

LIMITES DO CONTROLE

A proposta de regulação do setor audiovisual brasileiro

RESUMO

A recente proposta do Ministério da Cultura para a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), que teria como objetivo regular, estimular e fiscalizar as atividades de produção e difusão de conteúdos audiovisuais no país, suscitou intensas controvérsias entre os agentes do setor. No debate aqui transcrito os participantes discutiram os pontos mais polêmicos da proposta e situaram a questão no contexto histórico das relações entre Estado, mídia e cultura no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: *regulação estatal; cinema; audiovisual; Ministério da Cultura.*

SUMMARY

The recent proposition of Brazilian Ministry of Culture for the implementation of a National Agency of Cinema and Audiovisual (Ancinav), which should regulate, promote and control the activities of production and diffusion of audiovisual content inside the country, has raised intense controversies among the agents of this sector. In the debate here published, the participants discussed the most polemic points of the proposition and situated the issue in the historical context of the relationships between the State, media and culture in Brazil.

KEYWORDS: *State regulation; cinema; audiovisual; Brazilian Ministry of Culture.*

Com o objetivo de tomar parte nas discussões sobre a proposta do Ministério da Cultura para a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), a revista Novos Estudos e o Sesc-SP promoveram um debate que reuniu o pesquisador e ensaísta Ismael Xavier (coordenador da mesa), a antropóloga Heloisa Buarque de Almeida, pesquisadora do Centro Pagu/Unicamp, André Sturm, presidente do Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo, e Carlos Augusto Calil, diretor do Centro Cultural São Paulo e professor da ECA-USP.

Após a abertura da sessão, na qual Danilo Miranda, diretor regional do Sesc-SP, expôs os motivos da iniciativa, Ismail Xavier fez uma breve introdução aos temas que estariam em debate. Tendo em vista a necessária contextualização para o leitor, a introdução foi revista e deu origem ao texto de apresentação que se segue. Na seqüência tomam a palavra os debatedores e ao final reproduzem-se os artigos mais polêmicos do anteprojeto do Ministério da Cultura¹.

A discussão sobre as relações entre Estado e Cultura no Brasil já vem de um século e se afigurou com mais nitidez a partir da Revolução de 1930 e da instalação do governo Vargas. No campo do cinema, a partir de 1932 o Estado tomou uma série de iniciativas no sentido de produzir marcos regulatórios para a atividade no plano econômico, com a criação de reserva de mercado para o filme brasileiro. De início reservou-se uma semana por ano, e com o tempo a cifra cresceu. Nos anos 1970, quando o produto brasileiro alcançou uma participação de 35% no mercado exibidor, até cem dias por ano eram reservados ao longa-metragem nacional. Foi a época em que o financiamento estatal da produção cinematográfica se fez por meio da co-produtora e distribuidora Embrafilme. Em 1990, no início do governo Collor, foram extintos diversos órgãos oficiais que lidavam com as questões da cultura, seja no plano legislativo, seja no plano do financiamento à produção, como a própria Embrafilme. Desde então tendeu-se mais a desregular do que a regular a atividade econômica no audiovisual, não havendo formulação de políticas públicas para o setor ao longo dos anos 1990.

Nesse contexto, a iniciativa maior veio do governo Itamar Franco, que em 1993 criou a Lei do Audiovisual. Esse dispositivo faculta a aplicação de uma porcentagem do imposto de renda devido por uma empresa no financiamento à produção de filmes, ao lado de um mecanismo de renúncia fiscal também usado por outros setores da cultura por meio da Lei Rouanet. A Lei do Audiovisual não define contrapartidas nem vincula o uso dessa opção a qualquer desembolso direto de recursos da empresa, de modo que esta não se vê obrigada, por exemplo, a fazer um investimento correspondente a certa proporção do valor da renúncia fiscal. As empresas tão-somente aplicam o recurso proveniente da dedução do imposto em um projeto escolhido, num ato que se exhibe publicamente como "patrocínio", gerando a impressão de que o mecenato resulta de doação empresarial quando na verdade o dinheiro destinado à cultura é público.

Do ponto de vista da produção cinematográfica, a Lei do Audiovisual permitiu a chamada "retomada" do cinema brasileiro de longa-metragem, cuja produção, à beira do colapso no início dos anos 1990, tornou-se crescente a partir de 1994. A lei se consolidou como uma plataforma eficiente para a produção, mas não foi complementada por medidas de política pública capazes de favorecer um maior acesso

[1] O debate foi realizado no auditório do Sesc Vila Mariana, em 23 de setembro de 2004. *Novos Estudos* agradece a Danilo Miranda pela receptividade à idéia e à equipe do Sesc Vila Mariana pelo empenho na organização do evento.

do público ao cinema brasileiro. Adotado um modelo de produção que se mostrou eficaz, o debate dos cineastas tem se concentrado nas formas de superar o "gargalo" da distribuição e exibição. Hoje, no mundo inteiro, as condições técnicas dão ensejo a uma multiplicação dos focos de produção, havendo um enorme potencial de diversificação e democratização da cultura audiovisual que no entanto sofre a contraposição do controle da circulação das imagens e sons por grandes grupos hegemônicos na mídia internacional. Às vezes é mais fácil produzir do que mostrar. Não por acaso temos uma já antiga reposição do domínio alcançado pelas redes irradiadoras de produtos audiovisuais que se instalaram nas primeiras décadas do século XX (com nítida supremacia do sistema centrado em Hollywood).

Distinta em sua natureza, chegando de forma gratuita ao consumidor que possui televisor, a TV tem outra história, pois se financia por meio da publicidade efetivamente desembolsada pelo anunciante — a televisão vende a sua audiência, não seus produtos. E o sistema brasileiro se pauta por um regime de concessões em que as empresas que controlam os canais abertos o fazem segundo uma lógica de exploração comercial que se apóia no fato de ser a tela pequena um excelente mediador de compra e venda na sociedade, elo central de publicidade e incentivo ao consumo. A inserção desse veículo no fluxo das trocas é por assim dizer natural, e cabe a cada emissora definir uma grade de programação capaz de manter o espectador atento ao aparelho, assistindo a telejornais, novelas, *talk shows*, programas de humor, de variedades e... filmes. Na TV brasileira é quase exclusiva a presença de títulos da grande indústria internacional, e quando há preocupação com o índice de nacionalização (como na Globo) isso fica por conta da produção própria (sobretudo novelas e minisséries), pois não se adquirem produtos realizados por outros, incluídos os filmes. A tônica da relação entre TV e cinema no Brasil, ao contrário do que acontece nos países da Europa, é o divórcio, com as tensões geradas pelas reivindicações dos cineastas por espaço (quando o assunto é exibição) ou pelas discussões acerca do papel que a TV poderia (e deveria) ter como financiadora de longas-metragens, a exemplo do Channel Four inglês, da RAI italiana e do Canal Plus francês.

A partir do ano 2000 houve um salto significativo, tornando-se a Rede Globo uma co-produtora de filmes. Era um momento em que já se mostrava clara a consolidação da "retomada" e já se havia acumulado experiência no uso do dispositivo legal de renúncia fiscal, que retirara a produção cinematográfica da zona de risco como investimento. Embora tenha havido uma alteração substancial nas relações entre cinema e TV aberta, as emissoras continuam a resistir a qualquer idéia de regulamentar uma reserva de espaço para o cinema brasileiro na programação. O que não surpreende, pois as tentativas de regulamentação e mesmo de dispositivos constitucionais acerca das formas de exploração de um veículo de comunicação de massa que depende de um

regime de concessão do poder público têm sido frustradas de variadas formas, mediante a obstrução eficaz operada pelos proprietários de empresas de rádio e teledifusão junto aos órgãos legislativos e ao corpo político de modo geral. Assim é que não temos nem sequer dispositivos de regulação similares aos existentes em países como França e Estados Unidos, para citar dois casos em que os padrões legislativos são bem diferentes.

