimim, da ABPTA, o PLS nº 280/2007 intervinha indevidamente nas atividades de produção, programação e provimento de conteúdo ao criar a obrigação de gestão de brasileiros no controle dessas atividades: “O que interfere no direito da liberdade de expressão e comunicação que é garantido pela Constituição Federal”. Conforme o representante da ABPTA, “a lei não pode regular comunicação social além dos limites previstos na Constituição Federal”. Alkimim criticou a definição

⁵⁸ A lei determina que o tempo destinado à propaganda é de 25% e às notícias, de 5%.

de conteúdo nacional e a restrição ao capital estrangeiro, afirmando que “ela vai criar na prática um monopólio de pequenos, grandes e poucos grupos de mídia local”. Segundo o representante das programadoras internacionais, o desenvolvimento do audiovisual independente brasileiro passa “por fomento, incentivo, valorização e adequação dos produtos aos interesses dos espectadores e que qualquer proposta restritiva limitadora criadora de reservas ou cota se traduz num retrocesso cultural, econômico, social e político”. Sobre a criação de cota para o conteúdo nacional, Alkimim afirmou que, se colocar um percentual de 10%, “você inviabilizaria mais da metade dos canais e aqueles que você não inviabilizar você vai aumentar o preço drasticamente”.

A senadora Marisa Serrano (PSDB/MS) opinou que não se pode “restringir a criação, a produção, a comercialização, a divulgação de tudo aquilo que é importante para o povo brasileiro”. Conforme a senadora, “o acesso ao conhecimento tem que ser uma cláusula pétrea”.

Já para o senador Flavio Arns (PT/PR), é preciso regulamentar a Constituição: “Ou a gente discute, regulamenta como fruto de um grande debate, ou tem que mudar a Constituição”. Arns considera fundamental o conceito da regionalização e a pluralidade das fontes de informação: “Nós temos que ter o controle também social sobre fontes de informações, não é possível deixar que o mercado resolva tudo”.

Para o senador Cristovam Buarque (PDT/DF), deve-se proteger o patrimônio nacional, “desde que sirva a um projeto”. Segundo o senador, é necessária a adoção de medidas que impeçam a diluição da cultura brasileira no mundo globalizado: “Mas ela vai ter que ser cada vez mais aberta à concorrência com as culturas estrangeiras”. Outro ponto destacado por Buarque foi a calibragem entre a proteção para o desenvolvimento do talento e a proteção da incompetência: “Criar um sistema que permita aos que tiverem talento colocarem a cabeça para fora do domínio que a gente tem hoje pelos poderosos”.

Claudio Magalhães, da ABTU, defendeu a criação de janelas contra a formação dos monopólios: “A gente só consegue interferir com a prática”. Em sua opinião, as janelas estão fechadas, verticalizadas: “[...] Tem sempre uma cabeça de rede e ela define quem vai ser exibido ou não”.

Esses debates no Senado Federal marcaram o início das discussões sobre uma nova regulamentação da televisão por assinatura. Diferente de outras tentativas de elaboração de marcos regulatórios, dessa vez a evolução tecnológica impôs a necessidade da revisão das normas. O ponto principal a ser destacado foi a pluralidade de vozes presentes nas audiências públicas: representantes da radiodifusão, televisão por assinatura, programadores internacionais, produtores independentes, telefonia móvel, telefonia fixa, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Associação de TVs Comunitárias; além do Ministério das Comunicações e duas agências reguladoras: Ancine e Anatel. Os princípios fundamentais começaram a ser elaborados em conjunto.

4.3. Debates sobre o PLC nº 59/2003

O tema estava em ebulição no Senado e, além das três audiências requeridas para instruir o PLS nº 280, acima relatadas, ocorreram duas sobre o PLC nº 59/2003, da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), com o objeto de regulamentar os incisos II e III do artigo 221 da Constituição Federal, referentes à regionalização e produção independente na programação das emissoras. A primeira delas aconteceu em 13 de setembro, e a segunda, em 07 de novembro de 2007.

O senador César Borges foi designado relator do Projeto. Em seu parecer, ele retirou toda e qualquer referência à produção independente, sob o argumento de que

tal dispositivo pode ser questionado, vez que não consta do texto constitucional menção à obrigatoriedade de transmissão desse tipo de programação. De fato, o inciso II, do art. 221 da Constituição Federal contempla apenas estímulo à produção independente. Entendemos pertinente a objeção quanto a esse ponto do projeto, tendo em vista a distinção que se estabelece em relação ao inciso III do mesmo artigo, que determina que as emissoras de rádio e televisão devam veicular programação regional de acordo com os percentuais estabelecidos em lei. (Brasil, 2006)

Além da produção independente, foram retiradas: a obrigatoriedade de exibição de um filme de longa-metragem por semana pelas emissoras e pelo canal destinado à produção cultural e educativa brasileira das TVs por assinatura; bem como a

obrigatoriedade de 50% de exibição de programas ou obras audiovisuais brasileiras nos serviços de vídeo sob demanda, neste caso, por inexecuibilidade técnica.

O parecer foi aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 6 de setembro de 2006. Atualmente, o projeto encontra-se na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

Na primeira audiência, Evandro Guimarães, da Abert, declarou que a radiodifusão “não tem nada contra o projeto”, uma vez que o texto aprovado na Câmara, na forma do substitutivo do deputado Marcelo Barbieri, “foi amplamente discutido e estabelece uma carga horária semanal levando em consideração os diversos tamanhos de emissoras e importância econômica”. Para Guimarães, o texto de Barbieri foi “aperfeiçoado” pelo substitutivo do senador César Borges. O executivo da Abert defendeu o “modelo federativo” da televisão aberta brasileira. Esse modelo se traduziria na soma das partes:

É a existência de televisões no Rio Grande do Sul, no Ceará, no Paraná, em Manaus; transmitindo programações de interesse nacional, difundindo o senso comum de ser brasileiro. Mas, também, no local oferecendo ao consumidor, no seu distrito, informações de natureza partidária, informações de natureza eleitoral, informações para o consumo adequado de bens e serviços permitindo alavancar e lubrificar o crescimento de empresas pequenas e médias na área de comércio e indústria.

Outro ponto destacado por Evandro Guimarães foi a importância, em termos de audiência, do conteúdo nacional: “O Brasil é o único País continental que tem uma experiência onde o famoso *prime time*, o horário nobre, é nacional”. Mas Guimarães ressaltou que as obras dramáticas, tais como novelas e minisséries, “são de produção centralizada no Brasil e em qualquer lugar do mundo”. Em sua avaliação, os conteúdos que se destinam a regionalização são o jornalismo e o esporte.

Para o representante da Abert, a regionalização proposta pelo projeto de lei em análise no Senado poderá ser posta em prática: “Os parlamentares certamente votarão e as emissoras cumprirão alguma cota obrigatória de exibição de programas feitos localmente”, embora, na sua avaliação, “tendo em vista o poder econômico de cada região, quase tudo já se faz”.

Entretanto, sua posição em relação à produção independente é menos flexível: “A questão da produção independente é diferente, o que falta aí é fomento, é estímulo”. Evandro Guimarães afirmou que as televisões comprariam produção independente “caso houvesse estabilidade no fornecimento, qualidade, inclusão e acerto na grade e programação”. Guimarães desconfia do nível de profissionalismo dos produtores, tanto no sentido da regularidade do fornecimento quanto no quesito qualidade.

Uma estratégia utilizada por Evandro Guimarães foi o desvio do foco do assunto. Enquanto se discutia a regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, ele apelava aos senadores que atentassem para o perigo representado pela entrada das empresas de telefonia no mercado de audiovisual: “O quadro é um pouco mais complexo”. Lembrou a importância do sistema de comunicação televisiva brasileiro para a construção do conceito de nação: “A nação existe porque existe a federação e a radiodifusão que existe de forma descentralizada é uma garantia de manutenção da federação, da diversidade federativa e da característica federativa na comunicação social”. Ele partia do princípio de que há temas mais importantes, que merecem mais atenção, desqualificando o debate em tela.

Fernando Dias, da ABPI/TV, afirmou que a produção independente nacional não teve oportunidade de trabalhar com a televisão brasileira porque “não existiu no Brasil uma regulamentação da produção de conteúdo para a televisão e na verdade não existiu uma regulamentação para a transmissão de conteúdo para nenhum sistema de difusão”. Uma das dificuldades apontadas por Dias é a falta de financiamento para a produção de conteúdo para televisão: “Todo o sistema de financiamento que existe até hoje no Brasil, ele é voltado para o cinema, não é voltado para a televisão”.

Para o presidente da ABPI/TV, é preciso ficar claro que, ao ganhar uma concessão, a empresa tem o direito de difusão, “e não necessariamente a licença também da produção”. Segundo Dias, no Brasil esses conceitos são misturados e isso geraria uma distorção no mercado: “Nós temos essa concorrência desleal com as empresas de radiodifusão a partir do momento que a gente não consegue, não tem oportunidade de produzir para essas televisões”. Sobre como seria o relacionamento entre a televisão e a produção independente, Dias esclarece que “eu quero que fique claro aqui que não existe uma intenção nossa, da ABPI, de tentar fazer a programação de nenhuma televisão, a gente quer se adequar à necessidade da televisão”.

Conforme Fernando Dias, haveria quatro modelos de negócios possíveis entre as televisões e a produção independente: a) *prestação de serviços*, quando a televisão faz uma chamada no mercado para a produção de um programa específico e paga pelo produto; b) *coprodução*, quando a televisão anuncia no mercado que está interessada em adquirir uma programação com tais características e os produtores apresentam suas propostas, mas a TV não participa com 100% dos recursos, cabendo ao produtor recorrer a outras fontes de financiamento. A TV fica com uma parte dos direitos patrimoniais; c) *pré-compra*, quando a televisão escolhe um projeto e garante a primeira exibição. Nesse caso, ela não tem direito patrimonial e paga um valor menor; d) *licenciamento*, quando a televisão aluga um determinado produto.

Os associados da ABPI/TV já movimentaram “praticamente 35 milhões de dólares” em negócios no mundo inteiro: “Infelizmente isso é muito, muito maior do que foi feito com as TVs brasileiras”, lamentou Fernando Dias. Para ele, a televisão comercial aberta teria um papel muito importante: “Ela é uma concessão pública, ela é minha, ela é sua, ela é de todo o cidadão e tem que existir uma distinção entre o difusor e o produtor”. Mas ressaltou que sua intenção não é “brigar com nenhuma televisão”, pelo contrário, “a gente quer é chegar num acordo”.

Para Paulo Camargo, da RBS, o debate sempre foi muito “ideologizado” e maniqueísta: “Ou a televisão não pode produzir nada ou a televisão tem que produzir tudo”. Em sua avaliação, essa postura impede que o debate avance. Na realidade, esse “tudo ou nada” nunca foi proposto em nenhum dos projetos de lei aqui analisados. O esforço foi sempre no sentido de estabelecer percentuais muito aquém da totalidade da produção. O executivo da RBS acredita que o texto aprovado na Câmara dos Deputados atenta contra a Constituição, na medida em que a Carta Magna fala em incentivo e não em obrigatoriedade: “Não adianta nós chegarmos aqui com ar de vitória e dizer o seguinte: ‘consequimos emplacar 40% da produção independente’ e amanhã uma liminar do Supremo Tribunal Federal acaba com essa obrigatoriedade”. De acordo com Paulo Camargo, o projeto de Feghali não tornou clara a intenção de que o espaço destinado à produção independente se referisse à produção independente nacional. Sobre esse aspecto, o relator, senador Sergio Zambiasi, questionou: “Como é que nos vamos caracterizar essa produção independente no projeto?”.

Conforme Camargo, o modelo de televisão aberta adotado no Brasil é “[...] viável economicamente, bom para o telespectador, bom para a cultura brasileira e mais, cria emprego, fomenta a produção independente e não precisa de regra para dizer o quanto, mas o mercado diz o que é possível”. Já Wolney Oliveira, da Associação de Produtores de Cinema do Norte e Nordeste, afirmou que a produção audiovisual brasileira é muito concentrada nos estado do Sudeste:

Eu acho que é normal que exista uma concentração de projetos em São Paulo e no Rio, até porque são os dois maiores centros de produção do País, mas me parece que essa produção poderia ser menos cruel. Eu acho que o projeto de lei da deputada Jandira Feghali, da regionalização da produção, vai nesse sentido.

Oliveira defendeu a permanência no projeto de dois pontos considerados fundamentais: os 40% para a produção independente e a exibição de um filme nacional por semana.

Para o senador Inácio Arruda (PCdoB/CE), o objetivo da audiência pública era buscar caminhos para aprimorar a legislação sem quebrar o “caráter federativo”. O ponto principal seria encontrar maneiras de “criar as condições tanto nos canais abertos como nos canais fechados para a circulação de um conteúdo regional e independente”.

Na segunda audiência pública, Cícero Aragon, da Fundacine, do Rio Grande do Sul, declarou que esse projeto é “um desejo muito antigo da produção independente e uma necessidade para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro”. Ele explicou que a regulação é importante porque, da forma como o mercado está configurado, “não há possibilidade de contar com o espaço suficiente para produção independente brasileira”. Para Aragon, a presença da produção independente e regional na televisão amplia os números de audiência, pois “o Brasil quer se ver”, mas a equação econômica ainda não está solucionada. Segundo ele, “basta que para isso a gente encontre uma forma que seja economicamente viável a aquisição dessa produção independente e isso só vai acontecer na hora que existir escala, e que a gente consiga desenvolver uma parceria com as televisões”. Outro aspecto do projeto de lei apontado como benéfico pelo presidente da Fundacine foi a indução da economia regional: “A gente acaba fomentando toda uma cadeia produtiva”.

Conforme Cícero Aragon, a aprovação do projeto na Câmara foi resultado de uma longa construção. “Existiu todo um diálogo”, que resultou na adaptação do texto: “ele era bem mais rígido e se flexibilizou justamente para atender também as demais capacidades de aquisição desses conteúdos e disponibilizações desses conteúdos”. Aragon defendeu a aprovação, sem alterações.

Marcio Novaes, da Rede Record, apresentou algumas sugestões para “aprimorar o que está sendo proposto”. Para o executivo, as televisões educativas deveriam ter mais encargos quanto à regionalização e à produção independente que as televisões comerciais, porque o modelo de televisão comercial brasileiro está baseado na venda de espaço publicitário e para isso é necessário ter audiência: “É assim que a coisa funciona, nós trabalhamos de acordo com o mercado, nós fazemos televisão para um público que quer ver essa televisão”. Novaes teme que, com a aprovação do Projeto de Lei, esse modelo seja ameaçado.

Se o argumento da produção independente para a inclusão de cotas na programação parte do princípio de que o Brasil quer se ver, quer ver seus vários sotaques, a televisão se defende afirmando que isso já ocorre, por mérito do sistema de redes. Conforme Marcio Novaes “foi essa TV que vemos hoje, que temos esse hábito diário, que foi e é possível que o Brasil conheça melhor o Brasil”.

Novaes levanta alguns questionamentos:

Será que estabelecer um percentual para a programação regional vai trazer o benefício esperado? Será que por se tratar de TVs comerciais não devemos apenas estabelecer um percentual mínimo e deixar o mercado reagir conforme o gosto da população, do telespectador? Será que o formato adotado hoje nas TVs comerciais livres, abertas e gratuitas não são eficazes em suas mensagens educativas e culturais que são inseridas dentro da sua programação que até hoje não trouxe nenhum prejuízo ao Brasil, ao contrário?”

Novaes também sugere que o melhor seria “deixar as coisas acontecerem naturalmente como aconteceu até hoje”.

Para Marco Antônio Coelho, da TV Cultura, o projeto de lei propõe um novo modo de produção para a televisão brasileira: “É o início da mudança do modo de produção de como que a TV brasileira produz a mercadoria dela que é o produto

audiovisual dela”. Entretanto, o executivo da TV Cultura ressalta que a mudança “não se faz às vezes por Decreto”, exige um grande esforço: “Mudar modo de produção é uma coisa complexa, você precisa ter recurso para abrir escala na produção independente e ao mesmo tempo dar recurso para a televisão para desmobilizar gente, produção, que ela já estava fazendo”.

Coelho contestou o Padrão Globo de Qualidade: “Ela tornou isso caríssimo e que no fundo é uma coisa subjetiva, o que é objetivo é padrão técnico de qualidade, então é linhas e definição, luz boa, câmera boa, isso dá pra discutir, o resto é outra discussão, discussão subjetiva”.

Jandira Feghali lembrou a tramitação do projeto de sua autoria na Câmara entre 1991 e 2002: “Nós levamos lá 12 anos trabalhando para que esse projeto fosse aprovado”. Conforme Feghali, a aprovação foi resultado de um amplo acordo: “A ABERT estava à Mesa, estava a TV Globo, estava o SBT, estava a Record, estava a Bandeirantes, estava a FENAJ, estavam os profissionais do cinema, estavam parlamentares de todos os partidos”. Para a ex-deputada, quando o projeto chegou ao Senado, “parece que esse acordo nunca existiu”. Na sua avaliação, o projeto aprovado na Câmara foi descaracterizado pelo relatório do senador César Borges: “Ele regulamentou a programação regional sem a produção independente, tirou a produção independente, tirou a programação de horário, tirou tudo”.

Para Feghali, o tema que encontrava maior resistência no projeto “chama-se produção independente, esse é o nó, não adianta, vamos ser francos aqui porque tergiversar não resolve”. Para ela, a presença da produção independente só vai estar garantida se o percentual for posto na lei. Feghali apelou aos senadores para que levassem em conta o acordo realizado na Câmara, a fim de aprovar o texto sem alterações: “É um apelo político. Se vocês conseguirem recuperar o projeto que veio da Câmara, é o ideal”.

