

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM IMAGEM E SOM**

**MARINA ROSSATO FERNANDES**

**ANCINAV: ANÁLISE DE UMA PROPOSTA**

**SÃO CARLOS,  
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM IMAGEM E SOM**

**MARINA ROSSATO FERNANDES**

**ANCINAV: ANÁLISE DE UMA PROPOSTA**

**Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Imagem e Som,  
na linha História e Políticas do Audiovisual, para  
obtenção do título de Mestre em Imagem e Som.**

**Orientador: Prof. Dr. Arthur Autran Franco de  
Sá Neto**

**SÃO CARLOS,  
2014**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

F363aa      Fernandes, Marina Rossato.  
Ancinav : análise de uma proposta / Marina Rossato  
Fernandes. -- São Carlos : UFSCar, 2014.  
219 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2014.

1. Cinema. 2. Audiovisual. 3. Política cultural. 4. Estado. 5.  
Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). I.  
Título.

CDD: 791.43 (20ª)



**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE  
MARINA ROSSATO FERNANDES**

---

Prof. Dr. Arthur Autran Franco de Sá Neto  
Presidente – UFSCar

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Amâncio da Silva  
Membro externo – UFF/Niterói

---

Prof. Dr. Samuel José Holanda de Paiva  
Membro interno – PPGIS/UFSCar

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Arthur Autran Franco de Sá Neto pela paciência, orientação e pelas contribuições a esta pesquisa. Ao Programa de Pós-graduação em Imagem e Som, seus professores e secretário Felipe Rossit que contribuíram com o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço à Cinemateca Brasileira e a Agência Nacional do Cinema por permitirem o acesso a seus materiais. Agradeço a Profa. Dra. Chatal Duchet por ter me recebido e me orientado no desenvolvimento da minha pesquisa na *Université Sorbonne Nouvelle Paris 3*. Agradeço aos professores Samuel José Holanda de Paiva e João Carlos Massarolo pelas contribuições dadas durante a banca de qualificação.

Agradeço à Fapesp pela bolsa concedida para que eu pudesse me dedicar integralmente a realização desta pesquisa. E também pela concessão da Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior que permitiu o desenvolvimento da minha pesquisa realizada na *Université Sorbonne Nouvelle Paris 3*.

Por fim agradeço aos meus pais, Conceição Aparecida Rossato e Murilo Cesar Fernandes, pelo apoio, compreensão e motivação constantes, e a todos que de alguma forma acreditaram e contribuíram para a realização deste trabalho.

## **RESUMO**

Esta pesquisa analisa a proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), apresentada em 2004 pelo ministério da Cultura na forma de um anteprojeto. Esta foi uma proposta ampla que englobava todo o setor audiovisual, e não somente o cinema. Por meio de suas medidas buscava atualizar a legislação do setor, integrando-o, e incentivar a produção independente e regional. A dissertação descreve e analisa o contexto em que a proposta foi elaborada, seus objetivos e sua repercussão. Ao final da análise são levantadas hipóteses sobre o revés do projeto, que não chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Estado, Audiovisual, Política Cultural, Ancinav

## **ABSTRACT**

This research analyzes the proposal of creation of the National Agency of Cinema and Audiovisual (Ancinav), presented in 2004 by the Ministry of Culture in the form of a project. This was a large proposal that tried to cover the entire audiovisual sector, and not only the cinema. Through its measures, it tried to integrate the sector and upgrade its legislation, and stimulate independent and regional production. The dissertation describes and analyzes the context in which the proposal was written, its goals and its impact. After the analysis, hypotheses about the failure of the project, which was never sent to the Congress, are raised.

**Keywords:** State, Audiovisual, Cultural Politics, Ancinav

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 PANORAMA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, CINEMA E TELEVISÃO .....	15
1.1 O Estado nos anos 1990.....	15
1.1.1 Estado e Cinema.....	15
1.1.2 Estado e televisão .....	23
1.2 Tentativas de integração entre Cinema e Televisão .....	32
1.2.1 O Programa Especial da Embrafilme .....	32
1.2.2 PIC-TV .....	37
1.2.3 Globo Filmes .....	42
1.3 Modelo francês de política cultural para o audiovisual .....	48
2 O ANTEPROJETO DA ANCINAV: HISTÓRIA E ANÁLISE .....	61
2.1 A Política Cultural do governo: um contexto .....	61
2.2 Origens da proposta da Ancinav .....	69
2.3 Descrição e Análise das medidas e objetivos presentes na minuta do anteprojeto da Ancinav .....	75
2.3.1 Livro I - Dos Princípios Fundamentais .....	76
2.3.2 Livro II - Das Políticas Setoriais e do Órgão Regulador .....	77
2.3.3 Livro III - Do Fomento, Regulação e Fiscalização das Atividades Audiovisuais .....	79
3 REPERCUSSÃO E DESDOBRAMENTOS DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA ANCINAV .....	101
3.1 Repercussão da proposta na mídia e a divisão do campo do audiovisual .....	101
3.1.1 A repercussão na mídia .....	101
3.1.2 Divisões no meio cinematográfico.....	112
3.2 Trajetória do anteprojeto: versões e arquivamento.....	123
3.2.1 Consulta Pública.....	123
3.2.2 Versões e trâmite do anteprojeto.....	130