A concentração de poderes permite ainda o constante adiamento de uma iniciativa que visa incentivar a produção regional e combater a concentração dos focos de produção no eixo Rio-São Paulo — problemática do ponto de vista da expressão cultural e das oportunidades de emprego. Isso se soma ao fato de que a TV aberta pode se apegar a um esquema de produção própria, eximindo-se de reservar uma parcela da programação para produtos adquiridos de empresas de menor porte ou "independentes", como ocorre nos Estados Unidos. No Brasil, essa é uma prática mais comum no caso da TV a cabo, que atinge um público restrito: no âmbito da produção para grande audiência segue-se o protocolo de concentração, cujos resultados em termos culturais e de informação são bem conhecidos.

Nos últimos anos o cenário do audiovisual se complicou muito, pois já não envolve apenas cinema, televisão e vídeo. Com a digitalização de imagem e som multiplicaram-se os suportes para o audiovisual e gerou-se uma interação entre eles (transferência de conteúdos), o que ampliou as possibilidades de veiculação de programas e filmes, inclusive por meio da telefonia e do celular. Tem havido muita conversa em torno das notáveis implicações desse novo quadro tecnológico em termos culturais e de acesso à (ou domínio da) informação: muitos advogam ou profetizam descentralizações, rupturas com uma certa ordem de poderes, enquanto outros vêem aí mais uma possibilidade de concentração de poder. Diante da chamada "convergência digital" — uma ampla variedade de aparelhos que se tornam "mídia audiovisual", ou seja, meio de exibição de programas, filmes, vídeos etc. — já se configura uma polarização entre apocalípticos e integrados, conforme o padrão de reações a cada nova tecnologia. Emissoras de TV aberta se vêem ameaçadas por uma invasão multinacional caso não haja regulação do uso desses outros "meios", o que tem levado a Rede Globo a exaltar seu serviço à nação e a proclamar sua identidade com a cultura brasileira (até mesmo por meio de vinhetas no Jornal Nacional) a fim de legitimar uma política de defesa no âmbito da sua eficaz prática de um "nacionalismo seletivo", que implica resistência a medidas ligadas a qualquer idéia de diversificação e democratização da produção que contrarie seus interesses.

Em meio a esse quadro complexo, a proposta de lei trazida pelo Ministério da Cultura neste ano para criar uma agência reguladora do audiovisual (a Ancinav), que substituiria a Ancine (agência restrita ao cinema), gerou um acirrado debate. Considerando-se a abrangência das

[2] Cf. www.cultura.gov.br/projeto-ancinav, acessado em 11/11/2004.

atividades a serem reguladas, a reação é previsível: a agência se apresenta expressamente como instrumento de uma política pública que observa todo o campo do audiovisual como rede articulada, requerendo uma resposta não restrita a setores específicos. E um dos efeitos da proposta tem sido exatamente a mobilização da sociedade — de apoio à legitimidade do projeto ou de crítica radical ao que se vê como apetite controlador do Estado. Na exposição de motivos e no corpo do anteprojeto da Ancinav² há menção explícita a requisitos de um projeto nacional que busca consolidar o Brasil como produtor e não apenas consumidor do audiovisual (o diagnóstico de partida é que o país já demonstrou sua capacidade para tanto), entendendo-se o papel regulador do Estado como um mecanismo de redistribuição de recursos (mediante taxas que atingem as atividades mais lucrativas para financiar a emergência e a consolidação de agentes produtores em posição mais vulnerável), de incentivo à produção e à exibição do produto audiovisual brasileiro (incluída uma cláusula de compromisso das emissoras com a exibição de filmes brasileiros na TV aberta), bem como ao produto de caráter educativo, e de proteção à diversidade regional de focos de produção hoje concentrados no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Um ponto delicado e que gera resistência é o fato de se prever para a Ancinav uma função de regramento e fiscalização que envolve a consideração de aspectos da contabilidade das empresas (que reivindicam o direito ao sigilo de informação em nome da preservação de suas decisões estratégicas em face da concorrência). As críticas ao projeto batem na tecla da ingerência indevida por parte do Estado, embora se trate, no meu entender, de uma regulação da economia do audiovisual — com taxas e incentivos — e não de conteúdos, a menos que se entenda como censura ou "dirigismo" a previsão de um compromisso de maior veiculação do filme brasileiro, de diversificação regional e de compra por parte da TV aberta de programas de produtores independentes. Creio que isso seria uma inversão, pois dirigismo tem mais a ver com monopólios e concentrações dos agentes econômicos (estatais ou privados) do que com a multiplicação dos focos de produção. Não falta o uso do clichê da "estatização do audiovisual" como argumento contra o que é, enfim, uma agência reguladora, conforme o modelo de outros setores da atividade econômica. Ademais, não há proposta de criação de uma empresa estatal de cinema (nos moldes da Embrafilme) ou de televisão, nem se supõe qualquer solução para o "gargalo" da distribuição e exibição a partir da criação de uma rede oficial paralela ao mercado. O modelo assumido supõe o binômio "mercado mais regulação" e o objetivo proclamado da Ancinav é a ampliação dos atores no mercado, numa iniciativa reguladora que se apóia na hipótese de que a atividade já atingiu um patamar que a coloca em condições de alcançar maior desempenho econômico e maior densidade cultural, desde que o Estado cumpra a sua função de evitar as distorções e buscar o equilíbrio de oportunidades.

Alguns opositores reagiram ao projeto de forma intempestiva, e em poucos dias (no mês de agosto, quando foi divulgada a proposta) articulistas especularam sobre retrocessos, predominando de início a rápida caricatura, o que fez embaralhar críticas voltadas a pontos da lei ainda carentes de esclarecimento ou de alteração. À medida que se ampliaram os interlocutores o debate evoluiu, contando com argumentos mais depurados de cineastas, proprietários de emissoras de TV, exibidores de cinema, associações de classe, roteiristas de novelas, publicitários, jornalistas. Há propostas de mudanças de artigos do projeto que já parecem consensuais (veiculou-se nos jornais a notícia de cláusulas modificadas ou destinadas a "cair" em virtude dos trabalhos do Conselho Superior de Cinema³ e também do debate público), bem como muita matéria que permanece motivo de controvérsia e propostas substitutivas originadas em diferentes setores, notadamente naquilo que se refere às taxas a serem cobradas das empresas atuantes na área — consideradas abusivas pelos exibidores e pelas emissoras de TV — e aos dispositivos que regulam a programação e a exibição de produtos audiovisuais em diferentes suportes.

A proposta do Ministério da Cultura pode ser vista sob dois ângulos: de um lado há a dimensão econômica, na medida em que se visa intervir nas formas de produzir, distribuir, exhibir e circular, e de outro há os aspectos ligados àquilo que o Ministério definiu como "regulação social". Mais do que a definição de regras para a produção e venda de produtos, está em pauta o fato de tratar-se de um "produto de exceção", fator de um imaginário social que incide sobre projetos de sociedade e sobre questões de identidade, cultura e afirmação de valores. Usei a palavra "exceção" justamente para lembrar que há pouco acompanhamos na Organização Mundial do Comércio uma discussão sobre a regulação de mercadorias no comércio internacional na qual alguns países, liderados pela França, defenderam que os acordos de comércio não podem ser aplicados mecanicamente aos produtos ditos culturais, como se fossem um item igual aos outros. Até agora a posição que advoga a legitimidade dessa idéia de exceção cultural tem conseguido prevalecer, mas isso não pode ser considerado definitivo. Dessa forma, a própria discussão que propomos aqui parece se inserir nesse quadro mais amplo, internacional.