Para a senadora Ideli Salvatti (PT/SC), a dificuldade para aprovar o projeto era grande: “Nós já estivemos até muito perto de aprovar, de conseguir a assinatura, nós tivemos a assinatura de todos os líderes para regime de urgência no Plenário e aí tem poderes que fazem líderes tirar, entende?”. Salvatti ressaltou a importância da Lei: “É intolerável que a gente não consiga aprovar um mínimo de reserva na veiculação da produção regional e independente”.

Já o senador Wellington Salgado (PMDB/MG) acredita que a realidade no momento da audiência era “completamente diferente do que era em 1991”. Além disso, Salgado considerou muito difícil encontrar a medida ideal: “Quantos por cento vai ser o ideal? Essa que é a grande dificuldade desse projeto. Porque o que é o ponto ideal é justamente qual é a capacidade financeira que tem para se produzir porque é cara a produção, você tem um limite de dinheiro aí”.

Na avaliação do senador Heráclito Fortes (PFL/PI), para aprovar o projeto é necessário trabalhar com objetividade: “Se não vamos passar mais oito, dez anos porque não se fala a verdade e nós temos que enfrentar a questão de maneira direta”.

A trajetória do PLC 59 de 2003 é emblemática. Foi apresentado em 1991 e até hoje não encontrou um consenso que possibilitasse sua aprovação. É o melhor exemplo de uma construção que sofre avanços e retrocessos. Foi aprovado na Câmara prevendo a produção regional e independente. Ao chegar ao Senado, o relator promoveu uma redução na proposta eliminando a produção independente.

4.4. Debate conjunto entre CCTCI E CDEIC sobre PL 29/2007

Entre agosto e setembro de 2007, as Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados realizam um ciclo de três audiências públicas conjuntas para debater o PL nº 29/2007 e seus apensados. A primeira delas ocorreu no dia 15 de agosto, a segunda, no dia 28 de agosto, e a última, em 13 de setembro de 2007.

Durante a primeira audiência, Evandro Guimarães, da Abert, afirmou que o conceito de radiodifusão não é completamente entendido. Para ele, a radiodifusão se caracteriza por ser “de recepção livre, e gratuita”, destinada a “telespectadores, cidadãos, eleitores, brasileiros em geral, a população como um todo”. Na sua avaliação, o PL nº 29 e seus apensados “[...] tentam esclarecer e trabalhar com algumas questões de vizinhança, de área cinzenta, entre o papel das empresas de telecomunicações e das empresas de comunicação social, no caso comunicação social eletrônica, rádios e

televisões”. Ele solicitou aos deputados que fossem consideradas “as diferenças essenciais entre telecomunicações, radiodifusão e comunicação social”, pois isso garantiria “[...] que algumas questões que estão por trás de nosso projeto de país soberano sejam preservadas para as futuras gerações”.

Guimarães defendeu a produção de conteúdo pelas emissoras de televisão. Segundo ele, essa atividade emprega cerca de 150 mil profissionais. Além disso, mais de 70% das programações exibidas são nacionais, sendo 90% no horário nobre. Ao defender o modelo brasileiro de televisão, Guimarães associou seu sucesso à construção da identidade nacional, de modo que o fracasso de uma incorreria na desestabilização da outra:

O importante elemento para o senso comum de ser brasileiro, para a coesão nacional, a identificação à imagem, a auto-estima e a identidade é a televisão aberta. Essa indústria, com cerne nacional, enfraquecida, transfere esse enfraquecimento a questões essenciais à auto-estima, ao sentido, ao objetivo e, novamente, ao senso comum de ser brasileiro.

Guimarães considera a televisão aberta democrática: “Não há nenhum autor, nenhuma temática que não tenham sido levados aos brasileiros. Esse processo de educação e coesão cultural não deve ser esquecido, não pode ser esquecido em nenhum momento em que o país pensa televisão e também um pouco em si mesmo”. Para Guimarães, a comunicação social, que ele traduz como radiodifusão, é a alma do país: “A comunicação social é o editorial, o falar de brasileiros para brasileiros, o convívio de brasileiros emissores, receptores, que, trocando essa energia altamente produtiva, constroem o alter-ego e o ego da Nação”. E esse seria o principal elemento a ser considerado na elaboração da nova legislação: “O brasileiro e os parlamentares não aceitarão, como nenhum país do mundo aceita, que a alma esteja em poder de terceiros”.

Frederico Nogueira, da Abra, também reforçou a diferença entre telecomunicações e radiodifusão: “Só lembro que a radiodifusão é livre, aberta, gratuita e tem controle de capital de brasileiros natos; e que, na telecomunicação, a coisa é limitada, fechada, paga e o controle do capital está no mundo afora”. Para Nogueira, a nova legislação deveria preservar a cultura brasileira e a identidade nacional. Para isso, sugeriu que fossem adotadas as seguintes medidas: restrição ao domínio do capital

estrangeiro; limites à concentração de capital; e eliminação do *gatekeeper*, “aquele que deixa entrar na porta quem pode e quem não pode”. Nogueira propôs que metade da programação dos canais de televisão por assinatura seja nacional e feita por brasileiros.

Diferentemente, José Pauletti, da Abrafix, acredita haver consenso sobre a distinção entre telecomunicações e radiodifusão: “Este é um consenso e, parece-me, também será consenso na Mesa”. Conforme Pauletti, as associadas da Abrafix querem poder oferecer aos seus clientes os serviços de voz, de acesso à banda larga e à internet e de televisão por assinatura, e avaliam que essa permissão irá “contribuir para a expansão em curto prazo, desse mercado”. Ele também defendeu que a entrada das empresas de telefonia no mercado iria provocar a redução do preço das assinaturas e o estímulo à criação de programação nacional, em especial por produtoras independentes. Outro ponto destacado por Pauletti foi a eliminação da regulamentação por tecnologia, por meio da revogação da Lei do Cabo. Entretanto, ressaltou que a nova legislação deveria contemplar os avanços da legislação antiga, como por exemplo, o carregamento dos canais de acesso público, de filmes brasileiros e o *must-carry*.

Alexandre Annenberg, da ABTA, foi outro que enfatizou a diferenciação entre televisão aberta e televisão paga: “O que confunde muitas vezes a cabeça das pessoas é que tudo se chama televisão, e quando se fala em televisão pretende-se colocar tudo dentro de um mesmo enquadramento. Então é muito importante que se entendam essas diferenças conceituais entre TV paga e TV aberta”. Para Annenberg, o modelo de organização da televisão aberta é vertical: “Ela produz, transporta e distribui seu conteúdo”, enquanto na TV paga os elos podem ser claramente vistos. Por isso, ele defendeu a elaboração de marcos regulatórios distintos, “observando as peculiaridades de cada um”.

Para o conteúdo nacional, Annenberg sugeriu fomento e incentivo, sem passar pelo cerceamento de conteúdos de múltiplas fontes e sem bloquear a livre troca. Segundo Annenberg, há uma grande dificuldade da televisão paga em adquirir conteúdo nacional de qualidade, “suficiente para integrar nossas grades”.

De acordo com Ércio Zilli, da Acel, o ponto de partida deve ser o questionamento “se devemos ou não, como cidadãos, pensar em proteção ao conteúdo nacional”. O representante das operadoras de telefonia celular acha que sim. Ele sugere três tipos de abordagem para garantir a proteção ao conteúdo nacional: a) criar um ambiente

favorável ao desenvolvimento da atividade; b) assegurar, aos produtores de conteúdo, canais de distribuição; e c) garantir ao usuário a liberdade de escolha. Zilli defendeu uma legislação com foco no usuário, que evite as barreiras artificiais ao ingresso de novos atores e as assimetrias regulatórias com base na origem do capital e da tecnologia.

Para Luis Cuza, da Telcomp, a expansão do conteúdo nacional está condicionada a uma distribuição ampla e diversificada. Para tal, ele defendeu a pulverização dos meios de distribuição como forma de beneficiar a sociedade. Ressaltou que a construção de mecanismos que impeçam a concentração é o ponto central a ser buscado: “A concentração de controle na distribuição gerará concentração na produção”. Segundo Cuza, há uma relação de causa e efeito entre a ampliação da distribuição e a expansão do conteúdo nacional – como se não ocorressem, ao longo da cadeia produtiva, outros fatores impeditivos para essa expansão. Para ele, nem é necessária uma nova legislação; bastaria aplicar as normas vigentes. A única restrição legal em vigor que Cuza acredita ser necessário rever seria a limitação ao capital estrangeiro.

A deputada Luiza Erundina (PSB/SP) notou uma “certa tensão” entre os dois segmentos presentes na mesa, cujos enfoques “[...] expressam interesses divergentes, não antagônicos”. Em sua avaliação, é necessário incorporar outros olhares aos debates, sob a ótica da democratização dos meios de comunicação social.

O deputado Jorge Bittar (PT/RJ), por sua vez, não viu nenhuma divergência incontornável: “Pude perceber muitas colocações complementares, algumas eventualmente divergentes”. O deputado elogiou o modelo de televisão aberto nacional, que ele considerou uma “grande conquista da sociedade, uma tevê aberta de qualidade”. O deputado Ivan Valente (PSOL/SP) questionou essa afirmação, e Bittar reiterou: “Muita coisa, como a teledramaturgia, é de boa qualidade. A tevê brasileira dá de 10 a zero nas tevês da maioria dos países, sem dúvida”. Para Bittar, é possível construir um substitutivo em que todos os envolvidos obtenham ganhos: “Os produtores de conteúdo ganham, os que vivem dos serviços de telecomunicações ganham também e, sobretudo, os usuários”. Sua preocupação era proteger a produção e a distribuição de conteúdo nacional, “porque isso tem haver com o nosso projeto cultural, com o nosso projeto de nação, e todos os países fazem isso”. Nesse sentido, ele defendeu duas estratégias, fomento e cotas, “mesmo que corra algum risco, viu Zilli? Risco nós sempre corremos”.

Frederico Nogueira, da Abra, apoiou a intenção de Bittar de proteger o conteúdo nacional: “Essa não é uma questão menor, mas uma questão de Estado”. Assim como Pauletti, da Abrafix, Nogueira pensa “[...] que deve haver eventualmente um esquema de cota”.

Nesse momento, travou-se um debate entre os dois relatores da matéria, Jorge Bittar e Wellington Fagundes, a respeito da adoção de cotas no substitutivo. Fagundes afirmou que esse é um “ponto divergente entre nós”.

Para Paulo Teixeira (PT/SP), autor de um dos projetos pensados, o que se pretende na nova legislação é, “além da produção nacional, ampliar o acesso à internet, à banda larga, pelos mecanismos de mercado, pelo barateamento desse acesso, e pelos mecanismos de ação pública”.

Na segunda audiência pública, o presidente da Anatel, Ronaldo Sardenberg, identificou pontos em comum nos projetos, como o objetivo de tornar mais claros os limites à atuação de diferentes empresas nos mercados de comunicação social eletrônica. Entre as divergências, ele citou o tratamento dado à produção e à programação de conteúdo audiovisual. Para Sardenberg, “os objetivos perseguidos nos projetos são aderentes aos objetivos buscados pela Anatel, em múltiplos aspectos”.

Sardenberg lembrou que a Anatel não tem competência para tratar de assuntos relacionados à produção de conteúdo audiovisual. Sugeriu que o fomento à produção de conteúdo seja feito por meio de “programadores independentes” aplicando o mesmo conceito da radiodifusão: “70% do capital pertençam a brasileiros natos e empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede no país”. Para ele, o estímulo e o incentivo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de filmes e vídeos poderão “[...] ser conduzidos em ação integrada entre Ancine e Anatel”.

Roberto Pinto Martins, do Ministério das Comunicações, destacou a diferença entre radiodifusão e telecomunicações: “Por seu alcance, poder social, diversidade e toda contribuição que podem trazer à cultura, ao desenvolvimento e à prestação de serviços, devem ser tratados de formas distintas”. O que diferenciaria os dois serviços, na opinião de Martins, são suas características básicas. A radiodifusão é a transmissão de sinais de um único emissor para milhares de receptores, enquanto nos sistemas de telecomunicações a comunicação é de um para um.

Segundo Roberto Martins, o Ministério das Comunicações não tem atribuição para tratar sobre conteúdo, “entretanto acho que toda a sociedade brasileira, neste momento está preocupada, com toda razão, não apenas pelos aspectos econômicos que o conteúdo representa, mas pelos aspectos sociais e culturais que esse conteúdo pode disseminar para toda a sociedade brasileira”. Para Martins, o Brasil já tem alguma experiência com cotas para conteúdo: “Na lei da TV a Cabo, por exemplo, poderíamos inclusive dizer que, de certa forma, isso ocorreu, quando este Congresso estabeleceu a obrigatoriedade de transporte de conteúdo de determinados canais”.

Zilda Beatriz Campos, secretária de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações, também achou necessário estabelecer a distinção entre radiodifusão e telecomunicações: “São, rigorosamente, diferentes: telecomunicações é um serviço tarifado, contratado; enquanto radiodifusão é ponto multiponto”. Além disso, a Constituição “separou taxativamente”, os dois serviços, completou. A secretária informou que o Ministério das Comunicações se posicionou de modo contrário ao projeto “porque envolvia radiodifusão e telecomunicações num mesmo pacote”. Para Campos, o projeto é confuso:

Não consegui entender o objetivo do projeto, se era fazer uma mudança na Lei Geral, se era uma mudança na Lei de TV a Cabo, se era abrir o capital das TVs a cabo para o capital estrangeiro ou se era possibilitar às operadoras de serviço fixo participar do mercado de TV a Cabo, de transporte de conteúdo.

Além disso, afirmou que desconfia que o projeto seja inconstitucional por incluir a radiodifusão no seu escopo.

Luis Carlos Prado, conselheiro do Cade, esboçou um conjunto de características do produto audiovisual: a) não escassez da mercadoria, que “uma vez produzida ela não acaba, ela está disponível, independente do número de pessoas que a consomem”; b) possibilidade de consumo por um número indefinido de pessoas; c) não rivalidade, ou seja, “o fato de alguém usá-la não reduz a sua oferta”; d) motivações econômicas e não econômicas para a produção – “algumas vezes é produzida mesmo podendo, eventualmente, perder dinheiro, porque são muitos os objetivos, como os de natureza ideológica”; e) custos fixos elevados e custo marginal muito pequeno – “para

produzir um filme, por exemplo, o custo é muito elevado e uma vez produzido, a sua reprodução custa muito pouco”.

Conforme Prado, o tamanho das emissoras no Brasil é pequeno: “A maior delas é a 27ª do mundo”. A maior televisão da América Latina é a mexicana Televisa; a brasileira fica em segundo lugar. O maior risco da atividade seria a produção de programas: “O custo não tem nada a ver com a demanda, pode haver um custo muito elevado e nenhuma demanda”. A televisão por assinatura é que tem o papel de aumentar a diversidade de oferta de programação: “A TV aberta, em geral, não comporta”.

Ao analisar a concentração do mercado, Prado apontou efeitos sobre a pluralidade e sobre a diversidade: “Pluralidade tem a ver com a ordem democrática”, que são “diferentes abordagens, diferentes visões ideológicas, diferentes aspectos de abordagem dos problemas nacionais”. Já a diversidade pode ser dividida em dois tipos: diversidade na abertura de mercado, “que tem a ver com diferentes tipos de programação”, e diversidade em resposta ao mercado, “quando a diversidade corresponde exatamente ao que o mercado demanda”. Para Prado, as políticas devem “estimular a diversidade de abertura de mercado”. Outra característica do produto audiovisual é o fato de o nacional e o estrangeiro não serem intercambiáveis: “O consumidor deseja um produto internacional, mas quer ver também o produto nacional”.

Sobre o marco regulatório em debate, o conselheiro do Cade defendeu uma política de estímulo ao conteúdo nacional, sem restringir o acesso às programadoras internacionais: “Impedir programadoras internacionais de adquirir ou programar conteúdo nacional tem esse efeito inverso e não necessariamente beneficia as programadoras nacionais, que poderiam ser beneficiadas com programas específicos para isso”. Para Prado, o marco regulatório deve considerar três pontos fundamentais: o aumento da produção nacional, o incentivo à cultura e à identidade nacional e a reserva de mercado para distribuição de conteúdo nacional. “Considero o produto midiático um bem público. Seus efeitos sobre a cultura nacional têm características peculiares e justificam a intervenção do Estado, aqui e em qualquer lugar do mundo, em qualquer fase.”

Manoel Rangel, da Ancine, demonstrou que o faturamento do mercado audiovisual brasileiro corresponde a apenas 1,5% do mercado mundial, sendo que a maior parte desse faturamento deriva da exploração de obras audiovisuais estrangeiras

no país: “O segmento de TV por assinatura, com apenas 4,6 milhões de assinantes, foi responsável por remeter ao exterior o equivalente a 500 milhões de reais em divisas em 2006, derivados da exploração de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil”.

Para Manoel Rangel, no cenário da convergência, o audiovisual é o bem mais cobiçado: “Ele é o nó central porque é nele que se enlaçam as atividades de telecomunicações com as atividades de comunicação social”. Rangel ressaltou que a proposta legal diz respeito ao uso de instrumentos de regulação econômica do mercado de conteúdo audiovisual e afastou qualquer tipo de interferência no conteúdo propriamente dito: “Quando nos referimos a conteúdos audiovisuais, falamos da economia do conteúdo audiovisual, do mercado de circulação de conteúdos”.

O presidente da Ancine defendeu uma regulação por camadas: a camada do audiovisual, que compreende as atividades de produção, programação e empacotamento, e a camada de telecomunicações, que é composta pelas atividades de provimento e distribuição. A primeira camada se refere à “oferta de conteúdos audiovisuais”, e a segunda, à “operação da rede” e à “venda do acesso a essa rede para receber sinais”. Sua sugestão é que a camada de telecomunicações seja regulada pela Anatel e a do audiovisual, pela Ancine.