3.3 Hipóteses sobre o desfecho da proposta .....	142
3.3.1 Divisão do meio cinematográfico .....	142
3.3.2 Pressão dos opositores.....	143
3.3.3 Falta de apoio por parte do governo.....	144
3.3.4 Problemas da proposta .....	146
CONCLUSÃO.....	149
BIBLIOGRAFIA.....	156
Bibliografia de história e teoria do audiovisual e da comunicação .....	156
Bibliografia primária .....	164
Filmografia .....	170
Sites Consultados.....	170
ANEXO I – 3ª Versão do anteprojeto da ancinav .....	171

## INTRODUÇÃO

Em 2004 foi apresentado pelo ministério da Cultura o anteprojeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). Este anteprojeto propunha a transformação da recém-criada Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Ancinav, que teria as funções ampliadas, passando a englobar toda a atividade audiovisual e não somente o cinema. A nova agência passaria a incluir os serviços de radiodifusão, a distribuição e conteúdo audiovisual por serviços de telecomunicações e o mercado de vídeo doméstico.

O anteprojeto propunha que a nova agência tivesse o papel de regular, fiscalizar e fomentar as atividades de produção e de difusão de conteúdos audiovisuais. Suas medidas visavam abrir espaço para a produção audiovisual independente e regional, fortalecer o mercado interno e a indústria audiovisual nacional.

Esta proposta acompanha o movimento histórico que demanda apoio estatal no campo do cinema. O modelo de produção cinematográfica incentivada pelo Estado entra em crise na década de 1980, devido à crise econômica que elevou os custos de produção e o preço do ingresso, bem como o fortalecimento da televisão que oferecia entretenimento gratuito entre outros fatores que contribuíram para o declínio da atividade cinematográfica.

Os anos 1990 foram marcados pelo desmonte estrutural que o governo Collor realizou no setor cultural do país, e conseqüentemente pelo enfraquecimento da atividade cinematográfica, que sem o apoio estatal teve a sua crise aprofundada.

Já o início dos anos 2000 marcou uma nova fase na relação entre Estado e cinema no Brasil. Neste período foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema, momento caracterizado pela “re-politização” do meio cinematográfico, onde o setor se reuniu para solicitar maior apoio estatal para a atividade. Este congresso contribuiu para a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) em 2001, órgão de maior importância para o cinema nacional atualmente.

Os anos 2000 também foram marcados por alterações no governo federal, que passou do presidente Fernando Henrique Cardoso, com um governo ligado ao liberalismo econômico e a privatizações, para o de Luiz Inácio Lula da Silva, que contou com maior participação do Estado no desenvolvimento de políticas públicas.

Esta mudança também se deu no âmbito do ministério da Cultura, onde o ministro Francisco Weffort foi substituído por Gilberto Gil. Esta alteração também significou uma maior participação do poder público na área da cultura e, conseqüentemente, no audiovisual.

Neste contexto foi elaborada a proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav). Esta foi uma proposta ampla, com mais de cem artigos e que contou com três versões. Os objetivos gerais da proposta eram integrar o setor audiovisual e passar a compreendê-lo como um setor interligado, aumentar o espaço de difusão de conteúdos independentes e regionais, diminuir a concentração da programação televisiva e incentivar a indústria audiovisual nacional.

Para tanto, o anteprojeto propunha a ampliação das funções da agência, a regulação do setor de radiodifusão, a reserva de espaço para programação independente e regional na grade televisiva, a taxaço de vários elos da cadeia audiovisual com o objetivo de sustentar um fundo de investimento para a própria atividade, entre outras medidas.

O anteprojeto tocava em pontos delicados do setor audiovisual e encontrou forte resistência de setores já consolidados neste meio. O caso da Ancinav foi marcado por uma grande polêmica que contou com ampla participação da mídia. O anteprojeto foi acusado de “autoritário”, “stalinista”, “comunista”, entre outros adjetivos que pretendiam o relacionar com o suposto autoritarismo do governo.

Esta polêmica criada em torno da proposta de criação da Ancinav atrapalhou seu debate e influenciou a opinião pública. Os setores de oposição ao anteprojeto, que tinham interesses em jogo, também contribuíram para a desqualificação da proposta. Após a realização de um seminário, de consulta pública e de várias alterações na proposta, o anteprojeto acabou não sendo enviado ao Congresso Nacional, e assim a Ancinav nunca foi criada.

O objetivo deste trabalho é compreender em que contexto e por quais motivos a proposta foi elaborada, quais eram seus objetivos e o que o governo pretendia que se alterasse após a criação da nova agência. Também se busca compreender o processo de elaboração da proposta, sua origem, suas versões e a tramitação do projeto.

Este trabalho também irá analisar os agentes que estavam envolvidos no caso, tanto na elaboração da proposta, no apoio a ela como na oposição, buscando compreender suas motivações e identificar as forças políticas que estavam presentes no debate.