Assinale-se por fim que no jogo retórico da discussão é muito comum que uma questão de princípio seja apresentada como argumento pragmático e recoberta com diagnósticos apocalípticos quanto aos efeitos nocivos de uma determinada medida. Afirma-se, por exemplo, que a regulação importaria taxas insuportáveis para os exibidores de cinema, teria efeitos contrários aos desejados no plano da democratização do mercado e colocaria em risco a novela das oito ou mesmo a sobrevivência de grandes emissoras. Diante de cada observação desse tipo cabe a análise, e instâncias de debate público servem justamente para mapear as questões e expor argumentos a ser considerados em

[3] Formado por nove representantes do governo federal (ministérios da Casa Civil, Justiça, Relações Exteriores, Fazenda, Cultura, Comunicações, Educação, Desenvolvimento e Secretaria de Comunicação de Governo), seis representantes do setor cinematográfico e três da sociedade civil.

avaliações mais técnicas, que possam discernir o que procede e o que é coleção de argumentos na aparência pragmáticos e preocupados com a eficácia, mas na essência uma fachada para reafirmação de princípios ou defesa de interesses. A forma como se concebeu o processo de discussão e posterior tramitação do projeto de lei abre espaço para que nos pronunciemos — a última palavra caberá ao Congresso Nacional. (ISMAIL XAVIER)

Heloísa Buarque de Almeida — Gostaria de fazer um breve histórico da relação entre Estado e televisão. Embora esse processo de convergência de novas plataformas de distribuição de conteúdo mencionado pelo Ismail esteja acontecendo de maneira bastante visível, ainda existe no país uma presença muito grande da TV aberta, de modo que é preciso pensar por que essa presença ainda é tão hegemônica, até porque desempenha papel importante na história cultural no Brasil.

A concessão de canal é um atributo do Estado, mas o sistema que funciona depois da concessão é na verdade um sistema comercial, na medida em que se trata de uma televisão que é paga pelos anunciantes. O verdadeiro cliente da televisão aberta é portanto o anunciante, e o que é vendido somos nós, espectadores, como números do Ibope. Esse processo teve início nos anos 1960, favorecido por uma superposição dos interesses do Estado e desses interesses comerciais. O governo militar tinha um objetivo desenvolvimentista muito claro, que chamava de "integração nacional", e para as emissoras, que precisavam de anunciantes, tratava-se de uma "integração comercial", no sentido de se formar um grande mercado de consumo no país, vendo os espectadores como consumidores. Assim, veio se expandindo desde então uma lógica de sociedade de consumo nacional, de tal forma que hoje, em qualquer lugar do país, as pessoas se diferenciam umas das outras por meio dos bens de consumo. E essa lógica do consumo é difundida no país inteiro pela televisão. Se a expansão da rede de comunicação está ligada à necessidade de integrar o país simbolicamente, o *Jornal Nacional* e a novela das oito promovem de fato essa integração, na medida em que são referências comuns para qualquer canto do país e para qualquer classe social, contribuindo para formar uma idéia de nação. Isso não acontecia antes dessa televisão de alcance nacional: as diferenças entre as regiões eram maiores e o rádio era mais uma mídia local do que nacional, como é até hoje.

Ocorre que essa identidade nacional é produzida por um centro Rio-São Paulo e dissemina os valores e práticas dessa sociedade específica como se dissessem respeito ao país inteiro. Quando se faz pesquisa sobre televisão com suas audiências fica nítido que há uma demanda pela questão regional, pois as pessoas não se reconhecem no que vêem. Mesmo as novelas em que os atores falam com sotaque nordestino não veiculam uma realidade local: os nordestinos normalmente

riem dos sotaques dos atores da Globo. Ao mesmo tempo, a TV tem um olhar voltado para as camadas de maior poder aquisitivo — exatamente porque vê os espectadores como consumidores. Embora a televisão esteja presente em 89% dos domicílios do Brasil, segundo os números da PNAD de 2001 (na área rural o número se reduz a 64%, mas não há como negar que seja também expressivo), tende a focar uma parcela muito reduzida desses espectadores. Os grandes anunciantes, que ocupam o horário nobre, têm como mercado consumidor apenas as classes A, B e C. E as medições de audiência do Ibope privilegiam os nove maiores mercados, não as nove maiores cidades do país, o que também quer dizer que há uma atenção voltada para quem tem capacidade de consumir. Portanto, trata-se de um modelo nacional que não tem esse caráter ao menos em dois sentidos: o regional e o social.

Quando fazemos estudos de campo, observamos que as pessoas interagem com a televisão não somente de uma forma passiva, pois também assistem fazendo críticas de ordem política — dizem, por exemplo, que o Jornal Nacional "é a fala do governo" — ou moral, pois ao disseminar uma moral que vem da classe média-alta do Rio de Janeiro e de São Paulo a televisão pode ir de encontro à moral local, em particular no aspecto da sexualidade. E também são frequentes críticas ao consumismo — é corrente, por exemplo, a opinião de que o objetivo do programa da Xuxa é só vender produtos infantis.

Como os canais de televisão são concessões do Estado, acredito que é preciso regulá-los em alguma medida. Não se pode permitir, por exemplo, um programa que veicule mensagens contra os direitos humanos, que pregue contra os judeus, os negros ou os nordestinos — isso não é de modo algum exercer liberdade de expressão. É preciso distinguir regulação e controle de uma censura como se fazia durante a ditadura. A idéia de regulação de conteúdo é um dos aspectos mais polêmicos do projeto da Ancinav, um ponto que já foi reescrito e que provavelmente será o primeiro a não ser aprovado no Congresso. No entanto, deve-se levar em conta que em inúmeros países há regras para o que pode ou não pode ser exibido na TV, particularmente nos horários diurnos.

Outra questão polêmica no projeto é a das taxações. No caso da televisão, além da promoção de espaço para a produção nacional e a produção regional existe a idéia de taxar as verbas publicitárias na TV em 4%⁴, que seriam cobrados dos anunciantes e não das emissoras. Esse fundo seria usado na promoção de produtos independentes e regionais, de modo que vejo aí uma preocupação legítima em subsidiar manifestações culturais que saiam da lógica estritamente comercial. No entanto, as emissoras já declararam que isso vai atingir muito fortemente a sua lucratividade. A exceção talvez seja a Globo, cujo canal aberto vende muito bem para o anunciante e é altamente rentável (o déficit da Rede Globo advém das suas operações na TV a cabo e na internet), mas as outras emissoras comerciais não conseguem se manter apenas com a venda de espaço publicitário: o SBT depende do Grupo Silvio Santos como grande

[4] Em reunião do Conselho Superior de Cinema realizada em outubro de 2004 decidiu-se que a taxa seria reduzida a 3%.

anunciante, a Record depende da Igreja Universal e os outros canais estão vendendo longos horários da sua grade para programas religiosos ou de venda direta — isso quer dizer que Bandeirantes, Gazeta e Rede TV não estão conseguindo anunciantes suficientes para sustentar uma programação inteiramente própria.

Outra perspectiva que precisamos ter em mente é a de que com a chegada da TV digital cada canal de televisão poderá ser transformado em quatro ou seis canais. Caso haja uma divisão ideal, com canais públicos, canais de informação e de serviços, é possível que se crie uma real oportunidade de diversificar a produção, de permitir um pouco de produção regional e independente — e nesse sentido o projeto da Ancinav é muito importante. Não se pode esquecer que com o processo de globalização a questão da regionalização também ganha importância. Como sabemos, acompanha a globalização um movimento aparentemente paradoxal de valorização da cultura regional ou local, que para alguns é associado à diminuição da relevância da nação como unidade. Esse é um movimento em curso em outros países e ao qual devemos ficar atentos aqui no Brasil. O projeto da Ancinav tem o mérito de ao menos perceber e mencionar o quanto as mudanças tecnológicas nas formas de comunicação estão mudando o panorama cultural. É preciso ter um agente social, ligado ao governo mas também à sociedade civil, que busque definir as regras do jogo, pois estamos diante de mudanças que têm o potencial de democratizar o acesso a conteúdos e promover a inclusão digital — mediante a convergência entre internet e TV, por exemplo.

Ismail Xavier — Na minha fala inicial esqueci de frisar que para a implementação de uma política cultural por meio de uma agência reguladora é preciso estabelecer mecanismos financiadores. A regulação proposta prevê uma série de taxas que devem gerar protesto e oposição por parte daqueles que se sentem atingidos. Além da cota sobre a publicidade em televisão a que a Heloísa se referiu, há outros dispositivos que estabelecem taxas, como aquele referente a uma porcentagem sobre o preço do ingresso do cinema, medida já adotada em outros países. Mas a mais polêmica é a taxa gradual sobre o número de cópias com que um filme é lançado no mercado: quanto mais cópias, maior o valor a ser pago. Isso também já gerou bastante discussão. Só queria lembrar esse aspecto, já que a Heloísa mencionou o problema. Passo a palavra ao André.