Ainda segundo Manoel Rangel, é preciso estar atento à conexão entre fomento e regulação: “O estímulo público positivo aumenta sua efetividade quando associado a diretrizes regulatórias”. Para ele, a política regulatória deveria ter como base três princípios: a questão econômica, a questão cultural e o aprimoramento da democracia.

O investimento na produção nacional de caráter independente pelas programadoras internacionais só ocorreu, segundo Manoel Rangel, em função de uma previsão legal que as obrigou a investir: “Antes dessa previsão, a HBO não investia em conteúdo brasileiro – é bom registrar isso aqui também. E por uma razão muito simples: ela foi criada como estrutura e distribuição no Brasil para escoar a produção da matriz”. Rangel defendeu as cotas para conteúdo nacional em função da forma como está estruturado o mercado internacional de conteúdos:

Se olharmos o cenário internacional, de grades conglomerados de mídia, que operam com controles de rede, de estruturas de produção, de distribuição, como o caso da Time Warner – que tem controles de cabo, de TV aberta, de estúdio, de distribuidora, de canais de programação – enfim, grandes

conglomerados com estrutura verticalizada, ao abrir as redes aqui sem a devida reserva de espaço, não haverá vez para o conteúdo nacional.

Além da cota para o conteúdo nacional, Rangel defendeu espaço para os programadores nacionais. Para ele, conteúdo nacional é tudo aquilo “[...] produzido pelas empresas grandes e pelas de produção independente, inclusive pelas televisões, que são mais do que tudo produtoras de conteúdo”.

Na opinião de Jorge Bittar (PT/RJ), a separação constitucional entre radiodifusão e telecomunicações foi conveniente “para dizer o mínimo”. Entretanto, o deputado avalia que é “cada vez mais difícil” separar as duas atividades. Ele ressaltou que seu desejo é assegurar o modelo de TV aberta no país.

Para o deputado Paulo Teixeira (PT/SP), o debate sobre a comunicação social se configura como “um novo diálogo no Brasil”. Já o deputado Paulo Lustosa (PMDB/CE) entende que o desafio do debate consiste no equilíbrio entre três esferas: “A lógica econômica, o interesse sociocultural e o ideal de defender a democracia”. Ele apontou que tais aspectos são em muitos pontos “conflitantes e contraditórios entre si”.

O grande sucesso das telenovelas, “muito bem aceitas e respeitadas”, chamou a atenção do deputado Paulo Roberto (PTB/RS): “São um nicho muito grande da produção brasileira para o mercado internacional”. O deputado as comparou ao cinema dos Estados Unidos, mas ressaltou que “os demais produtos nacionais, a exemplo do cinema nacional, há grande queda não só de produção, mas de venda”. Nessa perspectiva, Paulo Roberto questionou: “Qual seria o impacto do marco regulatório para as emissoras de rádio e televisão?”.

Preservar a radiodifusão também foi um dos objetivos apontados pelo deputado Julio Semeghini (PSDB/SP): “Fazemos enorme trabalho para permitir o crescimento das conquistas do Brasil nos últimos anos. A radiodifusão é uma delas, o que todos reconhecemos”. Mas Semeghini, assim como Bittar, também questiona a distinção entre radiodifusão e telecomunicação, apontada pela Secretaria de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações: “Estamos apanhando para tentar entender a forma de preservar”.

Na terceira e última audiência, João Brant, do coletivo Intervozes, avaliou que o momento era especial no que tange à produção de uma nova legislação para comunicação no país: “Pela primeira vez, parece-me que os interesses privados colocados estão em conflito de alguma forma”. Para Brant, as orientações diferenciadas sugeridas pelos projetos de lei apresentados indicavam um momento propício para promover a elaboração de uma nova regulação para a comunicação, “que não se restrinja à TV a cabo, quem pode ou não veicular conteúdo na TV a cabo, e possa ter como base o interesse público e a comunicação como um direito”.

João Brant defendeu uma regulação por camadas e apontou os gargalos existentes em cada uma das diferentes camadas é o grande desafio a ser enfrentado, “[...] que obstruem a livre circulação de informação ou colocam barreiras de entrada muito grandes ou estabelecem a possibilidade de verticalização e de atuação de empresas com grande e significativo poder de mercado”. Para Brant, esses desafios consistem na garantia de espaço para a produção independente e regional, “conforme estabelece a Constituição”, e em como “discutir conteúdo nacional frente ao quadro de desnacionalização do capital que, provavelmente, vai garantir a programação”.

O representante do FNDC avaliou que o país produz material audiovisual abundantemente, mas tem problemas para distribuir essa produção: “As cotas são claramente uma opção para trabalhar para desobstruir esse gargalo”. As cotas seriam um “contrapeso”, na medida em que você dá ao controlador da rede o direito de escolher o que vai programar.

O fomento também foi lembrado por Fernando Brant, como outro ponto em que “precisamos avançar”. Ele ressaltou a necessidade de os mecanismos já existentes serem estendidos para a televisão.

Fernando Trezza, representante das emissoras públicas, informou que a entidade não compareceu com o objetivo de discutir se as teles iriam entrar no mercado de TV por assinatura – “quem vai decidir isso são os players do mercado, junto com o Congresso Nacional” –, mas sim para garantir o carregamento obrigatório da TV Câmara, da televisão pública, da TV Senado, da TV Justiça, das TVs das Assembleias Legislativas, das TVs das Câmaras Municipais, das TVs universitárias e das TVs Comunitárias, “o que me parece algo absolutamente razoável”. O financiamento da produção desses canais foi o segundo tema apontado por Trezza: “Acredito em uma

negociação com o Congresso Nacional, em uma negociação com a sociedade civil organizada, em uma negociação com o campo público das televisões – porque esta Casa também é de negociações e deve estar contemplando um percentual pequeno, alguma coisa para financiar a televisão pública neste país”.

Para Juliano Carvalho, do FNDC, o debate precisa partir do princípio constitucional de que liberdade de expressão é um direito individual e, portanto, não corresponde à “liberdade de empresa ou da operadora, ou da radiodifusora”. Segundo Carvalho, o marco regulatório deveria contemplar mecanismos que promovessem a quebra da concentração vertical e da propriedade cruzada e estimulassem “[...] a oferta de conteúdos representativos da pluralidade, o estabelecimento do acesso público aos conteúdos; e a garantia da diversidade regional”. Para atingir os objetivos enumerados, seria necessário o marco regulatório ter como pano de fundo a preservação da diversidade cultural e da soberania nacional.

O foco na circulação dos conteúdos e não nas plataformas tecnológicas é outro ponto a ser perseguido, na opinião do representante do FNDC. Pontos adicionais seriam o estabelecimento de mecanismos de controle público, as barreiras ao controle estrangeiro na produção de conteúdo e a neutralidade de rede. Carvalho defende uma agência reguladora única para o setor: “Não dá para se ter uma agência que cuida de um pedaço do processo da cadeia de valor e outra agência que cuida do outro pedaço”. Ele dá destaque especial à regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal: “Vamos até o fim”. Ainda de acordo com Carvalho, as cotas poderiam auxiliar na diversificação do conteúdo: “Assegurar, obviamente, do ponto de vista econômico, também uma diversificação da indústria nacional”.

Segundo Carlos Alkimim, da ABPTA, seus associados investem 3% da receita bruta de cada programadora por força do artigo 39 da MP nº 2.228/01, “e o que é mais incrível e fantástico para o povo brasileiro é que não só não nos retivemos nesse investimento 3%, como também o capital ativo circulante de cada companhia investido nessas coproduções é quase de um para um”. Alkimim fornece a estatística: nos últimos quatro anos foram coproduzidas 78 obras, com 44 diferentes produtoras, com investimento de R\$ 63 milhões, dos “quais 58 milhões foram alocados por intermédio dos 3% do art. 39”.

Alkimim afirmou que os canais internacionais oferecem ao público brasileiro “o mais alto nível de informação sobre aquilo que ele está vendo, com uma exposição na grade de canais e sinopse de filmes”. Além disso, obedecem “a classificação indicativa e garantem a transmissão de esporte brasileiro”. Quanto à proteção do conteúdo nacional sugerida pelos projetos de lei em análise, o representante da ABPTA acredita que “eles usam o jargão de proteção ao conteúdo brasileiro para consolidar a posição de mídias dominantes locais na produção e distribuição”.

Para a ABPTA, a União não poderia regular a comunicação social: “Não é competência da União organizar a exploração da atividade de comunicação social, que não se confunde com telecom e radiodifusão”. A entidade defende a completa distinção entre radiodifusão, telecomunicações e comunicação social: “A confusão fundamental da proposta está em assumir que os agentes relacionados a conteúdo seriam meios de comunicação social, o que não é correto, porque, como determina o art. 5º todos são iguais perante a lei”.

O maior ponto de discordância da ABPTA é a restrição ao capital estrangeiro nas atividades relacionadas ao conteúdo: “As restrições ao capital estrangeiro não são formas legítimas de incentivo ao conteúdo nacional de qualquer natureza e serão concentradoras do mercado interno nas mãos de grandes e poucos grupos locais”. Segundo Alkimin, a conjugação das cotas com a restrição ao capital estrangeiro seria “um retrocesso” para a produção de conteúdo nacional.

Para a ABPTA, a produção independente deve ser estimulada por meio de fomento, investimento, valorização e adequação do produto aos interesses dos espectadores. A entidade discorda de qualquer proposta de caráter “restritivo, limitador, criador de reservas ou cotas”, pois isso representaria um “retrocesso cultural, econômico, social e político”.

Luiz Antônio da Silveira, da ABPI-TV, acredita que o Brasil tem uma das TVs abertas “mais fechadas do mundo”. Nesse contexto, “a produção independente só começou concretamente a existir com a chegada dos canais por assinatura no início dos anos 90”. O representante dos produtores independentes afirma que a categoria quer “o direito ao trabalho”. Para Silveira, a inserção da produção independente se justifica, além da contribuição para a diversidade, do ponto de vista econômico: “O custo da produção independente é muito baixo”.

Para o deputado relator da matéria, Jorge Bittar (PT/RJ), a legislação deve ser feita para beneficiar o usuário: “Queremos que o cidadão brasileiro possa ter acesso a conteúdos cada vez mais diversificados, a conteúdos de qualidade e a serviços cada vez mais módicos”. Bittar (PT/RJ) comentou a afirmação do representante da ABPTA a respeito da falta de legitimidade da União para legislar sobre a matéria: “Causou-me profunda estranheza”. Segundo Bittar, a comunicação social já é regulada no Brasil: “Pode-se dizer que ela é mal regulada ou insuficientemente regulada, mas não há qualquer tipo de óbice à regulação da comunicação”.

O deputado João Maia (PR/RN), autor de um dos projetos apensados, defendeu sua proposta alegando que procurou “[...] fugir da questão social, que é da Constituição e definindo o que é um serviço de telecomunicações que possibilite a distribuição de conteúdo eletrônico, estruturado em uma grade de programação, para o público em geral, com acesso mediante contrato de assinatura do serviço e com interatividade”. Outra novidade proposta por Maia é a obrigatoriedade de 50% de conteúdo brasileiro na grade, sendo 10% independente. Para o deputado, a ideia de assegurar o conteúdo nacional pelo controle do capital “é equivocada”.

Paulo Teixeira (PT/SP), também autor de outro dos projetos apensados, considerou o barateamento do custo da TV a cabo como a meta a ser perseguida: “Se mudarmos essa legislação, podemos desbloquear, como foi dito aqui, não só a TV a cabo, mas também o acesso à banda larga, na medida em que se pode autorizar, permitir e criar um ciclo de investimentos na banda larga, barateando os custos”.

Teixeira questionou o deputado João Maia acerca da sua posição liberal quanto à origem do capital na produção de conteúdo nacional: “Me parece que as opções dos países têm sido de incentivo às suas empresas de conteúdo nacional para que possam produzir o conteúdo nacional para o seu país. Aí é importante que seja garantida a veiculação e que possam produzir conteúdo nacional para exportar”. Para o deputado, deve-se alavancar uma empresa brasileira de capital nacional, que seria “as redes de TV de conteúdo nacional que são grandes produtoras de conteúdo nacional e a produção independente”. Na avaliação de Paulo Teixeira, o marco regulatório precisa dispensar especial atenção ao conteúdo nacional, ao conteúdo regional e às empresas brasileiras de produção de conteúdo.

Para o deputado Walter Pinheiro, a desagregação de rede é o problema central que precisará ser enfrentado, caso contrário “[...] não poderei mexer na diversidade e enfrentar a concentração”.

4.5 PL nº 29/2007 e a disputa em torno das cotas

Entre junho e novembro de 2007, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara dos Deputados debateu a matéria e aprovou o substitutivo do relator Wellington Fagundes (PR/MT), em 22 de novembro de 2007. Fagundes havia elaborado um complexo, mas inócuo sistema de cotas para o conteúdo nacional. Porém, durante a votação no Plenário da Comissão, acatou sugestão do deputado João Maia (PR/RN) de incluir cotas de 50% de conteúdo nacional na programação, sendo 10% de produção independente.

A pedra fundamental do substitutivo aprovado pela CDEIC foi a divisão dos mercados entre as empresas de telecomunicações e as de radiodifusão. As primeiras ficaram impedidas de possuir mais que 30% do capital de empresas de radiodifusão, produção ou programação de conteúdo audiovisual brasileiro, bem como de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos nacionais, e ainda de contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, a não ser para produção de peças publicitárias. Por outro lado, as empresas de produção, programação e radiodifusão não poderiam deter mais que a maioria simples de empresas de telecomunicações. Fagundes explicou sua proposta: “Procuramos elaborar uma regulação flexível das eventuais ações de promoção das empresas de TV por assinatura, evitando que seu modelo de negócio se transforme na prática no modelo de radiodifusão”.

Sobre a adoção de cotas para conteúdo nacional e independente, o relator observou:

Uma das novidades importantes do projeto é a introdução de cotas de conteúdo nacional neste setor. Inicialmente havíamos

seguido a linha de apenas indicar a introdução de tais cotas, mas sem maiores detalhamento sobre percentuais e formas de aplicação. A idéia era que tal detalhamento seria de competência da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Dentro do intenso processo de discussão havido em nossa Comissão, o ilustre e caro amigo Deputado João Maia ponderou, no entanto, que tal tema apresentava uma característica intrinsecamente afeita à área de economia. Afinal, um dos objetivos fundamentais das cotas é a alavancagem de investimento no setor no país, gerando renda e empregos de alta qualificação. Dessa forma incorporamos tal ponderação em nosso substitutivo, acatando emenda do deputado João Maia que estabelece cota de 50% de conteúdo nacional no empacotamento de canais, sendo 10% de produção independente brasileira.

Inconformada com a adoção das cotas de conteúdo nacional nos canais de programação, no substitutivo da CDEIC, a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) lançou no dia 4 de dezembro de 2007 um manifesto denominado *Liberdade na TV*⁵⁹. A ação tinha por objetivo mobilizar os assinantes contra as imposições do PL nº 29. Entre as ações constava a veiculação de um filme nos canais pagos e a criação de um *hotsite*, o *www.liberdadenatv.com.br*, com os detalhes da campanha e as consequências da aprovação do projeto. O objetivo era mobilizar os assinantes do serviço.

Para a ABTA, o projeto era um retrocesso e um avanço do autoritarismo, uma vez que permitiria o controle dos meios de comunicação. “A imposição das cotas de conteúdo nacional ou vai encarecer – e muito – o serviço aos assinantes ou vai forçar os programadores e operadores a reduzirem os canais estrangeiros, o que pode inviabilizar toda a indústria de TV por assinatura no País”, explicou o presidente-executivo da ABTA, Alexandre Annenberg. Ele frisou que a entidade sempre defendeu o fomento à produção de conteúdo nacional. “Precisamos, e muito, de maior participação do conteúdo nacional, mas o mecanismo não deve ser a restrição ao conteúdo estrangeiro. O ideal seria fomentar, incentivar e estimular a indústria do audiovisual no País”, explicou.

Os principais argumentos do setor de TV por assinatura, disponíveis no site *www.liberdadenatv.com.br*, foram:

⁵⁹Cf. <http://www.s2.com.br/ReleaseTexto.aspx?press_release_id=20756>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Menos liberdade de escolha - Ao impor uma cota artificial e arbitrária na exibição da TV por assinatura, automaticamente a lei restringiria as opções de canais em nosso País. Isto praticamente isola o Brasil do resto do mundo, pois limita a livre circulação de bens culturais com base em seu país de origem. Este projeto é um passo ao autoritarismo, já que permite o controle dos meios de comunicação, e um ataque à liberdade garantida como direito fundamental no Art.5º da nossa Constituição Federal.

Redução da livre escolha de canais - Com a definição de cotas de exibição, canais já consolidados na programação que não possam cumprir os critérios do projeto ficam ameaçados de extinção. Mesmo o investimento em novos canais e em nova programação fica comprometido diante deste cenário. Como resultado, empregos diretos e indiretos ligados a todo setor de TV por assinatura ficam ameaçados.

Menos diversidade na programação - Como a demanda para preencher a programação dos canais é gigantesca – basta considerar que para consolidar 24 horas de uma grade é necessária a exibição de pelo menos 12 programas por dia – num primeiro momento é certo que o índice de reapresentações irá aumentar consideravelmente. Quem se lembra da cota de telas e da imposição de curtas metragens nas salas de cinema certamente sabe o que isto pode significar: reprises e mais reprises!