André Sturm — Em primeiro lugar, é importante ressaltar a compreensão do governo de que o audiovisual é estratégico para o país. Um projeto dessa magnitude, com esse grau de interferência na atividade, é indicativo dessa compreensão, naturalmente bastante bem-vinda. Do ponto de vista do diagnóstico, creio que o projeto está bem apresentado: contempla a necessidade de que o país seja um produtor de audiovisual,

e não apenas consumidor; enfatiza a importância estratégica do audiovisual não só no sentido artístico, mas também no da formação do imaginário; reconhece a importância de que o país se afirme no exterior por meio do cinema; e não deixa de lado a importância do audiovisual como indutor de crescimento econômico. Lembre-se, por exemplo, que a Motion Pictures Association, entidade que defende os interesses do cinema norte-americano, até poucos anos atrás tinha seu escritório central na Casa Branca — o audiovisual sendo tratado portanto como uma questão de Estado. Essa indústria sempre oscilou entre o terceiro e o quarto lugar como fonte de receita para os Estados Unidos. Está clara a importância que isso tem do ponto de vista econômico e no aspecto da formação das pessoas e dos seus gostos, seus objetivos, sua maneira de ser.

Apesar desse diagnóstico adequado, acredito que o projeto propõe remédios errados. Ele erra sobretudo em dar ao Estado um poder exagerado sobre a atividade. O projeto original apresentado pelo governo era extremamente intervencionista e centralizador, com forte interferência na liberdade de criação e no desempenho econômico da atividade. Esse foi o erro que acabou levando setores avessos a qualquer tipo de regulação a se aproveitar desses excessos para atacar o projeto como um todo. Lembremos um exemplo pontual, aproveitando a fala do Ismail: a questão da taxa das cópias. Hoje, qualquer filme que seja lançado nos cinemas tem de ser registrado na Ancine, e para isso é preciso pagar três mil reais — tanto faz se é um filme francês lançado com cinco cópias ou se é o *Homem-Aranha*, lançado com quinhentas. Mas agora a proposta é outra: o projeto prevê que um filme com 101 cópias pague 150 mil e um filme com 201 cópias pague 600 mil. Efetivamente, não se pretende arrecadar esse dinheiro: ninguém que taxa o lançamento de um filme em 600 mil reais espera que ele vá ser lançado com mais de duzentas cópias. Portanto, aqui há um diagnóstico certo e um remédio errado.

O diagnóstico certo é que alguns filmes ocupam o mercado de maneira exagerada. Muitas vezes, principalmente durante o período de férias, num cinema em que existem dez salas há quatro filmes em cartaz. Assim o consumidor fica impossibilitado de ter uma opção diversificada, e se houvesse maior opção de filmes é provável que houvesse demanda. E por que está errado o remédio? Porque com essa taxação a maior parte dos filmes será lançada com cem cópias no máximo. Alguém poderia objetar que um filme como *Homem-Aranha*, que fatura oito milhões de ingressos no Brasil, pode pagar 600 mil, mas o fato é que filmes assim surgem no mínimo a cada três anos: não tem *Homem-Aranha* todo ano. O filme de maior sucesso no Brasil em 2003, *O todo-poderoso*, fez 4,5 milhões de ingressos, pouco mais do que *Carandiru*. Então o que acontecerá quando os grandes lançamentos entrarem apenas com cem cópias? Os grandes circuitos de São Paulo e do Rio de Janeiro vão continuar tendo três cópias, enquanto os

exibidores de menor porte e as cidades médias não terão nenhuma: a exibição dos filmes ficará concentrada nos cinemas que têm mais força. Em vez de se possibilitar mais espaço para o cinema brasileiro nos grandes centros e desconcentrar o poder das grandes redes de exibição, ocorrerá o oposto.

Hoje, quatro redes detêm 60% do faturamento da atividade cinematográfica no Brasil, e com essa medida passarão a ter 80%. Em Mogi das Cruzes, por exemplo, há um *shopping* com quatro salas de cinema que recebem cópias de lançamentos ao mesmo tempo que as da capital. A partir do momento em que se limitar o número de cópias não vão mais receber, porque não têm uma rentabilidade tão grande. Mas um outro cinema, que fica na via Dutra, tem quinze salas e é um dos dez melhores cinemas do Brasil em termos de renda, vai receber as três cópias do lançamento, e assim a pessoa que mora em Mogi das Cruzes e tem carro guia trinta quilômetros e assiste ao filme. Quando este enfim chega àquela cidade, as pessoas de poder aquisitivo já assistiram.

Outro problema é que o intervalo entre o lançamento de um filme no cinema e no vídeo é cada vez mais estreito: grandes filmes chegam a ser lançados em vídeo dois ou três meses após o lançamento no cinema. Então, quando o filme chega à cidade é possível que já esteja na locadora. Isso sem falar na pirataria, que com certeza será estimulada. Enfim, o diagnóstico está certo e o remédio está errado. Em vez da criação de taxas sobre as cópias, uma possibilidade seria proibir que um mesmo cinema tivesse mais de duas telas com o mesmo filme. Com isso se ampliaria a possibilidade de oferta de filmes para o consumidor, assim como a oferta para os exibidores, para o cinema brasileiro e para o cinema independente.

Quanto à necessidade de controlar os conteúdos da televisão, discordo completamente da Heloísa. Acho complicado quando uma figura como o Luiz Gushiken declara que liberdade é um conceito relativo. Isso é extremamente perigoso. O projeto dizia textualmente que caberia à Ancinav regular o conteúdo da programação das emissoras de TV. Por mais crítico que eu possa ser com relação ao que a televisão transmite, não posso concordar com isso: não podemos dar ao Estado o poder de dizer o que deve ou não deve ser exibido.

Por fim, a partir da afirmação do Ismail quanto às novas tecnologias eu queria falar um pouco sobre a exibição de filmes em formato digital nas salas de cinema. Ouço as pessoas falarem reiteradamente que isso vai democratizar a produção. Talvez. Mas se não houver uma imediata e urgente regulação nós vamos criar uma concentração ainda maior da exibição do cinema americano nas telas de cinema do Brasil. Não é paranóia, mas uma questão muito elementar: a maior rede de distribuição do Brasil é a Cinemark, uma empresa americana. Por enquanto, como as cópias de filmes ainda existem fisicamente, as distribuidoras estrangeiras precisam ter representantes no Brasil para transportá-las, legendá-las etc. A partir do momento em que se torna possível levar os

filmes para milhares de salas ao mesmo tempo, por satélite, cabo ou outro meio que venha a ser criado, a Cinemark fecha o escritório em São Paulo, a Columbia faz o mesmo e desde as suas sedes nos Estados Unidos negociam a programação do mundo inteiro. Assim, um produtor que fez um filme no Brasil, em Angola, na Suécia ou no Irã jamais vai conseguir sequer falar com o programador. Não que hoje seja fácil, mas hoje você vai ao escritório da Cinemark, perturba o sujeito responsável e de tanto insistir ele perde a paciência e acaba cedendo. Quando essa pessoa não estiver mais aqui, você não terá a menor possibilidade. É o fim das distribuidoras independentes, e quem não conseguir um sucesso extraordinário em festivais vai desaparecer.

Longe de mim dizer que o filme digital seja ruim. Pelo contrário: é sensacional. A cópia é uma coisa absolutamente estúpida do ponto de vista econômico e ambiental. Cada cópia tem três mil metros de positivo, e não há o que fazer com isso depois do uso. Antigamente, quando essa cópia era feita de nitrato, punha-se fogo. Depois passou a ser feita em acetato, mas ainda era possível pôr fogo naquilo. Hoje em dia é feita de poliéster, e não dá para cortar nem para pôr fogo: vira um lixo ambiental. Então, bem-vindo o cinema digital. Mas temos de pensar em regulação para garantir que esse progresso econômico e ambiental não se torne um transtorno.

Carlos Augusto Calil — Penso que a proposta de criação da Ancinav é uma iniciativa ambiciosa, complexa, corajosa e eventualmente insensata, na medida em que o governo adotou uma estratégia discutível, que é atirar em todas as direções no mesmo projeto. Por esse motivo, tem poucos aliados políticos e assim se enfraquece sensivelmente, ainda que tenha levantado questões num patamar inédito. O dado mais importante desse projeto é que ele se abriu ao debate público, superando a tradição brasileira de se resolver as questões entre quatro paredes.

O pressuposto técnico do projeto está num processo revolucionário iniciado há menos de dez anos: a convergência das mídias, isto é, a digitalização, que elimina o suporte. Existem hoje muito mais elementos que aproximam o universo do audiovisual do que há dez anos, e isso enseja uma velocidade de transformações que estamos acompanhando muito acanhadamente. Há também um pressuposto de caráter político, na medida em que o Ministério da Cultura percebeu que estava muito desprestigiado. Vocês devem ter acompanhado o grau de irrelevância a que chegou no governo anterior, por consentimento de seus próprios titulares. Os cineastas tinham se indisposto tanto com a gestão anterior que conseguiram manter a Ancine fora desse ministério: era um órgão da Casa Civil, e estava em processo de mudança para o Ministério do Desenvolvimento Econômico, o que seria uma conveniência para um grupo de cineastas, pois esse ministério não estava interessado em ficar com o "abacaxi". Mas por uma ação política o processo foi abortado, e o Ministério da Cultura trouxe para a sua

órbita o controle sobre o cinema, perdido no governo anterior. Nesse processo percebeu-se também que a regulação da televisão e dos novos meios de comunicação estava sem território, não tinha um *locus* no governo, e o Ministério procurou então estender sua atitude ambiciosa a essas situações que estavam maldefinidas.

Uma outra questão, já mencionada, é a da identidade nacional. O texto fala em "projeto nacional", "identidade cultural", "interesses nacionais", "imagem nacional" e numa série de questões ligadas ao predomínio do conteúdo brasileiro. Brincando com o título de um artigo famoso de um colega nosso, o projeto é nacional por adição, não por subtração: tudo o que não é estrangeiro é nacional. Ora, se o nacional é simplesmente o oposto do estrangeiro, o que se pretende com esse projeto é claramente proteger o mercado em face do estrangeiro, sob pena de promover a alienação da nacionalidade.

Do ponto de vista político, vejo portanto que o Ministério da Cultura procura readquirir uma centralidade e uma operacionalidade que foram perdidas nos últimos anos. Mas posso dizer com toda a franqueza que o Ministério da Cultura é uma grande bobagem. Inventado para acomodar interesses políticos de um ministro do governo Tancredo Neves, que nem chegou a tomar posse, desde o início nasceu torto, desestabilizando e inviabilizando agências que, bem ou mal, funcionavam no regime militar, como a Funarte, a Embrafilme e o Serviço Nacional do Teatro. Tudo o que havia sido aparelhado durante aquele tempo todo foi desmontado para que em Brasília se constituísse um órgão geral que cuidasse de tudo. Mas ele nunca cuidou de nada, nunca conseguiu essa operacionalização, e foi desmontando o que havia sido conquistado. Não estou defendendo o regime militar, mas é preciso dizer que nele havia um acordo em que se dava uma complexa negociação entre os interesses dos agentes do setor e aquilo que podia interessar ao governo, de modo que as atividades de cultura eram dirigidas por pessoas do ramo e que não eram propriamente aliados ideológicos do governo militar.

No plano econômico e cultural, o Brasil não *quer* ser um produtor de audiovisual: ele já *é*. Está portanto numa situação internacional privilegiada. São poucos os países produtores de cultura audiovisual que têm *status* de "exceção cultural" na Organização Mundial do Comércio, para lembrar a referência feita pelo Ismail. Essa é uma disputa gravíssima. No livro *The undeclared war*, David Putnam mostra uma guerra não-declarada dos produtores americanos em face do mundo todo. Ele relata, por exemplo, telefonemas do presidente da Motion Pictures para o presidente Bill Clinton pressionando o governo a tomar uma posição de força em favor do audiovisual americano nas rodadas comerciais. É um jogo muito pesado, muito explícito, e nesse sentido é preciso preservar a condição do Brasil de produtor de audiovisual.

E claro que há distorções no projeto. A Heloísa tem razão ao dizer que há uma centralização no setor audiovisual, mas o fato é que não

existe outra possibilidade. A indústria audiovisual é por natureza centralizada e monopolista. É inútil imaginar uma democracia audiovisual no Brasil ou em qualquer outro lugar do mundo. Para se ter uma idéia, é irrelevante a produção de Nova York no contexto americano — sendo Nova York o que é. A postura do governo brasileiro na questão do audiovisual me parece semelhante àquela assumida na questão da presença no Conselho de Segurança da ONU: é uma questão estratégica. E a partir desses pressupostos o projeto atira em todas as direções. Transforma o Conselho Superior de Cinema em Conselho Superior de Cinema e Audiovisual e a Agência Nacional de Cinema em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Aí já se mostra uma questão polêmica. Por que a agência não se chama Agência Nacional do Cinema, da Televisão e do Audiovisual, ou só Agência Nacional do Audiovisual? Por que o cinema tem *status* diferenciado? São questões aparentemente irrelevantes, mas que demonstram o viés corporativo do cinema em relação ao avanço sobre as outras mídias. E isso traz um problema político evidente: se no Brasil a televisão é mais importante que o cinema, assim como a telefonia já é mais importante que a televisão em termos econômicos (não políticos), como o pequeno pode controlar o grande? Não faz sentido em termos de lógica política: é só voluntarismo.

O que mais incomoda, como o André já destacou, é a abrangência da Ancinav. A agência cuida do cinema, das TVs aberta e fechada e das telecomunicações, aproveitando o vácuo em relação aos controles. Mas por que existe esse vácuo no governo? Porque o governo é tolo? Ou porque até hoje as televisões conseguiram arditosamente fazer com que não houvesse um único interlocutor que as regulasse e constrangesse, de modo que um controle está no Ministério das Comunicações e outro no Ministério da Justiça? E de propósito. Por que, desde 1962, nunca foi regulamentado o Código Nacional de Telecomunicações? Porque ninguém se lembrou ou porque não foi possível politicamente? As televisões nunca permitiram. Houve a tentativa de criação da Ancinav no governo anterior, mas ela foi abortada na véspera. O dono da maior televisão do Brasil pegou um avião, foi a Brasília e disse: "Tira tudo que tem de televisão nesse negócio e estamos conversados". E à noite, na véspera da edição da medida provisória, todos os artigos relativos à TV foram expurgados. A esperteza do governo nesse momento é perceber que existe um conflito latente entre as televisões e as operadoras de telecomunicações: estas querem veicular conteúdo audiovisual e as TVs não querem abrir mão dessa reserva de mercado. Isso ficou claro no movimento que a Globo fez no começo do ano em defesa do conteúdo nacional: aquilo era na verdade em defesa dos agentes que hoje detêm a exclusividade da transmissão do conteúdo nacional.

Quanto às fontes de receita, além das que já incidem sobre a atividade cinematográfica, a proposta prevê mais 10% sobre o ingresso⁵. Essa idéia é inspirada numa lógica aplicada em países europeus, mas no Brasil há uma complexidade de impostos muito maior, de modo

[5] Na mesma reunião do Conselho Superior de Cinema mencionada na nota anterior a proposta de taxaço do ingresso foi eliminada do anteprojeto de lei que cria a Ancinav.

que os exibidores temem que isso afaste o espectador. Nesse momento em que o mercado cinematográfico vem registrando um crescimento significativo, um imposto como esse inibe o consumo e conseqüentemente reduz o volume de negócios. A grande novidade é a taxa de 4% sobre a publicidade na TV⁶, que será paga pelo anunciante e não pelas emissoras, ao contrário do que pensam alguns. Portanto, isso não teria a menor importância quanto ao problema de as emissoras serem deficitárias.