Controle da informação - ao determinar cotas nas TVs por assinatura, a Câmara sinaliza a disposição de interferir na programação exibida no País. Hoje, a restrição se dá por conta do país de origem. E amanhã? Alinhamento político? Que outro critério poderia ser adotado a partir daí? E se a ameaça hoje é no conteúdo veiculado na TV por assinatura (que por princípio deveria ser uma escolha individual do assinante, já que não se trata de exibição em plataforma de regime público), o que impediria futuras restrições à Internet? Aos celulares? Aos telefones?

Conteúdo Nacional – Ao se posicionar de forma contrária ao projeto, o setor de TV por assinatura não está combatendo a produção de conteúdo nacional. Pelo contrário! A ABTA sempre apoiou e sempre prestigiará a exibição de conteúdo nacional. O que o país precisa é de uma política eficaz e efetiva de incentivo à produção do conteúdo brasileiro. Algo que o regime de cotas imposto não é capaz de concretizar.

Para completar a campanha, a entidade colocou um vídeo no ar, em dezembro de 2007, intitulado *Manifesto ABTA*⁶⁰:

⁶⁰ Cf. <<http://www.youtube.com/watch?v=TPAdUnj0Bn8&feature=related>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Desculpe interromper sua programação assim, mas se o Projeto de Lei 29 de 2007 for aprovado, não será mais você quem vai escolher a programação da sua TV por assinatura. Com essa Lei, 50% dos canais da sua TV terão que ser nacionais e 10% do conteúdo de todos eles, mesmo os estrangeiros, também. Eles decidem o que você vai assistir e no final é você quem pagará mais por isso. Não deixe que prejudiquem a sua liberdade de escolha. Entre nesse site www.liberdadenatv.com.br e diga para seu deputado eu pago, eu escolho o que quero assistir na minha TV por assinatura.

Em resposta à ação da ABTA, a Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão divulgou nota⁶¹ apoiando os mecanismos de proteção ao conteúdo nacional do PL nº 29/2007 e atacando a campanha da ABTA:

É no mínimo aterrorizante a maneira pela qual a ABTA sustenta sua argumentação, induzindo o assinante a ser contra o conteúdo nacional. A campanha da ABTA erra o tom sugerindo que o espectador perderá a liberdade de escolha em detrimento do conteúdo brasileiro. O Projeto ainda está em discussão, portanto, passará por aprimoramentos. Também será debatido pelo Congresso e pela sociedade. É natural que a ABTA manifeste suas posições. Mas distorcer a realidade usando a rede de canais representada por uma entidade respeitada como a ABTA resvala na falta de ética. Liberdade de escolha é um direito fundamental do cidadão.

Além disso, os produtores independentes encaminharam ao Conselho Nacional de Auto Regulamentação Publicitária (Conar) uma representação contra a campanha Liberdade na TV⁶², solicitando a retirada do vídeo do ar. Conforme informação publicada pelo periódico *Tela Viva News*⁶³, em 20 de junho de 2008, o Conselho de Ética do Conar acatou, por maioria, a representação do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) contra a campanha promovida pela ABTA.

Essa ação foi realizada em conjunto pela Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão e pelo Congresso Brasileiro de Cinema, marcando uma

⁶¹ Cf. <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2198>. Acesso em: 30 jun. 2011.

⁶² Cf. <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2008-April/000753.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

⁶³ Tela Viva News. Conar acata queixa do CBC contra comercial da ABTA. Política de comunicação, 20 jun. 2008.

trajetória de parceria na defesa e na articulação da aprovação do projeto no ambiente legislativo.

Em meio a essa batalha e com a configuração moldada pelo substitutivo da CDEIC, o PL nº 29 e seus apensados foram enviados à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). O deputado Jorge Bittar (PT/RJ) ficou com a relatoria. Em dezembro de 2007, o deputado apresentou um substitutivo, para o qual foram oferecidas 145 emendas. Entre dezembro de 2007 e julho de 2008, Bittar apresentou quatro versões diferentes para o texto e acatou inúmeras solicitações de alteração. No período, houve várias tentativas de pôr a matéria em votação, mas, sem acordo entre os parlamentares da comissão, isso nunca chegou a ocorrer. Um dos principais entraves à aprovação do projeto era o Capítulo V, que tratava das cotas de conteúdo nacional.

Para dar sustentação às propostas de Jorge Bittar (PT/RJ), o grupo favorável ao modelo proposto, composto pelas emissoras de TV Abril, Record e Bandeirantes, Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI/TV) e CBC, divulgou nos principais jornais nacionais, no dia 8 de julho de 2008, um manifesto de apoio ao PL nº 29, denominado *Manifesto de apoio ao capítulo V do PL 29/2007*, no qual tornava público seu apoio ao projeto:

Defendemos a diversidade e a pluralidade na produção, programação e distribuição de conteúdos audiovisuais numa ambiente de ampla, livre e justa concorrência. Sendo assim somos contra qualquer monopólio ou exclusividade de distribuição de conteúdo audiovisual e defendemos mecanismos transitórios que assegurem o acesso de múltiplos agentes da indústria de produção e programação audiovisual brasileira às plataformas de distribuição. Entendemos que todos os consumidores brasileiros terão melhores opções e preços, advindos da natural multiplicidade de ofertas de TVs por assinatura.

As programadoras internacionais reagiram enviando carta aos deputados da CCTCI, como mostra o informe do Informativo Tela Viva de 07 de julho de 2008⁶⁴:

⁶⁴ Cf. <<http://www.telaviva.com.br/07/07/2008/programadores-internacionais-fazem-manifesto-contrapl-29-2007/tl/90507/news.aspx>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Os programadores se dizem preocupados com “a forma como as discussões com a iniciativa privada têm sido conduzidas, visando atender aos interesses de grupos econômicos, sem que os programadores internacionais tenham sido sequer ouvidos ou atendidos nos seus pleitos”. A ABPTA se coloca especialmente contrária às alterações sugeridas pelos grupos Abril, Band e Record, e pelos produtores independentes de TV e cinema. Também criticam as atribuições dadas pelo substitutivo à Ancine.

Em 26 de agosto de 2008, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados deferiu requerimento protocolado pelo deputado Cezar Silvestri (PPS/PR), solicitando o pronunciamento da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). Ao chegar à CDC, a relatoria do PL nº 29 foi avocada pelo então presidente da Comissão, deputado Vital do Rêgo Filho (PMDB/PB). Esse movimento de tramitação pode ser atribuído ao impasse que havia sido estabelecido na CCTCI.

O relator, Vital do Rêgo Filho (PMDB/PB), entregou a primeira versão do seu substitutivo em maio de 2009, para o qual foram oferecidas 108 emendas. Vital Filho elaborou cinco versões para o texto, tentando acomodar as diversas demandas. A CDC aprovou o substitutivo no dia 19 de agosto de 2009. Sobre as cotas de conteúdo nacional e de produção independente, Rêgo Filho declarou:

As cotas de conteúdo são reconhecidamente objeto de polêmica e entendimentos díspares. A linha do Substitutivo foi focar na atividade mais nobre do audiovisual, no caso a produção. Nesse sentido, sem descuidar dos atuais modelos de negócios dos canais de programação existentes, incluiu-se uma cota de produção independente nos canais que veiculam produção nacional. Assim, as operadoras internacionais e os consumidores não sofrem ingerência excessiva do estado, deixando a cargo da audiência e do sucesso econômico das programações a decisão de veicular conteúdo nacional. Ao mesmo tempo, a produção independente foi fomentada e uma janela de veiculação foi garantida por meio da exigência de que 30% da produção seja independente. (BRASIL, 2009)

Embora Vital do Rêgo Filho tenha proposto um complexo sistema de aplicação de cotas de conteúdo nacional e independente na programação, na prática, ele apenas criou obrigações para os canais que já veiculavam conteúdo nacional, imputando-lhes a veiculação de conteúdo nacional independente, quando a programação nacional exibida

exceder 3 horas e 30 minutos de veiculação semanal. Para escapar da regra, bastaria o programador fugir do conteúdo nacional, optando pelo estrangeiro. Além disso, o relator criou um canal para veiculação exclusiva de conteúdo brasileiro, com programação de 12 horas diárias de conteúdo oriundo de produtora independente. Nada muito diferente do pouco já previsto na Lei do Cabo, em seu artigo 31. Entretanto, o Plenário da CDC aprovou duas emendas ao substitutivo de Vital do Rêgo Filho, restaurando as cotas obrigatórias de conteúdo nacional e independente. Mais uma vez, o embate em torno das cotas foi decidido no Plenário da Comissão.

Em setembro de 2009, o PL nº 29 foi devolvido à CCTCI e Paulo Henrique Lustosa (PMDB/CE) foi designado relator. Apenas três meses depois do envio do projeto, o substitutivo de Lustosa foi aprovado, após cerca de 10 horas de debates acalorados, no dia 2 de dezembro de 2009.

Os produtores independentes divulgaram nota solicitando aos deputados que votassem a favor do texto na CCTCI. A nota, intitulada *PL 29 amplia o direito de escolha do cidadão*, fazia o seguinte apelo: “Sr. Deputado, vote a favor do PL 29. Ele garante a liberdade de escolha do povo brasileiro por bons programas nacionais na TV por assinatura”.

As cotas, embora um pouco mutiladas, sobreviveram mais uma vez. A reação da ABPTA, em conjunto com a Sky, foi veicular novo comercial, na tentativa de mobilizar o assinante e eleitor a se manifestar junto a seu deputado. O título do filme era *PL 29* e ele dizia o seguinte:

Sabia que o Congresso quer adotar uma lei que pretende impor a programação na sua TV? Pelo Projeto de Lei 29 vários dos canais que você escolheu no seu pacote terão que se trocar por canais nacionais e os canais internacionais também terão que ter programas nacionais. Isso significa que você que paga a conta terá a sua liberdade de escolha e diversidade cultural limitada. Entre nesse site [liberdadenatv.com.br] e diga ao seu candidato – eu pago, eu escolho o que quero assistir na minha TV por assinatura. Exija sua liberdade.

Em resposta, os produtores independentes divulgaram nota de apoio ao projeto:

A ABPITV apoia: as cotas de conteúdo nacional e independente; as atribuições da Ancine como órgão competente para exercer as

funções de regulação e fiscalização das atividades de programação e empacotamento; os mecanismos de fomento à produção nacional; o texto aprovado na CCTCI fruto de ampla negociação. ABPITV rejeita: os votos em separado; qualquer alteração de mérito da proposta do relator, especialmente quanto às questões do conteúdo.

Finalizada a apreciação pelas comissões de mérito, restava à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) dar seu parecer sobre constitucionalidade, legalidade e boa técnica legislativa. Em 16 de dezembro, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) foi escolhido relator. Em maio de 2010, a CCJC aprovou o PL 29, com votos em separado de Paes Landim, Roberto Magalhães e Régis de Oliveira, alguns deles contrários às cotas de conteúdo nacional.

Em 26 de maio de 2010, Régis de Oliveira (PSC/SP) protocolou requerimento⁶⁵ na Mesa Diretora com o intuito de levar o projeto à votação do Plenário da Câmara dos Deputados. Mas alguns deputados, especialmente Jorge Bittar (PT/RJ), Paulo Lustosa (PMDB/CE) e Julio Semeghini (PSDB/SP), obtiveram sucesso no recolhimento das assinaturas necessárias para derrubar o requerimento de apreciação pelo Plenário. Depois dessa última batalha, o PL nº 29 seguiu para o Senado Federal, onde tramita sob a numeração PLC 116/10.

Listam-se abaixo os principais elementos do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, especialmente os artigos que se referem às cotas:

- a) as empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras (com sede no Brasil) não podem deter mais de 50% do controle ou a titularidade do capital total e votante de prestadoras de serviços de telecomunicações;
- b) as prestadoras de serviços de telecomunicações não podem ter controle ou titularidade de participação superior a 30% do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão e de produtoras e programadoras com sede no Brasil;

⁶⁵RICD artigo 58, §1º, combinado com o §2º do artigo 132.

- c) as prestadoras de serviço de telecomunicações, suas controladas e controladoras não poderão adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional, nem contratar talentos artísticos nacionais;
- d) a gestão, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção inerentes à programação e ao empacotamento são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos;
- e) 3 horas e 30 minutos semanais são reservadas à veiculação de conteúdo nacional, metade produzido por produtora brasileira independente, nos canais de espaço qualificado⁶⁶;
- f) a cada três canais de espaço qualificado, um deverá ser brasileiro, sendo 1/3 programado por programadora brasileira independente;
- g) dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos dois deverão veicular, no mínimo, doze horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre;
- h) serão destinados novos recursos à Condecine, que serão utilizados na produção audiovisual independente. Trinta por cento dos recursos deverão ser destinadas a produtoras brasileiras situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
- i) As competências serão divididas entre Ancine, responsável pela programação e empacotamento, e Anatel, pela distribuição.

4.6. O Senado analisa o PLC nº 116/2010

No Senado Federal, cinco comissões foram destinadas a analisar o PLC nº 116 de 2010. Demóstenes Torres (DEM/GO), relator do projeto e presidente da Comissão de

⁶⁶São aqueles canais que transmitem majoritariamente conteúdo que não integre as seguintes categorias: 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.

Constituição, Justiça e Cidadania, primeira a analisar a proposta, afirmou a necessidade de apreciar com calma o projeto devido a sua grande complexidade. Tal atitude ia de encontro ao desejo daqueles que gostariam de ver o projeto aprovado rapidamente, entre eles os produtores independentes e as empresas de telefonia. Após chegar ao Senado Federal, o antigo PL nº 29 de 2007 foi objeto de duas audiências públicas conjuntas entre as Comissões de Educação, Cultura e Esporte; Constituição, Justiça e Cidadania; Assuntos Econômicos; Meio Ambiente; Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. A primeira delas foi realizada em 1º de dezembro de 2010 e a segunda, em 07 de dezembro de 2010.

Na primeira audiência, Alexandre Annenberg afirmou que o projeto de lei recebeu na Câmara dos Deputados “uma série muito grande de enxertos”, os quais, na sua avaliação, “[...] transfiguraram os objetivos iniciais do PL”, que seriam viabilizar a entrada das teles no mundo da televisão por assinatura, “coisa absolutamente indispensável, dado os rumos da convergência”.

As cotas de conteúdo nacional e as novas atribuições dadas à Ancine foram os grandes enxertos introduzidos no Projeto de Lei pelos deputados, na opinião de Annenberg. Ele afirmou que a associação é favorável ao conteúdo nacional, mas não acredita que as cotas sejam um mecanismo eficaz “porque não garante a qualidade do conteúdo e onera o consumidor”. O outro ponto polêmico são as competências atribuídas à Ancine, que “deixa de ser uma agência fomentadora do cinema, fomentadora do conteúdo nacional para se transformar em agência fiscalizadora do conteúdo nacional”.

Mesmo com essas ressalvas, Annenberg pediu a rápida aprovação do projeto de lei, tendo em vista a impossibilidade de se retardar a entrada das teles na área de televisão por assinatura: “Sem o PLC acabam-se encontrando outros caminhos para a entrada das teles” e “esses caminhos levam a contornar a legislação”. Foram essas as razões que levaram o presidente da ABTA a afirmar que a entidade “mudou sua posição”, apesar das cotas e das atribuições da Ancine, porque da forma como está a legislação atual é “o pior dos mundos”.

Cícero Aragon, do CBC, demonstrou a baixa presença do conteúdo nacional na televisão por assinatura:

Para os senhores terem uma idéia, hoje o Brasil possui cerca de 115 canais de TV por assinatura internacionais e apenas 30 brasileiros. Desses, 50% ou seja, 15, são da mesma empresa programadora. Desses 15 canais, cerca de sete deles são joint ventures com canais internacionais. Isso significa que nós temos apenas oito canais de propriedade brasileira, desses apenas 03 exibem majoritariamente conteúdo brasileiro. Desses que exibem conteúdo brasileiro dentro dessa programadora, apenas um é dedicado à produção independente brasileira.

Para Aragon, essa descrição comprova a concentração no mercado e a necessidade de uma regulação por meio de “uma política de cotas para equilibrar esse mercado”.

Segundo o representante do CBC, no que se refere ao conteúdo, o PLC nº 116 prevê: a) ampliação do número de operadoras; b) ampliação no número de canais e de programadoras brasileiras; c) criação de um espaço mínimo de exibição para a produção brasileira; d) dois canais dedicados à exibição de produção independente brasileira; e) proteção às empresas nacionais de programação de conteúdo e às empresas produtoras nacionais, através de incentivo e fomento. De acordo com Aragon, a perspectiva cultural e a identidade nacional são os principais elementos que justificam as cotas, especialmente no que tange à produção independente:

Nós estamos muito acostumados neste País a sermos vistos por muito poucos olhos, ou seja, por grandes redes de televisão, que têm todo o mérito e são essenciais, mas que, no entanto, acabam gerando um olhar muito particular, sem que seja possível que vários olhares feitos por vários cineastas neste Brasil, de norte a sul, possam alcançar as telas de televisão.

Para Aragon, a imposição das cotas é muito pequena: “São três horas e trinta semanais, no horário nobre, sendo metade disso produzido por produtora independente brasileira”, ou seja, são cerca de trinta minutos por dia. Para o representante do CBC, um percentual tão baixo não poderia “inviabilizar comercialmente, algum canal ou alguma programadora”.

Para César Rômulo Silveira Neto, do Sindtelebrasil, o novo marco regulatório, ao permitir a entrada das teles no mercado de televisão por assinatura, vai “[...] atender a uma enorme demanda da sociedade brasileira por serviços com mais velocidade,

serviços mais baratos e serviços mais eficientes”. Outro ponto destacado por Silveira Neto foi o da necessidade de investimentos que propiciem ganhos de escala, que está “retratado na oferta de serviço triple play e quadriplay e para isso é fundamental que as empresas de serviços de telecomunicações sejam autorizadas a prestar serviços de TV por assinatura”.

Para o representante do Sindtelebrasil, seus associados abriram mão de muitos aspectos importantes durante as negociações na Câmara dos Deputados: “Abrimos em pontos essenciais para nós, porque entendemos que é muito mais importante para a sociedade brasileira ter esse PLC 116 aprovado do que ficar esperando”. Silveira Neto lembrou que todos os atores cederam em busca do consenso: “Todos abriram mão para chegarmos naquilo que era possível”.

Manoel Rangel, da Ancine, lembrou que o Senado foi a casa precursora nos debates dessa matéria: “Em 2007 houve pelo menos três audiências públicas aqui no âmbito da Comissão de Educação”. Para ele, os objetivos foram perseguidos ao longo de quatro anos de polêmica – “foram muitas, foram intensas” –, mas ao final houve um “alto grau de consenso”.

Rangel contestou a afirmação de Annenberg de que o PL nº 29 seria muito simples e de que ao longo da tramitação foi adquirindo enxertos: “O PL 29 não é mais o PL 29 e nem o foi, sequer, nos primeiros sete meses de tramitação na Câmara, porque ele era – todos conhecem os ritos do legislativo – na verdade, quatro projetos somados, apensados, para travar o debate sobre esse marco regulatório”. Com isso, Rangel rebateu a tentativa de desqualificação, pelo representante da ABTA, da construção de um marco regulatório mais amplo.

Na segunda audiência, Adriano Roberto Civita, da ABPI/TV, afirmou que a qualidade da produção audiovisual independente brasileira é “inquestionável” e citou como exemplos as séries *Mandrake* e *Filhos do Carnaval* e a animação *Peixonautas*. Para Civita, o PLC nº 116 dará maior “visibilidade” ao produtor nacional, que teria “muito pouca chance de colocar sua programação na televisão brasileira”.

Para Marcos Bitelli, consultor jurídico da ABPTA, não há consenso dos programadores internacionais “em relação a vários pontos do projeto de lei”. Segundo ele, a associação não foi ouvida “no sentido de fazer prevalecer seus pontos de vista”.

Bitelli considera que existem algumas inconstitucionalidades no projeto: “O art. 220 da Constituição proíbe qualquer tipo de regulação de comunicação”. Outro ponto negativo destacado por Bitelli foi o das atribuições dadas à Ancine: “O Congresso dá uma carta em branco – é a maior delegação legislativa que eu já vi – para que a Ancine passe a legislar sobre comunicação em geral, não sobre o serviço”.

Mas o ponto mais grave do projeto, na avaliação da ABPTA, são as cotas de conteúdo nacional: “Política de cota para televisão por assinatura é uma coisa absurda! Por quê? Porque televisão por assinatura não é televisão aberta”. Segundo a associação, as cotas comprometeriam a liberdade de expressão e a comunicação: “O termômetro da democracia está se quebrando com esse precedente”.

Para João Carlos Saad, da Abra, o projeto, que foi apoiado pela entidade no início, se transformou num projeto “[...] que não protege a produção brasileira, nem sequer é independente”. A Abra defende uma proposta de 50% de canais importados e 50% de canais produzidos no Brasil. Mas o que realmente preocupa o presidente da Abra e da Band é a previsão de que o radiodifusor não pode deter mais que 50% de operadoras de televisão por assinatura:

Nós brasileiros, a menos que troquemos de língua, não podemos fazer comunicação. Eu não posso fazer telefonia, não posso fazer televisão por assinatura, não posso fazer banda larga. Por que isso? Por que essa proibição aos brasileiros? De onde se tirou isso? De onde tiramos esse desatino de não estimular os brasileiros? Esse é um setor estratégico.

João Saad é proprietário de uma pequena operadora de televisão por assinatura e terá que se desfazer de 51% do negócio se o projeto for aprovado. Ele defendeu que sejam promovidas alterações no texto: “Se não é o caso de nós passarmos isso para mais tempo para que possamos debater com mais profundidade, analisar, questionar os pontos em que eles estão errados, e talvez levar essa discussão para um todo, levar essa discussão para o conjunto da obra das comunicações brasileiras”.

Para o presidente da Anatel, Ronaldo Sardenberg, o projeto “reorganiza a cadeia produtiva do serviço de televisão por assinatura”, além de unificar o tratamento legal dado ao tema, que atualmente está disperso em vários documentos.

Teresa Trautman, diretora da Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (ABPA), comentou a discordância da Sky sobre as cotas: “Sky é uma empresa 100% estrangeira e tudo o que ela quer é remeter lucros. Então, evidentemente que ela vai ter uma posição muito forte contra qualquer coisa que diminua o seu lucro, porque os executivos aqui têm que cumprir metas. Igualmente com as programadoras estrangeiras”. Para a diretora da ABPA, que defendeu a aprovação imediata, o percentual de conteúdo nacional proposto no texto é muito pequeno: “Tanto escândalo por causa de 1%”. Em sua avaliação, o PLC promove a abertura de mercado para a produção nacional independente:

nós estamos na produção independente sem mercado nenhum para exibir, nós queremos ter acesso ao mercado, e isso aqui vai nos possibilitar um mínimo acesso ao mercado, mas um acesso que vai conseguir fazer com que o Brasil veja a sua cara, conheça a sua cultura, conheça o seu povo.

Para Roberto Moreira, presidente do Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (Siaesp), o PLC nº 116 de 2010 é o resultado de muita negociação e representa o consenso de vários segmentos da atividade: “Todos tiveram que ceder um pouco e o resultado é um compromisso histórico, porque constrói uma convergência de interesses inédita”. Moreira entende a adoção das cotas como um mecanismo que garante “um maior leque de escolhas ao público”. Para ele, o projeto promove a regulação econômica do conteúdo: “Ele não disciplina nenhum assunto referente à liberdade de expressão, seu âmbito é exclusivamente econômico, e misturar os assuntos é semear a desinformação”. O representante do Siaesp também defendeu a aprovação: “O PLC já foi exaustivamente debatido e ele é resultado de um equilíbrio delicado de interesses. Sua aprovação é urgente e conclamo o Senado a responder a essa necessidade ainda este ano”.

Luís Roberto Antonik, da Abert, expôs a falta de consenso entre seus associados sobre o projeto: “Ficamos com uma dificuldade muito grande em nos manifestar como entidade acerca dele”. Segundo Antonik, a Rede Globo seria favorável à aprovação, com alterações, o SBT teria posição contrária e a Record apoiaria a aprovação da forma como o texto veio da Câmara.

Para Jacinto Arruda Câmara (PUC/SP), a Constituição deu à cultura nacional e à produção independente, especificamente, um papel relevante: “É um equívoco esconder ou considerar que o Estado brasileiro não tem o dever de fomentar a participação da cultura nacional nos diversos meios de comunicação”. Mas o jurista ressaltou que a Carta Magna também protegeu a “liberdade empresarial e a liberdade de pensamento”. Segundo Câmara, a Constituição Federal (artigo 221 combinado com artigo 222) não sugere a criação das cotas como forma de proteção ao conteúdo independente, mas sim que isso seja realizado por meio do fomento: “Esse é o papel reservado pela Constituição à atuação do Estado: fomentar, incentivar”.

Segundo Renata Bonilha, da Sky, a empresa não é contra todo o PLC nº 116: “Ela tem restrições pontuais”. A Sky seria a favor da entrada das teles no mercado e da revogação da Lei do Cabo. Os pontos de discordância seriam as cotas e as competências dadas à Ancine. Sobre as cotas, Bonilha afirmou que o mecanismo violaria vários princípios constitucionais:

Nós entendemos, sim, que essa questão do incentivo à cultura nacional, da forma como está sendo posta no PLC, encontra vedações expressas, sim, na liberdade de expressão da atividade artística, na questão da livre iniciativa, na questão da livre concorrência e, em especial, na violação ao direito do consumidor.

Para o senador Álvaro Dias (PSDB/PR), o projeto é contraditório, “ao contrário do que procurou se passar na última audiência pública que aqui realizamos”. O senador defendeu a transferência do debate do PLC nº 116 para o novo marco regulatório que estaria em elaboração pelo Poder Executivo: “É uma questão que deve ser discutida no atacado, e não no varejo”. A inconstitucionalidade das cotas foi outro ponto destacado pelo senador: “O maior pecado é querer regular conteúdos – o que é antidemocrático”.

Para a senadora Ideli Salvatti (PT/CS), o projeto já foi exaustivamente debatido e deve ser aprovado. Além disso, a senadora apontou que o texto tem o apoio da maioria das entidades que foram ouvidas nas duas audiências públicas: “Ninguém aqui disse: ‘É isso que eu quero. Isso é o melhor’. Mas todos que estão a favor dizem o seguinte: ‘É melhor a gente ter isso consagrado em lei, para a gente conseguir evoluir a partir da lei aprovada’”. A senadora Ideli Salvatti também fez uma forte defesa das cotas:

Mas o duro, Senador Demóstenes, é trocar todos os canais e não se enxergar como povo brasileiro, não ver uma manifestação cultural, de nenhuma das regiões do nosso País, de não ver um filme nacional, de não ouvir uma música brasileira. Isto é que nós temos que terminantemente colocar algum parâmetro.

Para o senador Inácio Arruda (PCdoB/CE), as cotas seriam o principal impedimento para a aprovação do projeto e não uma suposta inconstitucionalidade: “Esse é o problema central, é essa a amarra que temos que quebrar aqui no Congresso Nacional”. O senador apontou o longo debate promovido pelo Senado sobre o tema: “Debate não faltou. Aqui nós tivemos um exagero de debate. Não tem nada a ver com constitucionalidade, com Ancine, com Anatel, nada disso. Tem a ver com interesses que mexem com essa coisa bem pequenininha, mas que mexe com um interesse gigantesco, que é uma cota”.

O senador Antônio Carlos Junior (DEM/BA) defendeu um debate mais amplo: “O Senado não pode ser homologador de aprovações feitas na Câmara dos Deputados. Ele tem que discutir”. O senador declarou não ter restrições severas ao projeto, somente algumas “discussões pontuais”.

O senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) acredita que o conteúdo deve conquistar o mercado por sua qualidade e não depender de uma política de cotas: “Quando vem um produto o usuário quer assistir, pode ou não estar no canal que ele vai buscar onde estiver”.

Para o senador Demóstenes Torres (DEM/GO), o debate sobre o projeto é muito mais complexo e não está restrito aos desentendimentos sobre cotas: “Esse é o fundo que está se levantando para dar uma conotação nacionalista para o projeto ser aprovado, e, na realidade, não é nada disso”. Segundo Torres, não há nenhum obstáculo intransponível para a aprovação do projeto, seriam apenas “pontos específicos para superar inconstitucionalidades”.

Em 15 de dezembro de 2010, o líder do Governo, senador Romero Jucá, tentou aprovar requerimento de urgência transferindo a votação das comissões para o plenário do Senado, a fim de acelerar a aprovação do PLC nº 116 de 2010. Contudo, o requerimento foi retirado da pauta, por falta de acordo entre as lideranças. O ano se encerrou sem uma definição do caminho que o projeto irá seguir.

Uma nova lei para a televisão por assinatura no Brasil é necessária para dar conta das evoluções tecnológicas e corrigir distorções que impedem o crescimento do setor. Essa urgência impulsionou o andamento do projeto. Outros fatores também influenciaram a tramitação, como a necessidade de expansão da rede de banda larga. O arcabouço legal aprovado na Câmara buscou promover maior competitividade ao setor e garantir a diversidade, ao ampliar a presença de conteúdo nacional e independente na grade de programação. Não foi uma construção fácil, nem linear, houve avanço e retrocesso, mas contou com a participação da sociedade civil e do empresariado do setor. Nesse sentido, houve pluralidade de vozes. A introdução de mecanismos protecionistas para o conteúdo brasileiro - cotas e fomento à produção - representou uma inovação. Em relação às outras propostas analisadas, do ponto de vista da inserção de conteúdo audiovisual na televisão, essa parece ser a única com chances reais de se materializar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

VIA SACRA POR CAMINHOS, DESCAMINHOS, ATALHOS E BECOS SEM SAÍDA DA POLÍTICA AUDIOVISUAL.

A posse do Presidente José Sarney, em 15 de março de 1985, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 05 de outubro de 1988; assinalam o início de um período de democracia no Brasil que, felizmente, se estende até os dias atuais. Neste período, o país se reinventou institucionalmente e passou por grandes transformações sócio-econômicas e político-sociais. Durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso o principal desafio foi o de conquistar a estabilidade econômica. Já nos 08 anos em que o país esteve sob o comando do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, além da manutenção da estabilidade econômica, foram implantadas políticas com vistas ao crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social.

Durante o regime militar, a televisão no Brasil, a exemplo do rádio, se consolidou como mídia acessível à população, com grande aceitação em todas as classes sociais. Neste período autoritário, em consonância com o discurso da integração nacional, um dos favoritos dos governos da época, foi construída a infra-estrutura que permitiu às emissoras de televisão as transmissões simultâneas, inclusive com telejornais que cobriam “ao vivo” os itens mais relevantes da agenda de notícias: nacional e internacional. A grade das emissoras contava ainda com outros atrativos que mobilizavam e integravam os telespectadores, tais como as telenovelas e os programas esportivos. Foi um período de forte investimento e de crescimento da indústria da televisão no Brasil e de consolidação da hegemonia do modelo privado de grandes redes, com destaque para a Rede Globo de Televisão.

Paralelamente, o cinema brasileiro também tentava se desenvolver e se industrializar, enfrentando mais barreiras do que a televisão, conforme foi explicitado no primeiro capítulo desta dissertação, por meio de autores que analisaram a história do cinema brasileiro no período. Segundo estes autores, vários fatores impediram que o cinema crescesse e se industrializasse tal como ocorreu com a televisão. Em vez do filme nacional se tornar hegemônico, como aconteceu com a programação nacional produzida internamente, quem assumiu esse papel foi filme internacional. Tal ocupação

do mercado nacional pelos produtos da indústria hollywoodiana de cinema não ocorreu somente no Brasil e não ficou restrito no tempo; pelo contrário, permanece até hoje e é cada vez mais avassalador.

Esta pesquisa procurou analisar a presença/ausência do conteúdo nacional de produção independente na televisão brasileira, nos últimos 10 anos, do ponto de vista da construção do discurso em favor da obrigatoriedade da inserção da referida produção. Durante muito tempo, no Brasil, produção nacional independente era sinônimo de produção de filmes, especialmente filmes de longametragem ficcionais, direcionados para o mercado de salas de cinema. Demorou muito para que os produtores de cinema percebessem que a televisão era um mercado promissor para seus filmes. Também tardou o surgimento de produtores audiovisuais independentes de programas formatados especificamente para a televisão. A ABPI-TV só foi constituída em julho de 1999, com o objetivo de congregar os produtores independentes de conteúdo audiovisual para a televisão e de encaminhar suas demandas, sendo o espaço de exibição na TV aberta e na TV por assinatura sua principal reivindicação. Este interesse tardio fez com que tais demandas encontrassem a televisão brasileira já consolidada nas seguintes bases: modelo de negócio assentado na verba publicitária; hegemonia das redes privadas no mercado, com destaque para a Rede Globo de Televisão; cadeia produtiva verticalizada, onde as emissoras produzem o conteúdo que veiculam ou compram conteúdo no mercado internacional; padrão técnico-estético definido; e audiência fidelizada e identificada com o tipo de produto que lhe é ofertado cotidianamente. Como então “furar” este bloqueio nas “telinhas”? Como industrializar o cinema nacional?

No final da década de 1990, a corporação cinematográfica promoveu uma reflexão na tentativa de compreender os motivos que levavam a atividade a funcionar ciclicamente e foi buscar as soluções junto ao Estado. Os produtores independentes de conteúdo para televisão também foram se queixar ao Estado. Só então os cineastas e produtores independentes de TV passaram a cortejar as emissoras de televisão lhe propondo “casamento”. Passaram a cortejar a TV como quem corteja uma viúva rica cinquentenária; e elegeram o Estado como negociador do casamento arranjado. O dote deveria incluir: espaço de exibição por meio de “cota de telinha”, “mesada” na forma de verba de produção e “passeio de braços dados” na forma de promoção dos filmes. O problema é que a viúva, além de rica é esperta e não aceitou até hoje o pedido de casamento. O Estado, por sua vez, “é Juiz de Paz”, e só aceita fazer o enlace se for

consensual entre as partes. A metáfora aqui descrita não é original. Pelo contrário, foi inspirada das audiências públicas analisadas, onde foi utilizada inúmeras vezes. Aliás, recorrer ao Estado é um posicionamento histórico da classe cinematográfica nacional, que parece acreditar na neutralidade do Estado na condução dos problemas estruturais do setor (Bernardet, 2009).

Grande parte do arcabouço legal e institucional referente à atividade cinematográfica durante quase todo o século XX derivou de uma ação do Poder Executivo. Não como um afago à classe cinematográfica, mas porque os interesses eram convergentes. Os cineastas brasileiros do século passado reivindicavam para si e para seus filmes o papel de construtores de uma identidade nacional, tema caro aos governos de então (Simis, 2008). Foi assim com a primeira cota de tela em 1932 e as seguintes: a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) em 1934; o Convênio Cinematográfico Educativo, também em 1934; a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939; a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC) em 1966; a criação da Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) em 1969; e a criação do Conselho Nacional de Cinema (Concine), em 1976; todos foram instituídos por meio de decreto.

Em 1990, o então Presidente Fernando Collor de Mello extinguiu o aparato institucional e a política cinematográfica em vigor, sem propor nenhuma alternativa. A partir de 1991, começaram a surgir medidas legais com a intenção de reestruturar o setor: a Lei Rouanet em 1991, a Lei nº 8.401 em 1992 (já revogada) e a Lei do Audiovisual em 1993, a MP nº. 2.228 em 2001 e a Lei nº 11.437 em 2006. Nenhum dos instrumentos citados contemplava a aproximação entre o cinema e a televisão, salvo a edição de um decreto em 1962 que instituía a obrigatoriedade de exibição de um filme nacional por semana, produzido para a TV. Os filmes tinham que atender a duas condições: serem considerados de boa qualidade pelo Geicine e não ultrapassar a metade do preço médio de filmes para a televisão de idêntica categoria.