Há ainda a novidade de que as pessoas físicas vão poder investir em cinema. Ora, essa é uma questão delicada: se uma empresa como a Volkswagen não sabe investir em cinema, até porque não é um pressuposto dela saber investir em cinema, como as pessoas físicas vão escolher projetos, como terão discernimento para não ser enganadas por projetos mirabolantes? Não é trivial a extensão do incentivo fiscal para a pessoa física, ainda que louvável. Também não se pode esquecer que o atual modelo de incentivos fiscais às empresas tem deficiências. Entre outras coisas, é perdulário: não leva à acumulação nem de experiência nem de capital, e o governo paga mais do que precisa. Além disso, como é a fundo perdido, quem recupera o investimento se capitaliza, mas para quem o perde não há o que fazer. Portanto, esse modelo não reinjeta recursos na própria atividade nem premia o reinvestimento. Hoje, ao contrário do que se pensa, o cinema brasileiro é mais dependente do Estado do que na época da Embrafilme, tida como intervencionista, dirigista e todos os outros "istas" que se possa imaginar.

Quanto às resistências que o projeto encontra, elas se dão porque, como disse o André, o diagnóstico às vezes está correto mas o remédio não é consensual. O cinema percebe que num projeto tão vasto e ambicioso ele deixa de ser o centro das atenções, e os cineastas são muito zelosos disso — todos sabemos que no Brasil não há nenhuma corporação mais eficiente em fazer *lobby* do que a dos cineastas. Se esse projeto busca deslocar do centro da discussão os "caciques" e ampliar a interlocução para um grupo mais diversificado, nisso ele tem que ser elogiado e por isso foi alvo de grita generalizada. Os cineastas desejam manter a Ancine cuidando só do cinema. A TV não está disposta a perder a capacidade de pautar o governo nos níveis de controle que ele exerce, e vai resistir heroicamente a qualquer ampliação desse controle. As operadoras nem foram convidadas para o debate nem estão presentes no Conselho Superior de Cinema, e portanto não têm condição de se manifestar — ou não se manifestaram porque devem estar atuando em outro plano, que não é público —, mas evidentemente não querem nenhum obstáculo à expansão dos seus negócios em transmissão de conteúdos. Ora, se a estratégia política desse projeto é arriscada, eu diria que é arriscada porque o Ministério da Cultura ganha uma posição central e tudo o mais se desloca. Comenta-se que na passagem do primeiro para o segundo mandato o Fernando Henrique Cardoso teria

oferecido o Ministério para alguns partidos e nenhum se interessou. Teria sido por esse motivo que ele fez o favor e a desgraça de reintroduzir o ministro Francisco Weffort, mostrando que o Ministério não tinha a menor relevância. Parece que não é isso o que a atual gestão quer.

Para encerrar, eu diria, num panorama pessimista, que pode haver uma estratégia de esvaziamento desse projeto. O pessoal do cinema renunciaria à ambição de controlar as outras áreas e ficaria satisfeito com a manutenção da Ancine; as TVs conseguiriam adiar mais uma vez o debate, até que haja outra tentativa de controlá-las; e as operadoras buscariam um outro interlocutor no governo, que não lhes seja tão hostil. De qualquer maneira, o mais importante é o debate público, que nunca aconteceu: é ele que pode mudar o caminho das coisas. Se o projeto tem fraquezas políticas, é na coragem de ter sido submetido à interlocução pública que reside a sua força.

Ismail Xavier — Eu gostaria de voltar à questão colocada pelo André acerca do caráter de interferência na liberdade que haveria na idéia reguladora tal como está proposta. Não vejo onde estaria essa interferência no dispositivo legal. Logo no artigo 4º é proclamada a questão da salvaguarda da liberdade de expressão e da universalidade de fontes. O artigo 43º, segundo o qual caberia à Ancinav dispor sobre a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção de programação das TVs, foi muito criticado na imprensa, pois num primeiro momento foi visto como uma proposta de controlar conteúdos. Mas na realidade estava ligado ao problema da propriedade dos meios de comunicação, e era uma transcrição da Constituição Federal. Até agora, boa parte da discussão foi dedicada ao aspecto pragmático de haver uma proposta tão abrangente e que fere tantos interesses, mas além dessas questões relacionadas à eficácia e à viabilidade creio que é o caso de entrar na questão do controle. Para interpretar o artigo 43º vale a pena voltar à Constituição Federal, que diz: "A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social". Caberia então à Ancinav zelar pelo cumprimento da Constituição, e isso foi jogado na imprensa como dirigismo. Mas não vejo nos dispositivos do anteprojeto algo que fira a liberdade de expressão ou defina uma postura de dirigir conteúdos. Até houve quem alertasse que o artigo estava sendo mal interpretado, como o articulista Luís Nassif, mas persistiu a idéia de que haveria dirigismo ou uma intervenção que atingiria a liberdade de expressão. Eu gostaria de saber a opinião dos colegas.

Carlos Augusto Calil — Em relação a isso, ocorre que as televisões conseguiram fazer com que certos artigos da Constituição não fossem regulamentados até hoje. Se eles não são regulamentados, não são operacionalizáveis: estão lá apenas como princípios, e ninguém pode

zelar por eles. Quando o Ministério da Cultura se propõe a regulamentá-los por meio da Ancinav, a reação é a de quem nunca foi controlado e quer que a matéria permaneça sem regulamentação. Então o ministro Gilberto Gil, espertamente, disse: "Não estamos introduzindo nada de novo: estamos simplesmente querendo cumprir a Constituição". Mas as televisões não querem — e é por isso que desde 1962 não houve nenhuma legislação sobre a matéria. Trata-se de uma simples manobra retórica do Ministério: o que ele antes dizia explicitamente agora diz implicitamente, mas a resistência será a mesma.

André Sturm — A questão do controle não está apenas no artigo 43º, mas em vários outros. O artigo 1º, por exemplo, diz que cabe à União, por intermédio da Agência Nacional e do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, organizar a exploração das atividades audiovisuais no país. Isso é uma brutal interferência na atividade do setor, até porque o parágrafo único toma o cuidado de frisar que a organização inclui "entre outros aspectos" a fiscalização e a regulação. Ora, "entre outros" quer dizer qualquer coisa. Assim, no artigo 1º está claro o espírito de absoluta intervenção na atividade, o que dá margem para a interferência no que se faz e no que não se faz, no que se exhibe e no que não se exhibe. Havia até um inciso, depois retirado, que preconizava "defender os valores da família e da sociedade". Que valores são esses? Posso achar uma coisa e você pode achar outra, mas quem estiver mandando vai fazer o que bem entender. Então, esse projeto tem um caráter de intervenção efetiva na atividade.

Heloísa Buarque de Almeida — Gostaria de esclarecer alguns pontos. Em primeiro lugar, nunca vou dizer que se deve defender os valores da família, porque em nome da família se defendem coisas absurdas, que muitas vezes vão contra os direitos das mulheres, por exemplo. A regulação não é uma questão de impor conteúdos: eu não leio assim esse projeto. Existe uma demanda social que talvez deva ser encampada mais pelo Poder Judiciário do que pela Ancinav, mas a questão é que tem de haver um limite no que se pode pregar na televisão. Não quero parecer ultraconservadora e dizer que os evangélicos estão certos em querer proibir cenas de sexo na televisão — não é isso. Mas o Estado tem de zelar, por exemplo, pela idéia de direitos humanos. Existe atualmente uma demanda da sociedade brasileira em torno dessa questão. Não acho que deva haver um Código Hays como na Hollywood da década de 1930, mas sim um limite baseado na idéia de respeito ao ser humano.

Carlos Augusto Calil — Eu fico numa posição intermediária. Reconheço que a Heloísa tem razão: o Gugu, por exemplo, não pode ter a liberdade de manipular uma ficção e depois simplesmente pedir desculpas, chorar e sair impune — tinha de haver uma punição mais severa em nome da

sociedade. E também acredito que o André tem razão: é complicado deixar portas abertas para burocratas assanhados. O que enfraqueceu a posição do Ministério da Cultura foi a ausência de uma proposta de mediação pela sociedade, e aí estaria a posição intermediária. Se o poder público tivesse proposto mediações com ONGs ou representações da sociedade que não fossem exclusivamente corporativas e governamentais, críticas dessa ordem teriam sido atenuadas, porque haveria instâncias da sociedade que poderiam se manifestar sobre o tema e buscar um equilíbrio entre as posições. Do jeito que o projeto está, tem razão o André em achar que existe uso indevido do poder público. O fato de não haver uma participação da sociedade mais precisa e mais forte deixa a questão à flor da pele.