A legislação que rege a televisão aberta é o Código Brasileiro de Televisão de 1962. Sobre a circulação do conteúdo na programação são impostas apenas três obrigações: mínimo de 5% (cinco por cento) de serviço noticioso, máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo destinado à publicidade e mínimo de cinco horas por semana, para exibição de programação educativa. Não há definição para programa de

caráter educativo. Na televisão por assinatura, a legislação da TV a Cabo determinou a oferta de um canal de conteúdo nacional independente, pelas operadoras. Nesse cenário quase deserto, os produtores independentes, aqueles que não têm vínculo com emissoras de radiodifusão ou serviço de comunicação eletrônica de acesso condicionado, começaram a reivindicar espaço de exibição nas televisões, de onde estavam, praticamente, alijados.

As organizações Globo detêm a hegemonia sobre a exibição de conteúdo nacional no país. A Rede Globo é a emissora com maior audiência, além de ser a maior produtora de conteúdo nacional. A Globosat, maior programadora brasileira, distribui conteúdo para as principais operadoras de televisão por assinatura. As programadoras internacionais, vinculadas aos grandes estúdios cinematográficos norte-americanos, são responsáveis pela maioria do conteúdo veiculado nos canais pagos. Como se pode constatar, pelo menos aparentemente, não há espaço para o conteúdo nacional de caráter independente. Além do que, não há um acompanhamento sistemático da natureza da programação que é veiculada na TV aberta e na TV por assinatura no Brasil. Há um monitoramento dos canais que veiculam filmes por parte da Ancine, porém não há dados suficientes sobre a situação da presença de outros tipos de conteúdo nacional independente.

A Agência Nacional do Cinema é encarregada de gerenciar a aplicação dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal e do Fundo Setorial do Audiovisual. Tais recursos só podem ser investidos em produções independentes. Por essa razão existem dados sobre a produção independente realizada com recursos do Estado, mas não sobre aquelas que tenham sido realizadas com recursos privados. Ainda assim, a Ancine promove um acompanhamento periódico de alguns canais pagos, que atestam a baixa presença do conteúdo nacional. Essa situação decorre de um vazio regulatório onde faz falta uma agência reguladora para a área do audiovisual. Ao contrário dos cineastas, que costumam recorrer ao Estado para intermediar suas demandas, as empresas de televisão querem o Estado longe de seus negócios, embora sejam concessionários ou permissionários deste mesmo Estado.

A legislação em vigor contempla a possibilidade de coprodução entre a produção independente e os canais internacionais e, mais recentemente, também com a

radiodifusão. São recursos decorrentes de renúncia fiscal do Estado que devem ser aplicados na produção de conteúdo audiovisual independente⁶⁷.

A partir de 1999 os produtores independentes de audiovisual (cinema e televisão), começaram a frequentar as duas Casas Legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal - com o intuito de buscar instrumentos legais favoráveis à construção de uma parceria entre o conteúdo audiovisual independente e a televisão.

Após esta Via Sacra por caminhos, descaminhos, atalhos e becos sem saída; da política audiovisual do Estado Brasileiro, apresenta-se a seguir um resumo incompleto desta política, nos últimos 10 anos, tendo a luta por espaço de exibição na televisão brasileira para a produção audiovisual independente como fio condutor.

Entre os anos de 1999 e 2000, a Comissão de Educação do Senado Federal promoveu o ciclo de audiências públicas “Povo do Cinema” para debater os problemas enfrentados pelo setor e propor algumas reformas. É curioso notar a denominação atribuída às audiências que definiu a categoria cinematográfica pela sua devoção à atividade. São pessoas “possuídas” pelo cinema, que lutam por sua existência e continuidade. São o “povo do cinema”. Nesse sentido pode-se dizer que a classe se reconhece e é reconhecida de modo bastante distinto de outras categorias profissionais. Talvez tal posicionamento seja derivado do entendimento do filme como produto cultural, com valor artístico e não, meramente, parte da indústria do entretenimento (Ortiz, 2006). Não ocorreu a ninguém denominar os empresários e executivos da área de televisão de “povo da televisão” e muito menos de convidá-los para dialogar com o “povo do cinema”. Não houve pluralidade no debate que ficou restrito ao “Povo do Cinema” e ao Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura. Chama a atenção o fato de terem sido convidadas somente personalidades de destaque do meio cinematográfico e audiovisual, ao invés das entidades representativas. A necessidade de instituir parceria com a televisão foi um dos temas de destaque nos debates.

A análise dessas audiências demonstrou inicialmente uma falta de consenso da categoria sobre as medidas a serem impostas à televisão. No desenrolar dos debates, três linhas de ação dominaram a pauta: promoção do filme nacional, financiamento e

⁶⁷Artigo. 39 da MP 2.228 e art. 3A da Lei do Audiovisual e artigo 3º-A da Lei 8.685. Parte dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual.

exibição obrigatória. Esse último item foi objeto das maiores disputas. Parte dos convidados era contrária à obrigatoriedade e defendia uma fórmula que estimulasse as empresas a exibirem o conteúdo nacional independente. Para os demais, somente a instalação de cotas poderia acarretar maior presença desse conteúdo na televisão brasileira. Tal divisão reflete o histórico conflito interno da categoria: uma parte o considera um negócio; a outra, uma missão. (Ramos, 1983; Simis, 2008). Entre os senadores, houve praticamente consenso de que a adesão da televisão deveria ocorrer voluntariamente, a partir de medidas legais baseadas em estímulo e não em obrigação. Esse consenso foi traduzido no texto do relator, acatado pela Comissão de Educação, que não propôs qualquer medida que favorecesse a aproximação entre o cinema e a televisão.

O ciclo de audiências pode ter contribuído para o amadurecimento das reflexões da categoria cinematográfica em torno de algumas questões que se tornaram centrais para o desenvolvimento da atividade. Isso pode ser notado pela realização do 3º Congresso Brasileiro de Cinema, ocorrido em junho/julho de 2000, que produziu um diagnóstico da realidade do setor muito semelhante ao do Senado Federal. A pauta de reivindicações seguiu o mesmo roteiro, com destaque para a importância da televisão no processo de consolidação da indústria audiovisual brasileira. Sobre este tema, a plenária do Congresso aprovou algumas propostas: a) criação de uma contribuição de 3% sobre o faturamento das emissoras de televisão aberta e por assinatura; b) regulamentação do art. 221 da CF, com proposta de 30% de produção independente; c) cota de tela para filmes de longa e curta-metragem; d) revisão da regulamentação da TV por assinatura.

No final de 2000, o governo criou o Grupo Executivo do Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil, com a intenção de acomodar as demandas da categoria. O trabalho do GEDIC resultou na elaboração de uma nova política para o setor, com maior participação do Estado, que se materializou no atendimento de duas das principais reivindicações: a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e o Conselho Superior de Cinema (CSC) por meio da Medida Provisória Nº 2.228 de setembro de 2001. Meses antes, tinha circulado um anteprojeto preparado pelos integrantes do GEDIC em que a parceria com a televisão aparecia em quatro linhas de atuação: a) cota de tela; b) financiamento; c) aquisição de direitos a preços justos e d) promoção institucional e publicidade dos filmes de produção independente na televisão. Entretanto, na Medida Provisória encaminhada pelo governo, não havia qualquer artigo

sobre televisão. O tema foi debatido durante um ano na Comissão de Educação do Senado Federal, no 3º CBC e no Gedic. Tudo leva a crer que as empresas de televisão e suas associações, principais implicadas, não apoiaram as medidas, no que foram prontamente atendidas pelo Estado.

No mesmo ano em que a Ancine foi criada, o Ministério das Comunicações pôs em consulta pública o anteprojeto de uma nova Lei da Radiodifusão em substituição ao CBT. Isso motivou a Comissão de Educação do Senado Federal a promover duas audiências. A proposta previa, entre outros, o estabelecimento de percentuais mínimos para programação regional, para filmes de longa e curtametragem de produção independente e para teledramaturgia brasileira inédita. Salvo o Secretário Executivo do Ministério das Comunicações, os convidados que compareceram às audiências poderiam ser divididos em dois blocos: os que defendiam o interesse público da comunicação e o bloco empresarial, lutando por interesses privados. Por razões distintas, ambos se posicionaram contrários à proposta do Ministério. O bloco ligado à democratização da comunicação apontava a timidez da proposta, com escopo restrito à radiodifusão e sem alterações significativas no modelo. Já para o grupo de empresários, sua atividade seria de cunho privado, além de excessivamente regulada. Outro ponto destacado pelo empresariado era o grande sucesso e reconhecimento público da radiodifusão. Todos os senadores apontaram a dificuldade de tramitação de uma legislação sobre tal tema. Para Saturnino Braga essa matéria estaria destinada ao imobilismo e quanto mais abrangente fosse o escopo da legislação, menor a possibilidade de avanço no legislativo. Os produtores independentes não foram convidados. O projeto de lei da radiodifusão nunca foi enviado ao Congresso.

Entre as tentativas de regulamentar o art. 221 da Constituição, estão dois projetos que foram objetos de quatro audiências públicas. Em 2001 ocorreu uma audiência do PLS N° 202/99 do senador Antero Paes de Barros (PSDB/MT), na Comissão de Educação do Senado, que obrigava as emissoras a destinarem 50% do seu horário nobre à produção regional. Novamente os produtores de audiovisual não estiveram presentes. Entre os empresários, o argumento contra a adoção da regra era o mesmo: a inviabilidade econômica e a falta de profissionais qualificados nos estados. Aparentemente, a produção regional estava representada pelo Sindicato dos Artistas do Rio de Janeiro, que apoiava a proposta. Para os senadores, produção regional de conteúdo televisivo estaria relacionada à preservação da cultura regional. Não havia um

entendimento econômico da atividade, nem a noção de que esta produção poderia ser realizada por outros agentes econômicos que não as emissoras locais, tais como produtores independentes. Esse projeto foi arquivado.

O Projeto de Lei Nº 256 de 1991 da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) é a tentativa mais polêmica e famosa de regulamentar o art. 221 da CF. Em 2002, a proposta foi debatida na CCTCI da Câmara dos Deputados. O texto original determinava a exibição obrigatória de 30% (trinta por cento) de programação regional, sendo 5% (cinco por cento) destinado à teledramaturgia, além disso, contemplava a exibição semanal de um filme de produção nacional. Dez atores do setor compareceram à audiência, oito deles ligados à radiodifusão; um representante da televisão por assinatura e um representante da Fenaj. Gustavo Dahl, que foi convidado, mas não compareceu, seria o único a falar em favor da produção independente, mesmo assim, tolhido pela função de Presidente da Agência Nacional do Cinema. A radiodifusão foi retratada pelos seus representantes como uma atividade de recepção gratuita responsável pela integração nacional e formadora da identidade brasileira. A partir do argumento da excelência do serviço, todos pediram a não intervenção do Estado, reafirmando seu caráter privado. O único a apoiar o projeto, com alterações, foi o representante da Fenaj. O relator Marcelo Barbieri (PMDB/SP) construiu um texto que logrou consenso na CCTCI, posteriormente o projeto foi aprovado na CCJC e enviado ao Senado em 2003, após 13 anos de tramitação. A proposta da Câmara previa a obrigatoriedade da exibição de programação regional em percentuais diferenciados de acordo com o tamanho da população, sendo 40% (quarenta por cento) de produção independente e exigia também a exibição de um filme nacional por semana. As televisões por assinatura deveriam inserir na grade um canal dedicado à veiculação de produção cultural e educativa nacional, sendo 60% (sessenta por cento) de produção independente.

Em 2007, no bojo das discussões acerca da convergência tecnológica e sua regulamentação, o projeto de Feghali voltou à pauta e foi debatido em duas audiências públicas na CE do Senado Federal. Essas audiências tiveram representação mais plural que a anterior ocorrida na Câmara, com a presença de diversas entidades representativas. O debate foi polarizado. De um lado, os radiodifusores; de outro, Feghali e os produtores independentes que defendiam a aprovação sem alterações no texto enviado pela Câmara, resultado de um longo processo de negociação. No centro das discussões o substitutivo do senador Cesar Borges (DEM/BA) que havia eliminado

todas as referências à produção independente, bem como a obrigatoriedade de exibição de longa metragem na TV aberta, além do canal de conteúdo cultural e educativo de produção nacional e independente nas TVs por assinatura. Na opinião do representante da Abert, Evandro Guimarães, o senador Cesar Borges havia “aperfeiçoado” o texto da Câmara. Guimarães adotou a estratégia de ignorar as demandas da produção independente e não tratou do tema em seu discurso. Já as três entidades associativas dos produtores audiovisuais independentes promoveram uma defesa qualificada do tema com argumentos culturais e econômicos, além de exemplos internacionais. Além disso, tentaram demonstrar a intenção de se enquadrar ao modelo existente: “a gente quer se adequar à necessidade da televisão”. Feghali lembrou o acordo na Câmara que sustentou a aprovação do projeto, com a participação da Abert, Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Fenaj, produtores cinematográficos e parlamentares e cobrou sua manutenção. Para a ex-deputada o que impede o avanço do projeto são os artigos referentes à produção audiovisual independente: “este é o nó, vamos ser francos”. Com o fim da legislatura em 2010, o projeto foi arquivado. Em 2011, o senador Inácio Arruda (PCdoB/CE) pediu seu desarquivamento e o projeto voltou à tramitação.

Em 2003, o Senador Roberto Saturnino (PT/RJ) apresentou o PLS 88 com a intenção de obrigar as TVs públicas e privadas a aplicarem 2% (dois por cento) de sua receita bruta na produção e compra de direitos de exibição de filmes de produção independente. Este foi o primeiro debate que contou com representantes das televisões e os produtores independentes, estes últimos na pessoa de Lucélia Santos. Para os radiodifusores, o projeto seria inconstitucional por violar o art. 5º da CF, que garante a liberdade de expressão, ao interferir no conteúdo da programação; além disso, alegaram que a promoção do cinema nacional não seria função constitucional da radiodifusão. Por outro lado, Lucélia Santos apontou a importância da televisão para a sobrevivência do cinema, e ressaltou que a parceria seria um bom negócio para os dois lados: “o cinema nacional é bom, muito bom”. Esse foi um debate surdo. De um lado, a radiodifusão argumentava pela inconstitucionalidade da proposta, por supostamente violar a liberdade de expressão, e apontava a “devastadora” consequência econômica. Por outro lado, a produção independente buscava afirmar a supremacia cultural do cinema frente à televisão. Coube aos representantes do governo, Gustavo Dahl, Presidente da Ancine; e Orlando Senna, Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura; a tentativa de intermediar o debate. Eles apontaram elementos que julgavam necessitar maior reflexão,

dentre eles: a) o direito de acesso do consumidor à produção cinematográfica nacional; o baixo valor pago pela TV pela compra do produto nacional; b) a falta de regulamentação do art. 221da CF e c) a necessidade da promoção do filme brasileiro. Orlando Senna ressaltou que o projeto retomava a ideia original da Agência Nacional do Cinema, que teria sido mutilada no nascimento. Ao final da audiência, os senadores presentes se declararam abertamente contrários à proposta e o projeto foi arquivado no final da legislatura.

Em 2004, Gilberto Gil, Ministro da Cultura do governo Lula, promoveu uma tentativa de resgatar a ideia original do Gedic e transformar a Agência Nacional do Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. O objetivo era elaborar um novo marco regulatório para o setor que estenderia as competências da Ancine para toda a esfera do audiovisual, incluindo a televisão. Entre outras atribuições, a Ancinav regularia a exploração de atividades audiovisuais nos serviços de radiodifusão e de telecomunicações.

O que distinguiu essa tentativa de negociação de um novo marco regulatório das anteriores foi o alto grau de envolvimento do Ministério da Cultura, com a presença de Gil no Conselho de Comunicação Social, na Comissão de Educação do Senado Federal e no Seminário promovido em conjunto pela Casa Civil, Universidade de Brasília e Câmara dos Deputados. Em todas as oportunidades tentou demonstrar disposição para o diálogo, além de apontar que o anteprojeto era fruto das demandas do setor audiovisual. A proposta do ministério foi posta em consulta pública, analisada pelo Conselho Superior de Cinema e debatida em três audiências públicas no âmbito do legislativo. Foram elaboradas três versões diferentes na tentativa de acomodar as pressões. Ainda assim, publicamente, ela foi bombardeada. A classe audiovisual se dividiu, numa reedição do conflito interno que permeia a categoria. O Congresso Brasileiro de Cinema, que havia exercido um papel fundamental poucos anos antes, ao congregiar toda a categoria e pressionar o Estado no sentido de uma nova política cinematográfica, perdeu representatividade e viu parte importante de seus membros constituírem uma nova entidade: Fórum do Audiovisual e do Cinema. No centro da disputa, a televisão e as propostas de financiamento e obrigatoriedade de exibição. O FAC se aliou aos representantes das emissoras no combate ao projeto da Ancinav. Os principais jornais de circulação nacional foram escolhidos como o local das manifestações contrárias ao projeto, sob o argumento da ameaça à liberdade de expressão. Para o CBC e outras

entidades representativas do audiovisual, o posicionamento do FAC era devido ao relacionamento de seus membros com a Globo Filmes. No início de 2005, a proposta foi arquivada e o governo criou um Grupo de Trabalho para elaborar uma nova lei de comunicação, que até o momento não foi apresentada.

A partir de 2007, surgiram projetos de lei com a intenção de alterar as regras da TV a Cabo, unificar as normas para as diferentes tecnologias e revogar os impedimentos para o capital estrangeiro e para as prestadoras de serviço telefonia. Nesse cenário, configurou-se uma nova oportunidade para a negociação da inclusão do conteúdo nacional independente nos canais de TV. Dois projetos de lei tiveram papel relevante nesse debate: o PLS 280 de 2007 e PL 29 de 2007 (e seus apensados). O PLS 280 de autoria do Senador Flexa Ribeiro atendia às reivindicações da radiodifusão, ao restringir as atividades de produção, programação e provimento de conteúdo brasileiro para brasileiros; limitar a participação de capital estrangeiro a 49% (quarenta e nove por cento) e prever um período de transição de 10 anos para a entrada das teles na prestação de serviços de TV por assinatura. Já o PL 29 (original) favorecia o setor de telecomunicações.

O PLS 280 foi objeto de três audiências públicas na CE do Senado. O debate foi plural com a participação da maioria das entidades representativas dos segmentos da atividade. Os principais temas debatidos foram: defesa do conteúdo nacional, adoção de cotas de exibição, criação de uma linha de financiamento para a produção audiovisual, restrição da atividade de produção e programação aos brasileiros; revogação da limitação ao capital estrangeiro para distribuição de conteúdo, liberação das teles na prestação de serviço de televisão por assinatura, definição de conteúdo nacional, uniformização de direitos e deveres entre prestadoras de serviços semelhantes, distinção entre radiodifusão e telecomunicações. Nesse momento inicial, as entidades apresentaram suas demandas e justificaram seus posicionamentos. Outro ponto a ser destacado foi o caráter didático que revestiu as exposições das entidades, que tentaram explicar minuciosamente suas demandas e a conveniência da adoção das novas regras.

Enquanto a tramitação do PLS 280 sofria algumas interrupções, na Câmara dos Deputados, o PL 29 foi sendo sucessivamente analisado e votado nas quatro comissões para as quais havia sido designado: CDEIC, CDC, CCTCI e CCJC. A CDEIC e a

CCTCI promoveram em conjunto três audiências para debater o projeto⁶⁸. As cotas se constituíram no tema mais polêmico do debate, extrapolando o limite das audiências. Em certa medida, a própria sociedade foi convidada a debater o tema, a partir da ótica da ABTA, que divulgou campanha nos canais associados. Houve uma grande disputa entre a produção audiovisual independente nacional e os canais internacionais, que deixaram a ABTA, quando esta associação aderiu ao projeto e instituíram outra entidade representativa: ABPTA.

As novas regras para a televisão por assinatura, segundo o projeto aprovado na Câmara, contemplam a neutralidade tecnológica, a eliminação da restrição ao capital estrangeiro, liberação das prestadoras de telefonia para o serviço de distribuição de conteúdo, limite de 30% de participação das empresas de telecomunicações na produção e programação de conteúdo e de 49% para emissoras de radiodifusão que queiram atuar no segmento de telecomunicações, cotas para conteúdo nacional e para canais nacionais e fomento para o conteúdo nacional independente.

Os interesses envolvidos no PL 29 vão muito além das cotas. O que está em jogo é a possibilidade das prestadoras de telefonia oferecer ao assinante num mesmo pacote: televisão por assinatura, banda larga e telefone. A liberação da atividade para tais empresas poderá alterar a configuração atual do mercado. Estão em disputa interesses de dois grandes setores: telecomunicações e radiodifusão. As cotas não são naturalmente uma condição essencial para a reorganização do setor, entretanto a conjuntura permitiu que o debate avançasse e alcançasse um ponto consensual. Alguns fatores sustentaram a presença das cotas no texto do PL 29 aprovado na Câmara: o apoio do Poder Executivo e de parte das entidades, notadamente, das telecomunicações e a presença constante das associações representativas da categoria audiovisual durante a tramitação do projeto, angariando apoios e defendendo seus pontos de vista junto aos parlamentares. A conjugação desses três elementos proporcionou o avanço da proposta.

O objetivo desta investigação era identificar a configuração dos discursos em torno da obrigatoriedade de exibição de conteúdo audiovisual nacional independente na televisão, bem como perceber se ocorreu um processo de acomodação dos novos grupos que provocasse alguma alteração no posicionamento dos atores hegemônicos. Ao

⁶⁸A CDC também promoveu outras três audiências. Mas esta investigação se dedicou a analisar apenas as audiências ocorridas nas comissões de mérito.

analisar as audiências públicas ocorridas no âmbito do poder legislativo, foi possível observar mudanças significativas em relação aos atores que delas participaram.

O conceito de produção independente que inicialmente era sinônimo de produção cinematográfica se ampliou e passou a incorporar a produção independente de conteúdos formatados especificamente para a televisão. O surgimento da ABPI-TV, em 1999, ratifica essa mudança. Foi observado que esta associação atuou na “guerra de posições”, a partir de 2007, notadamente nas negociações sobre a nova lei de televisão por assinatura, em consonância com o CBC, que congrega as entidades que representam os cineastas.

Nesses dez anos, surgiram novas entidades representativas em vários dos setores analisados decorrente das lutas internas e de reposicionamentos ideológicos. O campo da radiodifusão, considerado aqui como hegemônico, representado desde 1962 pela Associação Brasileira de Emissoras Brasileiras de Radio e Televisão (ABERT) viu surgir uma nova associação em 2005: Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) fundada pelas emissoras Band e Rede TV! Entre os membros da corporação cinematográfica também ocorreram conflitos. Por ocasião dos debates em torno da criação da Ancinav, cineastas dissidentes do CBC criaram o Fórum do Audiovisual e do Cinema – FAC. O CBC era favorável à proposta e o FAC, contra. Outra ruptura ocorreu na esfera da televisão por assinatura, a Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura (ABPTA) que congrega as programadoras internacionais deixou a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), depois que essa associação passou a apoiar a aprovação do PLS 116 de 2010. A ABPTA discorda das cotas de conteúdo nacional, previstas no projeto.

Da parte do Poder Executivo, o Ministério da Cultura passou a ter, a partir de 2004, atuação importante no âmbito das audiências públicas que debateram políticas para o audiovisual, em especial a Ancinav, com a presença do ministro e do secretário do audiovisual, em várias ocasiões, defendendo seus pontos de vista. Posteriormente, nos debates da nova lei de televisão por assinatura, a Ancine participou de modo efetivo nos debates e nas negociações.

No âmbito do Poder Legislativo a análise das audiências revela, nas entrelinhas, um alinhamento de parte dos parlamentares com o campo da radiodifusão. Nota-se também o uso do discurso da maioria dos parlamentares no sentido de “legislar por

consenso”. Os parlamentares também estiveram divididos em alguns momentos, por exemplo, no processo de construção do projeto de lei da TV por assinatura, objeto de disputa entre radiodifusão e telecomunicações.

A presença da corporação audiovisual na construção das políticas públicas setoriais, nesse período, se tornou mais freqüente e sistemática. Inicialmente a classe era representada pelos seus membros mais ilustres. Posteriormente, as entidades associativas passaram a frequentar as audiências públicas, dando mais legitimidade ao setor. A partir de 2007, a comunidade cinematográfica e os produtores independentes de conteúdo para televisão (ABPI/TV) atuaram em conjunto, ressalvadas suas distinções. Além disso, a categoria audiovisual quando quer aumentar a pressão em torno de alguma proposta, aumenta sua representatividade enviando várias entidades distintas.

Outro ponto a ser destacado é a evolução do discurso dos produtores audiovisuais independentes que adquiriu maior complexidade, passando a incorporar elementos econômicos, além dos culturais. Notadamente a partir de 2007, ocorreu uma qualificação do debate sobre as barreiras que estes produtores enfrentam no mercado. Na mesma medida, buscou-se compreender as experiências internacionais. Esse processo refletiu positivamente na percepção das demandas do setor da produção audiovisual pelas outras categorias profissionais e entidades representativas. Aos poucos, o debate ganhou um viés técnico, para além do discurso político-ideológico e a categoria audiovisual percebeu a necessidade de buscar legitimação para suas demandas junto a outros setores.

Nesses dez anos, houve avanço no debate acerca da cota para conteúdo nacional de produção independente na televisão por assinatura, mas não na TV aberta. Atualmente, por conta da introdução de mecanismos legais que possibilitam às programadoras, canais e emissoras de radiodifusão a realização de coprodução, há maior presença de conteúdo independente na programação televisiva. A evolução do discurso ao longo do período analisado indica que a sociedade está mais aberta a debater temas como diversidade e pluralidade.

ANEXO

LISTA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Data	Local	Tema	Convidado
04/10/1999	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Políticas Públicas para o Cinema Brasileiro	José Álvaro Moisés Secretário para o Desenvolvimento Audiovisual do Ministério da Cultura.
08/10/1999	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Adriana Rattes (Exibidor - RJ) Roberto Farias (Produtor - RJ) Nelson Pereira dos Santos (Diretor - RJ) Maria Dora Mourão (Professora USP) Gustavo Dahl (Especialista em legislação) Marcus Marins (Lista Cinemabrasil/internet)
28/10/1999	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Helvécio Ratton (Cineasta – MG) Sergio Santeiro (Diretor do Instituto de Arte e Comunicação da UFF–RJ) Mariza Leão (Produtor – RJ)
12/11/1999	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Luiz Carlos Barreto (Produtor – RJ) José Carlos Avelar (Distribuidor – RJ) Luiz Severiano Ribeiro (Exibidor–RJ)
16/03/2000	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Luiz Vilaça (Cineasta – SP) Walkiria Barbosa (Diretora do Festival de Cinema do Rio de Janeiro – RJ) Gabriel Priolli (Diretor da TV PUC – SP) Esdras Rubim (Coordenador do Festival de Gramado – RS)

18/05/2000	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Leopoldo Nunes (Presidente da ABD - Associação Brasileira de Documentaristas – SP) João Moreira Salles (Documentarista - RJ) Silvio Tendler (Cineasta – RJ) Werner Schunemann (Presidente da FUNDACINE - Fundação de Cinema do RS)
08/06/2000	Senado Federal Subcomissão de Cinema	Povo do Cinema Objetivo: ouvir os vários setores do cinema brasileiro	Carlos Diegues (Cineasta – RJ) Rodrigo Saturnino Braga (Distribuidor) Bruno Wainer (Diretor Executivo da Lumière – RJ)
26/09/2001	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Debate sobre a proposta do Ministério das Comunicações para Nova Lei de Radiodifusão.	Venício Arthur de Lima Professor da Universidade de Caxias do Sul Elisabeth Vilella da Costa Presidente da Federação Nacional de Jornalistas - FENAJ Sebastião Santos Presidente da Federação das Associações de Rádios Comunitárias Roberto Wagner Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (ABRATEL)
17/10/2001	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instrução do Projeto de Lei do Senado no. 202/1999, que Introduz modificações na Lei no. 4.117, de 27 de agosto de 1962, que Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.	Jurandir Antonio Francisco Secretário de Estado de Cultura do Mato Grosso Paulo Tonet de Camargo Diretor Institucional da Rede Brasil Sul (RBS) Flávio Cavalcanti Junior Diretor do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) Elizabeth Pinho Azevedo de Souza Secretária Geral do Sindicato dos Artistas do

			Rio de Janeiro
31/10/2001	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Debate sobre a proposta do Ministério das Comunicações para a Nova Lei de Radiodifusão	<p>Juarez Quadros Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações</p> <p>Alberto Dines Colunista do Jornal do Brasil e Diretor do Programa Observatório da Imprensa (TVE)</p> <p>Etevaldo Siqueira Especialista em comunicação e Jornalista do Estado de S. Paulo</p> <p>Ara Apkar Minassinam Superintendente de Serviço de Comunicação de Massa da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL</p>
18/06/2002	Câmara dos Deputados CCTCI	Discutir o PL 256/91, que dispõe sobre a regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de radio e TV.	<p>Roberto Franco Vice-Presidente Corporativo da Rede Record</p> <p>Roberto Wagner Monteiro Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão e programação artística, I Telecomunicações (ABRATEL)</p> <p>Antonio Telles Vice-Presidente Executivo da Rede Bandeirantes e Presidente emissoras de rádio e das Emissoras e Redes de Televisão - UNETV</p> <p>Washington Melo Diretor Geral da TV Bandeirantes de Brasília</p> <p>Flavio Martinez Presidente da Central Nacional de Televisão (CNT)</p> <p>Flavio Cavalcanti Jr. Diretor Regional do SBT</p> <p>Jorge da Cunha Lima Diretor Presidente da TV Cultura de São Paulo</p> <p>Evandro Guimarães Vice-Presidente de Relações</p>

			<p>Institucionais das Organizações Globo</p> <p>Fernando Barbosa Lima Presidente da TV Educativa</p> <p>José Augusto Moreira Presidente da Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA)</p> <p>Álvaro Teixeira da Costa Diretor Superintendente da TV Alterosa</p> <p>Marcelo Petrelli Diretor Superintendente da TV Estado (Florianópolis)</p> <p>Teodoro Marischen Diretor Presidente da TV Matão. (Ausente)</p> <p>Paulo T. Camargo Representante de Assuntos Institucionais da Rede RBS</p> <p>Alberto Dines Jornalista e Presidente do Observatório da Imprensa</p> <p>Paulo Machado Neto Presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT.</p> <p>Francisco Milani Ator, Diretor e membro da Diretoria do Sindicato dos Artistas do Rio de Janeiro. (ausente)</p> <p>Geraldo Carneiro Poeta e Escritor (ausente)</p> <p>Daniel Koslowski Herz Diretor de Relações Institucionais da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais (FENAJ)</p> <p>Gustavo Dahl Presidente da Agência Brasileira de Cinema (ausente)</p>
11/06/2003	Senado Federal Comissão de Educação e	Para instruir o Projeto de Lei do Senado no. 88/03 (Dispõe sobre contribuição das	<p>Gustavo Dahl Presidente da Agência Nacional de Cinema</p> <p>Paulo Carvalho de</p>

	Cultura	empresas concessionárias de radiodifusão de sons e imagens para a produção audiovisual brasileira independente.)	<p>Machado Neto Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT)</p> <p>Lucélia Santos Atriz e Diretora da Nhock Produções Artísticas</p> <p>Antonio Teles de Carvalho Antônio Teles de Carvalho Presidente da União TV (SBT e Bandeirantes)</p> <p>Orlando Senna Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura</p>
14/09/2004	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Discutir o Anteprojeto do Ministério da Cultura para a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav).	<p>Gilberto Gil Ministro da Cultura;</p> <p>Ricardo Diffini Leite Presidente da Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas (FENEEC)</p> <p>Cacá Diegues Cineasta</p> <p>Geraldo Moraes Presidente do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)</p> <p>Antonio Telles Presidente da União Nacional de Emissoras e Redes de Televisão (União TV)</p> <p>Alexandre Annenberg Diretor-Executivo da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA)</p> <p>Rodrigo Braga Vice-Presidente dos Sindicatos dos Distribuidores de Cinema dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo</p> <p>Otávio Luiz Rodrigues Jr. Consultor Jurídico do Ministério das Comunicações</p>
18/11/2004	Câmara dos Deputados	Seminário A Agência Nacional do Cinema e Audiovisual – Ancinav e o fortalecimento da	<p>Luiz Alberto Santos Casa Civil</p> <p>Orlando Senna Secretário do Audiovisual</p>

		produção audiovisual brasileira.	<p>do Ministério da Cultura</p> <p>Gustavo Dahl Presidente da Agência Nacional do Cinema (Ancine)</p> <p>Geraldo Moraes Presidente do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC)</p> <p>Dácia Ibiapina Diretora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília</p> <p>Manoel Rangel Assessor Especial do Ministro da Cultura</p> <p>Bruno Wainer Presidente da Associação Brasileira de Distribuidores Independentes</p> <p>Toni Venturi Vice-Presidente da Associação Paulista de Cineastas (Apaci)</p> <p>Roberto Wagner Monteiro Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (Abratel)</p> <p>Marco Altberg Presidente da Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV)</p> <p>Neusa Rissette Diretora Geral da NEO TV</p> <p>Gilberto Gil Ministro da Cultura</p>
22/06/2006	Conselho de Comunicação Social	Ato de Compromisso com o Cinema Brasileiro	<p>Nelson Pereira dos Santos Cineasta</p> <p>José Alvarenga Jr. Diretor de televisão</p> <p>Orlando Senna Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura</p> <p>Gilberto Gil Ministro da Cultura</p>
26/06/2007	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instruir o Projeto de Lei do Senado no. 280 de 2007, que dispõe sobre a produção, programação e provimento de conteúdo	<p>Daniel Pimentel Slaviero Presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT)</p> <p>Manoel Rangel</p>

		brasileiro para distribuição por meio eletrônico e dá outras providências.	<p>Presidente da Agência Nacional do Cinema (ANCINE)</p> <p>José Fernandes Pulleti Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (ABRAFIX)</p> <p>Alexandre Annemberg Diretor Executivo da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA)</p> <p>Jorge de La Roque</p>
12/07/2007	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instruir o Projeto de Lei do Senado no. 280 de 2007, que dispõe sobre a produção, programação e provimento de conteúdo brasileiro para distribuição por meio eletrônico e dá outras providências.	<p>João Carlos Saad Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA)</p> <p>Eduardo Fumes Parajo Presidente da Associação Brasileira dos Provedores de Acesso de Serviços e Informações da Rede Internet (ABRANET)</p> <p>Antônio Achilles Alves da Silva Presidente da Rede Minas – TV Minas Cultural e Educativa</p> <p>Gustavo Dahl Presidente do Conselho da Cinemateca Brasileira e Especialista em Política Cultural</p> <p>Juliano Maurício de Carvalho Membro do Conselho Deliberativo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)</p> <p>Ércio Zilli Presidente Executivo da Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL)</p>
15/08/2007	Câmara dos Deputados CCTCI	Debate sobre o PL nº 29/07, que dispõe sobre a organização e exploração	<p>Helio Costa Ministro de Estado das Comunicações</p>