Ismail Xavier — Acredito que as medidas de intervenção propostas são de caráter econômico: não vejo nenhum dispositivo que leve à interferência na programação do conteúdo. O artigo 93º, por exemplo, define questões de cotas de exibição de produtos nacionais — longas-metragens, audiovisuais infanto-juvenis e produções independentes e regionais —, questões negociáveis: não há nada ali que determine a exibição de produtos com tal conteúdo ou com tal valor implícito. É verdade: eu também caí de costas quando vi incluídos no artigo 4º "os valores éticos e sociais da pessoa e da família" ao lado de atribuições voltadas a promover formas de expressão brasileiras. Realmente, é esquisito. Mas no conjunto creio que houve uma reação exagerada de diversos setores, e por isso levanto essas questões.

Participação do público — O cinema americano se levou muito a sério desde que foi inventado. Como disse o André, a Motion Pictures Association teve uma agência dentro da Casa Branca, mas nem sempre as negociações eram feitas de forma honesta a partir dali. Como o cinema no Brasil pode se proteger desse tipo de prática?

Carlos Augusto Calil — Num ensaio muito importante, "Cinema: trajetória no subdesenvolvimento", Paulo Emílio Sales Gomes cita o exemplo dos cinemas hindu, egípcio e árabe como capazes de impor "barreiras naturais" culturais ao conteúdo estrangeiro. Acredito que essa noção de barreira natural cultural é a única que pode ter um efeito de proteção. A cultura brasileira é forte dentro do país, e o público brasileiro gosta da produção audiovisual nacional. Infelizmente não gosta de certos filmes com viés autoral ou metalingüístico, que de resto não têm preferência de público no mundo todo, mas o cenário é outro quando o cinema brasileiro popular aparece como apareceu no ano passado. Sem entrar no mérito da qualidade dos filmes, no ano passado o cinema brasileiro fez vinte milhões de ingressos, e sem deslocar o cinema estrangeiro da sua posição. Havia uma demanda reprimida, e enquanto houver essa demanda por conteúdos brasileiros estamos sal-

vos. Não se define por decreto o consumo de novelas ou filmes brasileiros: não se obriga um brasileiro a ir ao cinema ou a ligar a televisão. E o fato de a Globo ter uma produção nacional forte e predominante é um dado importante em nossa estratégia de país produtor de audiovisual. Isso é fundamental, não se pode perder.

Ismail Xavier — Existe essa mesma expectativa por parte do Ministério da Cultura com relação à diversidade e à riqueza da cultura brasileira. Essa idéia de "barreira natural" é vista como algo já em condições de se estabelecer. Em vários momentos da exposição de motivos do anteprojeto fica nítida essa idéia de que é o momento de dar o salto, de ter um marco regulatório que incentive o que já está se observando na prática. Uma excelente referência sobre como o cinema se transformou num produto "natural" na cultura norte-americana se encontra na coletânea *O cinema e a invenção da vida moderna* [São Paulo: Cosac & Naify, 2001]. Ali há um texto de um historiador americano sobre a estratégia adotada nos Estados Unidos para expulsar do país a produtora francesa Pathé por volta da primeira década do século XX. Nessa época a produção cinematográfica francesa tinha uma tal estrutura que lhe dava posição hegemônica nos mercados, inclusive nos Estados Unidos. Foram os franceses que inventaram o comércio cinematográfico tal como se estruturou depois. E a Pathé não tinha apenas uma presença forte nos Estados Unidos: tinha um estúdio, onde chegou até a produzir *westerns*. Com a percepção muito clara do problema da hegemonia, houve uma orquestração do Estado, da imprensa e dos produtores americanos no sentido de expulsar a Pathé. Durante cerca de dez anos eles adotaram uma estratégia com todos os tipos de recursos imagináveis, inclusive lei de patente. O texto mostra muito bem que esses processos da história não são naturais, mas produto de momentos em que se percebe um jogo de poder e se empregam determinadas estratégias para fazer com que aquilo que não era natural nem hegemônico passe a ser hegemônico e ganhe a aparência de natural.

Acredito que um dos aspectos mais ambiciosos do projeto da Ancinav é essa percepção de que somos produtores do audiovisual. É como se houvesse aí a proposta de fazer com que o audiovisual consiga dar o mesmo salto que a música popular, ramo em que o Brasil notoriamente é muito forte.

Carlos Augusto Calil — E verdade, mas não devemos simplificar as questões. Há um caso que me interessa muito e que recentemente foi objeto de um estudo meu. De par com esse fenômeno ocorrido no ano passado, em que o cinema brasileiro vendeu vinte milhões de ingressos sem que interesses americanos fossem contrariados, houve um dado curioso de que nem a própria protagonista, a Columbia, se deu conta. Demonizada por alguns, a Columbia é hoje a maior distribuidora de filmes brasileiros. Mais da metade da renda da

Columbia do Brasil vem de filmes brasileiros: no ano passado ela remeteu cinco milhões de dólares ao exterior para pagar *royalties* de produtores estrangeiros, ao passo que pagou doze milhões para produtores brasileiros — uma diferença considerável. O fato é que não se pode mais dizer que os interesses estrangeiros não se misturam com os nossos. Isso porque na atual configuração mundial do mercado cinematográfico as *majors* americanas disputam as produções nacionais, coisa que não acontecia nos anos 1980. Antes havia uma determinação da Motion Pictures de que evitassem a disputa comercial fora dos Estados Unidos, pois isso poderia perturbar a hegemonia americana, e agora a disputa por produções nacionais competitivas pode ser um fator de diferenciação no faturamento dessas companhias nos países em que estão instaladas.

Essa disputa pelos filmes brasileiros remonta a um processo iniciado na década de 1960. Com a falência da Vera Cruz descobriu-se que um dos fatores do problema era a ausência de uma distribuidora que se interessasse pelo seu destino. Então se estabeleceu um mecanismo de facultar às empresas estrangeiras que parte do seu imposto de renda fosse revertido para a própria atividade cinematográfica nacional. Isso funcionou muito precariamente, porque pressupunha o interesse dessas companhias em investir no produto brasileiro. Ainda que se possa dizer que filmes como *Macunaíma* foram feitos com esse mecanismo — o que não é pouco relevante —, isso não funcionou muito bem. Mas recentemente, numa jogada que eu acho brilhante, foi criado um imposto punitivo: quem não utiliza esse mecanismo paga imposto de 11%. Para não ter de pagar mais, as empresas passaram a se utilizar do recurso e com isso aumentou o investimento subsidiado das *majors* do cinema brasileiro. Esse foi um dos instrumentos que no ano passado fizeram a diferença no crescimento da produção nacional.

Pois bem: se a regulação retirar esses mecanismos e encurralar a Columbia na atividade que ela exerce hoje no Brasil, talvez seja um erro histórico. Nesse momento está se obtendo aquilo que se desejou na década de 1960: ao distribuir os filmes brasileiros as *majors* americanas teriam interesse em viabilizá-los comercialmente. Essa é a lógica do processo criado historicamente, de modo que não dá para simplificar, sob pena de incorrer em graves distorções e prejuízos históricos.

Heloísa Buarque de Almeida — Concordo com o Calil no que diz respeito à qualidade do produto cultural produzido no Brasil. Mas esse hábito cultural de consumir o que é brasileiro também é um hábito formado, não é algo "natural", tem sua história. Esse cinema nacional que faz sucesso atinge um público formado pela linguagem audiovisual da Globo, e talvez tenha dado certo porque explorou essa linguagem...