		<p>das atividades de comunicação social eletrônica" (Requerimentos nºs 48/2007 e 54/2007). Participação: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio</p>	<p>(Ausente) Ronaldo Sardenberg Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (Ausente) Zilda Beatriz Silva de Campos Abreu Secretária de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações Daniel Pimentel Slaviero Presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) Representante: Evandro Guimarães Conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) João Carlos Saad Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) Representante: Frederico Nogueira Vice-presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores</p>
28/08/2007	Câmara dos Deputados CCTCI	<p>Debate sobre o PL nº 29/07, que dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica. (Requerimentos nº. 48/2007 e 54/2007). Participação: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (titular).</p>	<p>Hélio Costa Ministro de Estado das Comunicações Representante: Roberto Pinto Martins Secretário de Telecomunicações do Ministério das Comunicações Ronaldo Sardenberg Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) Zilda Beatriz Silva de Campos Abreu Secretária de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações Elizabeth Maria Mercier</p>

			<p>Farina Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) Representante: Luiz Carlos Delorme Prado Membro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) Manoel Rangel Presidente da Agência Nacional do Cinema (Ancine)</p>
13/09/2007	Câmara dos Deputados CCTCI	<p>Debate sobre o PL nº 29/07, que dispõe sobre a organização e exploração das atividades de Comunicação social eletrônica. (Requerimentos nº. 48/2007 e 54/2007). Participação: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (titular).</p>	<p>Bráulio Costa Ribeiro Membro do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) Substituto: João Brant Coordenador do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) Fernando Mauro Di Marzo Trezza Presidente da Associação Brasileira de Canais Comunitários (Abccom) Celso Schroder Coordenador-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) Representante: Juliano Carvalho Membro do Conselho Deliberativo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) Carlos Alkimim Diretor-executivo da Associação Brasileira dos Programadores de TV por Assinatura (ABPTA) Fernando Dias Presidente do Conselho Federal da Associação Brasileira de Produtoras</p>

			Independentes de Televisão (ABPITV) Representante: Luiz Antônio Silveira Membro do Conselho Federal da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV)
13/09/2007	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instruir o Projeto de Lei da Câmara no. 059 de 2003, que regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV.	Evandro Guimarães Conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) Fernando Dias Presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI/TV) Paulo Tonet Camargo Diretor-Geral da RBS/Brasília Wolney Oliveira Vice-Presidente da Associação de Produtores de Cinema do Norte e Nordeste (APCNN)
04/10/2007	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instruir o Projeto de Lei do Senado no. 280 de 2007, que dispõe sobre a produção, programação e provimento de conteúdo brasileiro para distribuição por meio eletrônico e dá outras providências.	Zilda Beatriz Silva de Campos Abreu Secretária de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações Cláudio Magalhães Vice-Presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) Steve Solot Vice-Presidente da Motion Picture Association (MPA) Carlos Diegues Cineasta José Carlos Torves Diretor da Federação Nacional dos Jornalistas

			(FENAJ) Carlos Alkimim Diretor Executivo da Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura (ABPTA)
07/11/2007	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Instruir o Projeto de Lei da Câmara no. 059 de 2003, que regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV.	Cícero Aragon Presidente da Fundação Cinema (FUNDACINE – R.S.) Marcio Novaes Diretor Corporativo da Rede Record – Rádio e Televisão Record S/A Marco Antonio Tavares Filho Assessor de Relações Institucionais da Fundação Padre Anchieta – TV Cultura – S.P. Jandira Feghali Secretária Municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia – Niterói/R.J
01/12/2010	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Debater o Projeto de Lei da Câmara no. 116 de 2010, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. REUNIÃO CONJUNTA CAE, CMA, CCT E CCJ	José Jorge Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Amilcare Dallevo Jr. Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) Alexandre Anenberg Presidente Executivo da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) Cícero Aragon Diretor Executivo do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) Eduardo Levy Diretor Executivo do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SINDITELEBRASIL) Manoel Rangel Diretor Presidente da Agência Nacional do

			Cinema (ANCINE)
07/12/2010	Senado Federal Comissão de Educação e Cultura	Debater o Projeto de Lei da Câmara no. 116 de 2010, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Reunião Conjunta CAE, CMA, CCT E CCJ	Luiz Eduardo Baptista Presidente da SKY Emanuel Soares Carneiro Presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) Carlos Alkimim Diretor Executivo da Associação Brasileira de Programadores de TV por Assinatura (ABPTA) Marco Altberg Presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPI-TV) Amilcare Dallevo Jr. Presidente da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) Ronaldo Sardenberg Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL Jorge Moreno Presidente da Associação das Produtoras Brasileiras de Audiovisual (APBA) Carlos Sunfeld Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP Roberto Moreira Presidente do Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo (SIAESP) Juliana Pereira da Silva Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça – DPDC

BIBLIOGRAFIA

3º. CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. Discussões e resoluções. Porto Alegre, 2000.

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA (ANCINE). **TV paga: mapeamento**. Rio de Janeiro: Ancine, 2010

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Panorama dos Serviços de TV por Assinatura**. 44. ed. Brasília: Anatel, 2011

ALMEIDA, P. S. **Cinema desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

ALVARENGA, M. V. T. **Cineastas e a formação da Ancine (1999-2003)**. 2010. 143 f. (Mestrado em Imagem e Som). Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES POR ASSINATURA (ABTA). **Mídia Fatos**. São Paulo, ABTA 2010.

AUTRAN, A. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. 2004, 288f. Tese. (Doutorado em Multimeios). Instituto de Artes da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

AUTRAN, A. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, A. (Org.). **Cinema e Mercado**. São Paulo: Escrituras Editora, 2010. p. 15-32.

BENARDET, J. C. **Cinema Brasileiro: propostas para uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOLAÑO, C. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.94-103, Nov., 2010.

BOLAÑO, C. R. S. **Mercado brasileiro de televisão**. 2. Ed. São Paulo: EDUC, 2004.

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

BOLAÑO, C.; MANSO, A. C. Para uma econômica política do audiovisual brasileiro: cinema, televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural. In: MELEIRO, A. (Org.). **Cinema e Economia Política**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009. p. 87-96.

BOLAÑO, Cesar. **Indústria Cultural: Informação e Capitalismo**. São Paulo: Hucitec / Polis, 2000.

- BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre a Televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- BRANDÃO, C. As primeiras produções teleficcionais. In: RIBEIRO, A. P. G;
- SACRAMENTO, I.; ROXO, M. (Orgs.). **História da televisão no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2010.
- BRITTOS, V. (org.) **Economia Política da Comunicação: Estratégias e Desafios no Capitalismo Global**. São Leopoldo: Unisinos, 2008.
- BRITTOS, V. C. Televisão e barreiras: as dimensões estética e regulamentar. In: JAMBEIRO, O.; BOLAÑO, C; BRITTOS, V. (Orgs.). **Comunicação, Informação e Cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder**. Salvador: Edufba, 2004. P. 15-42.
- CAMPIONE, D. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. In: COUTINHO. C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 51-66.
- CANCLINI, N. G. **A globalização imaginada**. São Paulo: Iluminuras, 2007.
- CEVASCO, M. E. **Para ler Raymond Williams**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- CHAUÍ, Marilena (org.) **Política Cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.
- COUTINHO, C. N. **Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- COUTINHO, C. N. O conceito de política nos Cadernos do cárcere. In: COUTINHO. C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 67-82.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil: Ensaio sobre ideias e formas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- ELIS, B. Elementos de legislação de telecomunicações, informática e comunicação social. Seminário Semana de Portas Abertas – Consultoria Legislativa. Brasília, 2011.
- ESCOSTEGUY, A. C. **Cartografia dos estudos culturais. Uma versão latino-americana**. Belo Horizonte: Autentica, 2001.
- FONTANA, B. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO. C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-126.
- FORNAZARI, F. K. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **RAP**, Rio de Janeiro 40 (4) p. 647-77, 2006.

GALVÃO, A. P. A via-crúcis da produção independente. **Observatório da Imprensa**, 08 jun.

GEDIC. Pré-projeto de planejamento estratégico da indústria cinematográfica (em elaboração). Brasília, 04. versão, 07 fev. 2001.

GRUPPI, L. O conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1978.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOBAlKA, M. B. S.; BORGES, R. C. **Rádiodifusão e TV Digital no Direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HOINEFF, N. Burrice cresce na TV por assinatura. *Comunicação & Educação*. São Paulo, (8) 19-22, 1997.

JAMBEIRO, O. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008.

LEAL, S.; Hage, L. O debate acerca da convergência tecnológica no Congresso Nacional Brasileiro: os movimentos pela consolidação da nova lei de TV por assinatura. In: XVII Encontro da Compós, 2008, São Paulo.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

MARINHO, J. R. A TV não é o problema. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 set. 2004. Tendências/Debates, p. A3.

MARSON, M. I. **O cinema da retomada**: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 196 f, Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

MARSON, M. I. Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine. In: MELEIRO, A. (Org.). **Indústria Cinematográfica e Audiovisuais**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MARTIN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

MATTOS, L. A. TV barra obrigação de exibir independentes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2004. Ilustrada, p. E4.

MENDEL, T.; SOLOMOM, E. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. In: **Debates CI**, n.7, Brasília: Unesco, 2011.

- MIÈGE, B. La concentración en las industrias culturales y mediáticas (ICM) y los cambios en los contenidos. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 155-166.
- MORAES, D. Hegemonia cultural, comunicação e poder: notas sobre a contribuição gramsciana. In: BRITTO, V. (Org.). **Economia Política da Comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global**. São Leopoldo: UNISINOS, 2008.
- MOSCO, V. **La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después**. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 57-79.
- MOSCO, V. **The political economy of communication**. 2. ed. London: Sage, 2009.
- MURDOCK, G. Bajo la playa, los adoquines: Mercancías, Consumismo, Contradicciones. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 31-46
- NASSIF, L. Guerreiros contra dragões. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 ago. 2004. Dinheiro, p. B3.
- NOGUEIRA, M. A. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, 2003. p. 215-234.
- NOVAES, T. Cineastas defendem Ancinav em Brasília. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2004. Ilustrada, p. E3.
- ORTIZ, Renato. **A Moderna Tradição Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PEREIRA, F. Na busca da tela. Brasília: Senado Federal, Comissão de Educação e Cultura, Subcomissão de Cinema, 2001.
- PIERANTI, O. P. Reconvergindo a convergência: quando legislação e tecnologia se reencontram. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.13, n.24, p.105-119, 2008.
- POSSEBON, S. **TV por assinatura, 20 anos de evolução**. São Paulo: Save Produção, 2009.
- RAMOS, J. M. O. **Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- RAMOS, M, C. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: CHAGAS, C. M.; ROMÃO, J. E.; LEAL, S. (Orgs.) **Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. p. 49-63.
- RAMOS, M. C. A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. **Tendências XXI**, Ano I, no. 1, 1996, 105-123.
- RAMOS, M. C. Sobre a importância de repensar a renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (Orgs.). **Políticas de Comunicação**. São Paulo: Paulus, 20037. p. 19-47.

- RAMOS, M.C. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Intertexto**, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, jul/dez. 1998.
- RIBEIRO, L. M. Televisão fechada no Brasil identidade e alienação. In: IV EnECULT – Encontro de estudos multidisciplinares em cultura. Salvador, 2008.
- RUIZ, E. E. S. Industrias Culturales, Diversidad y Pluralismo en América Latina. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 207-221.
- SCORSIM, E. M. **Estatuto dos serviços de televisão por radiodifusão**. (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.
- SEMINÁRIO A AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA E AUDIOVISUAL – ANCINAV E O FORTALECIMENTO DA PRODUÇÃO AUDIOVISUAL BRASILEIRA. Brasília, 2004
- SILVA, T. S. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- SIMIS, A. A Globo entra no cinema. In: BRITTO, V.; BOLAÑO, C. **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 341-354.
- SIMIS, A. A política cultural como política pública. *III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*. Salvador, 2007.
- SIMIS, A. Cinema e Democracia: rimas e contrastes. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. Dossiê Especial Cultura e Pensamento, vol. II, 2006.
- SIMIS, A. Cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia. In: **V ENLEPICC Encontro Latino de Economia Política da Informação e Cultura**. Salvador: Faculdade Social da Bahia, 9-11 de nov. 2005.
- SIMIS, A. **Estado e cinema no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, Itaú Cultural, 2008.
- SIMIS, A. O Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, n. 72, fev.2010.
- SIMIS, A. Televisão e produção independente. *Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*. Vol. II, no. 1, 2000. 48-59.
- SMYTHE, D. Réplica a Graham Murdock. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 23-30.
- VENTURI, T. Defesa de conteúdo brasileiro aproxima cinema e TV. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 fev. 2004. Ilustrada, p. E2.
- WASKO, J. La Economía Política del cine. **Cuadernos de Información y Comunicación**. Vol. 11, 2006. 95-110
- WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 6 jun. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 2.196, de 8 de abril de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 abr. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 2.206, de 14 de abril de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 20.493, de 24 de janeiro de 1946. Aprova o regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 29 jan. 1946.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 21.111, de 1º de março de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 15 abr. 1932.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 30.179, de 19 de novembro de 1951. Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21 nov. 1951.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 47.466, de 22 de dezembro de 1959. Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 28 dez. 1959.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 fev. 2005.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 50.450, de 12 de abril de 1961. Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 1961.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 52.745, de 24 de outubro de 1963. Dispõe sobre a exibição de filmes brasileiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1963.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova regulamento dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 1963.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 567, de 11 de junho de 1992. *Regulamenta a Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, que dispõe sobre controle da*

autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma, postas em comércio.
Diário Oficial da União, Brasília, 12 jun. 1992.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei n. 43, de 18 de novembro de 1966. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45, da Lei nº 4.131, de 3-9-62, prorroga por seis meses dispositivos de legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1966.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei n. 862, de 12 de setembro de 1969. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1969.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4º do art. 222 da Constituição, altera os artigos 38 e 64 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, o § 3º do art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 2.295, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 1996.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1962.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.401, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 1992.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1992.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 1993.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8977, de 6 de janeiro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 2228-1, de 6 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução n. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-Legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 29 de 02 de fevereiro de 2007. Revoga dispositivos da Lei nº 8.977, de 1995, quanto às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao Serviço de TV a Cabo. Projeto chamado de "Nova Lei da TV por Assinatura". **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 28 de fev. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 70 de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 06 de mar. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 70 de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 06 de mar. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 332 de 07 de março de 2007. Dispõe sobre a produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 28 de mar. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1908 de 29 de agosto de 2007. Dispõe sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 14 de set. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 256 de 12 de março de 1991. Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e

TV e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, 01 de abr. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 202 de 05 de abril de 1999. Introduz modificações na Lei 4117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial do Senado Federal**, Brasília, 05 de abr. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 88 de 27 de março de 2003. Dispõe sobre contribuição das empresas concessionárias de radiodifusão de sons e imagens para a produção audiovisual brasileira independente. **Diário Oficial do Senado Federal**, Brasília, 28 de mar. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 280, de 24 de maio de agosto de 2003. Regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências. **Diário Oficial do Senado Federal**, Brasília, 29 de ago. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº59, de 28 de agosto de 2003. Regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências. **Diário Oficial do Senado Federal**, Brasília, 29 de ago. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº116, de 23 de junho de 2003. 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 do Senado Federal**, Brasília, 24 de jun. de 2007

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

A mão sinistra. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 ago. 2004. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/folha-de-s-paulo--27012>. Acesso em: 30 mai. 2011.

Cinema nacional quer 200 filmes por ano até 2006. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 23 jul. 2001. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/arteelazer/2001/not20010723p2285.htm>. Acesso em 30 mai. 2011.

CASTRO, Daniel. Ancinav é ruim e feia, diz dono da Band. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 22 nov. 2004. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/monica-tavares--28440> > Acesso em 30 mai. 2011.

- DIEGUES. C. Um desastre conceitual e técnico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 ago. 2004. Disponível em: <www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008>. Acesso em: 2 jul. 2011.
- CARVALHO, E. A “noite do delete”, ou quando a Ancinav reduziu-se a Ancine: entrevista com Orlando Senna. *Observatório do Direito à Comunicação*, 17 jul. 2007. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=912> . Acesso em: 01 jun. 2011.
- Estatização do cinema e da TV. **O Globo**, Rio de Janeiro, 08 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008>>. Acesso em: 10 mai. 2011.
- GALVÃO, A. P. A via-crúcis da produção independente. **Observatório da Imprensa**, 08 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-viacrucis-da-producao-independente>>. Acesso em: 30 mai. 2011.
- GANDRA, Y.; BITELLI, M. A. S. A Ancinav e a Constituição. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 jan. 2005. Opinião, p. A3.
- Gil, G. Audiovisual, uma indústria estratégia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 ago. 2004. Tendências/Debates, p. A3.
- HALM, P. Da natureza das rêmoras. *Revista de Cinema Contracampo*, 2004. Disponível em <<http://www.contracampo.com.br/63/remoraspepe.htm>> . Acesso em: 2 jul. 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- JABOR, A. Os soviéticos querem tirar o poder de Lula. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 ago. 2004. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/folha-de-s-paulo--27012>. Acesso em: 30 mai. 2011.
- MASSON. C. Caros, ruins e você paga. **Veja**, São Paulo, 30 jun. 1999. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/300699/p_114.html>. Acesso em: 01 jun. 2011.
- Surto autoritário. **O Globo**, Rio de Janeiro, 08 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008>>. Acesso em: 10 mai. 2011.