Carlos Augusto Calil — No ano passado *Carandiru* fez 4,5 milhões de espectadores e não tem linguagem televisiva. O ano passado foi extraor-

dinário para o cinema brasileiro em termos de bilheteria — é certo que também por conta de subprodutos da televisão, como *Os normais*, mas nesse momento a conquista de público é fundamental. *Central do Brasil*, por exemplo, foi decisivo porque mudou e ampliou o público para o cinema brasileiro, e *Cidade de Deus* criou um paradigma de produção e confecção audiovisual de que não tínhamos referência e que é altamente competitivo interna e externamente. O ano passado mostrou que existe um público para o cinema brasileiro. É possível que o público seja condicionado pelo olhar da televisão, mas estava lá o *Carandiru* para desmentir essa idéia.

Heloísa Buarque de Almeida — Não quero dizer que é condicionado: quero dizer que existe um aprendizado cultural, uma linguagem que se aprende. As pessoas recém-chegadas da área rural que começam a ver televisão, por exemplo, levam um tempo para entender a linguagem da TV. Mas elas têm ânsia de aprender a entender essa televisão, até porque isso significa entender o que se passa no centro Rio-São Paulo e, assim, fazer parte do Brasil. Um hábito cultural não muda de uma hora para outra: o consumo cultural é um hábito construído, estabelecido, aprendido e que vai mudando ao longo das gerações.

Carlos Augusto Calil — Um dado interessante para completar. Historicamente, a força do cinema brasileiro sempre foi o cinema popular. Atribuía-se inclusive um caráter heróico às classes populares. Paulo Emílio dizia que as classes populares não se contaminavam pelo estrangeiro e conseqüentemente podiam ter uma resistência natural ao produto estrangeiro, à alienação, a tudo que ele significava. Ora, por volta de 1994 o cinema brasileiro deixou de ser popular. A partir da estabilização da moeda o ingresso no Brasil passou a se restringir à classe média. A classe popular foi completamente alijada do cinema. Quem manteve o público popular ligado ao produto brasileiro foi a televisão. O cinema popular desapareceu, o Mazaropi desapareceu, figuras como ele desapareceram completamente. O cinema se tornou um fenômeno de *shopping center*. Com isso, fenômenos que foram abandonados, como o cinema de rua, começam a ser bem vistos. Quando se faz a análise da arrecadação de *Carandiru*, por exemplo, nota-se que o papel do cinema de rua foi fundamental. Então, recuperar os cinemas de rua, com preços populares, pode ser uma estratégia da economia do cinema brasileiro. Isso para dizer que existe, sim, a possibilidade de retomada desse público. Mas um projeto complexo como esse, que atira em todas as direções e que reserva ao governo uma posição proeminente, talvez não seja o mais sensato estrategicamente para avançar nessa direção e em outras. Talvez o avanço nesse momento devesse se dar por partes, em momentos específicos, sem ameaçar todo o mundo. Todos os agentes econômicos se sentem ameaçados e estão resistindo firmemente ao projeto, e isso me deixa preocupado.

Ismail Xavier — Acredito que as questões aqui discutidas definem um patamar de iniciação ao problema. Agradeço a participação dos colegas da mesa e a presença de todos no auditório.

Reproduzem-se a seguir alguns artigos constantes da minuta do anteprojeto de lei apresentado inicialmente pelo Ministério da Cultura. Apontam-se entre colchetes as alterações feitas quando da revisão do anteprojeto, em agosto de 2004. Como as discussões ainda estão em andamento, estes artigos ainda estão sujeitos a outras alterações.

Art. 1º. Compete à União, por intermédio do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, como órgão superior, e da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, como órgão regulador, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o planejamento, a regulamentação, a administração e a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais. [A organização inclui, entre outros aspectos, a regulação e a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais.]

Art. 4º. O Poder Público, no que se refere à regulação das atividades cinematográficas e audiovisuais, tem o dever de:

I - salvaguardar e promover as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, bem como as criações científicas, artísticas e tecnológicas dos brasileiros;

II - promover e preservar a soberania, a língua, a cultura e os valores brasileiros;

III - criar condições para que a evolução do setor seja harmônica com as metas de desenvolvimento social do País;

IV - assegurar o respeito aos princípios constitucionais relativos à comunicação social, em suas diretrizes e ações de desenvolvimento e proteção da indústria nacional do cinema e do audiovisual;

V - estimular o estabelecimento, pela sociedade, de sistemas de classificação indicativa de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais;

VI - salvaguardar a liberdade de expressão e a diversidade de fontes de informação;

VII - incentivar a aplicação, pelos exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais, de critérios de produção e programação que respeitem os direitos fundamentais, bem como os valores éticos e sociais da pessoa e da família [inciso suprimido];

VIII - promover a universalização do acesso às obras cinematográficas e a outros conteúdos audiovisuais brasileiros, bem como de atividades cinematográficas e audiovisuais voltadas à obtenção, pela população, de informação, educação, cultura e lazer;

IX - combater o abuso do poder econômico e zelar pela independência dos exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais;

- X - propiciar a competição efetiva no mercado cinematográfico e audiovisual;
- XI - fortalecer a produção independente e a produção regional de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros, com vistas ao incremento de sua oferta e divulgação, à melhoria permanente de seus padrões de qualidade;
- XII - promover o desenvolvimento e aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira, nos diferentes segmentos do mercado interno e externo;
- XIII - estimular a presença e a viabilidade das obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros em todos os segmentos dos mercados interno e externo;
- XIV - fomentar a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas de outras nacionalidades no mercado brasileiro;
- XV - incentivar a capacitação de recursos humanos e o aperfeiçoamento da infra-estrutura brasileira de serviços cinematográficos e audiovisuais;
- XVI - promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas ao cinema e ao audiovisual; e
- XVII - proteger os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Art. 6º. Na disciplina das relações econômicas das atividades cinematográficas e audiovisuais observar-se-ão, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, da diversidade e da preservação do patrimônio cultural brasileiro, da função social da propriedade, da vedação ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social, da liberdade de iniciativa, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais e sociais e da repressão ao abuso do poder econômico.

Art. 7º. As atividades cinematográficas e audiovisuais serão organizadas com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todos os exploradores, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações de ordem econômica, assegurando a diversidade cultural e de fontes de informação e a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 41º. A Ancinav pode regular a exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais pelas seguintes categorias de serviços de telecomunicações:

- I - serviços de telecomunicações que tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, incluindo o serviço de radiodifusão de sons e imagens e os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura;
- II - demais serviços de telecomunicações que não tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou ofereçam ao usuário.

Art. 42º. A Ancinav disporá sobre a observância, pelas prestadoras dos serviços de telecomunicações enumeradas no art. 41, dos seguintes princípios aplicáveis à produção e programação de conteúdos audiovisuais:

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

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

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

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

Art. 43º. A Ancinav compete, no que respeita à regulação e fiscalização da exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais pelas prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens, dispor especialmente sobre:

I - a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação, previstas pela Constituição Federal, em articulação com o Ministério das Comunicações [o cumprimento do disposto no parágrafo 2 do artigo 222 da Constituição Federal]; e

II - o cumprimento do disposto nos artigos 38, alíneas "d" e "h", e 124 da Lei n. 4. 117, de 27 de agosto de 1962.

Art. 91º. As empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial devem exibir obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, na forma do regulamento que disporá, inclusive, sobre o número de dias de exibição a ser observado anualmente.

Art. 92º. As empresas de distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte, devem incluir entre seus títulos e lançar comercialmente obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras, na forma do regulamento que disporá, inclusive, sobre o percentual de títulos e lançamentos a ser observado anualmente.

Art. 93º. As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicação exploradoras de atividades audiovisuais estabelecerão anualmente um compromisso público, a ser firmado com a Ancinav e o Ministério da Cultura, para exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras destinadas ao público infantil e juvenil, bem como as obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção regional.

Art. 94º. As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais devem destinar à Ancinav três minutos diários, não contínuos, para a inserção de publicidade e peças promocionais de obras cinematográficas brasileiras, na forma do regulamento.

Art. 95º. As prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais, caracterizadas como serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, devem oferecer canais de programação majoritariamente composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente, na forma do regulamento.