Por fim, o trabalho se propõe a elaborar hipóteses sobre a desistência da criação da Ancinav por parte do governo, e no que este anteprojeto resultou, quais foram seus desdobramentos e suas contribuições para o setor audiovisual nacional.

\*

Este trabalho se insere na linha de pesquisa sobre políticas audiovisuais, compreendendo a importância da elaboração destas políticas para a manutenção do setor audiovisual nacional. Buscou-se refletir sobre as ações estatais direcionadas ao meio audiovisual, como também a visão do próprio meio, suas necessidades e demandas em relação ao Estado.

Neste sentido, o trabalho faz parte de uma linha de pesquisa que aborda a relação entre Estado e o meio audiovisual, refletindo sobre os problemas, limitações e desafios desta relação.

A pesquisa foi organizada em três capítulos e cada capítulo dividido em subitens mais específicos.

O primeiro capítulo intitulado “Panorama das relações entre Estado, cinema e televisão” tem como objetivo traçar um panorama histórico sobre a relação entre estes setores, que será fundamental para compreensão do contexto do desenvolvimento do anteprojeto e de suas propostas.

O primeiro subitem apresenta um histórico das relações entre Estado e cinema e Estado e televisão, onde é possível perceber as diferenças na relação do Estado com esses dois meios de comunicação, do desenvolvimento destes dois setores e em como isto influenciou a relação entre eles.

O segundo subitem do capítulo 1 aborda as tentativas de integração entre cinema e televisão. Para isto foram selecionados três casos distintos, uma iniciativa da Embrafilme financiar a produção de programas pilotos para séries televisivas na década de 1970, o programa PIC-TV na década de 1990 em uma parceria entre a TV Cultura e o

Governo do Estado de São Paulo, e o último caso a criação das Organizações Globo em 1998, empresa que se mantém atuante até hoje.

Ainda no primeiro capítulo será analisado em seu último subitem a política cultural para o audiovisual adotada pela França, país de destaque na defesa do conteúdo nacional e que servirá de referência para a comparação da política adotada no Brasil, sobretudo no anteprojeto da Ancinav.

No capítulo 2 será apresentado o contexto em que se desenvolveu o anteprojeto da Ancinav. Primeiramente será analisada a proposta de política cultural adotada pelo ministro da Cultura do primeiro governo de Lula, Gilberto Gil, e como isto influenciou a elaboração do anteprojeto.

No segundo subitem serão identificadas as origens da proposta, as demandas do setor cinematográfico, sua re-politização, a própria criação da Ancine e como estes fatores influenciaram a elaboração do anteprojeto.

A análise da minuta do anteprojeto, suas propostas e objetivos também serão analisados neste capítulo. Objetiva-se aqui apresentar as propostas do anteprojeto e interpretá-las, buscando compreender como estas medidas alterariam o cenário audiovisual nacional.

O capítulo 3 é dedicado ao desfecho da proposta, a análise de suas contribuições e dos motivos que levaram a seu fracasso. O primeiro subitem se dedicará a repercussão do anteprojeto na mídia, o posicionamento do setor audiovisual, as divisões de opiniões, as polêmicas que envolveram a proposta e como isto influenciou a trajetória do anteprojeto.

No segundo subitem será analisada sua trajetória, as mudanças principais em cada versão do anteprojeto e suas motivações, a consulta pública realizada pelo ministério da Cultura, seus problemas e por fim seu arquivamento.

O último subitem será dedicado a levantar hipóteses que justifiquem o revés do anteprojeto e sua não execução. Baseado no que foi desenvolvido nos outros capítulos, estas hipóteses serão analisadas, assim como a importância do anteprojeto e suas contribuições para a política cinematográfica nacional.

Para a realização da pesquisa foi adotada a metodologia de análise de materiais primários e secundários. Os materiais primários são aqueles que se relacionam diretamente com o anteprojeto da Ancinav. Foram consultados sites oficiais, como o do ministério da Cultura, a minuta do anteprojeto em suas três versões, as sugestões enviadas via consulta pública, legislações referentes ao audiovisual, tanto do cinema como de serviços de radiodifusão, periódicos da época com entrevistas e artigos sobre a Ancinav, e materiais disponíveis na biblioteca da Ancine e da Cinemateca Brasileira.

Também foi consultada a lista de discussões do fórum de debate do site CINEMABRAZIL. O site que faz parte do projeto "Cinema Brasil Na Internet" conta com acervo de filmes, banco de artigos e um fórum de debates sobre o cinema brasileiro que reúne diversos agentes do meio audiovisual. Os debates se dão por listas de e-mail e após sua consulta foi possível identificar o posicionamento de alguns agentes em relação ao anteprojeto da Ancinav.

Utilizando a ferramenta *Wayback Machine* do site *Internet Archive*<sup>1</sup>, que possui uma grande base de dados de páginas da web indexadas, inclusive páginas já extintas, foi possível acessar os conteúdos agora removidos do site do projeto da Ancinav, hospedado no domínio do ministério da Cultura. Do mesmo modo, também foi possível acessar os conteúdos removidos do PIC TV, hospedado no antigo domínio da TV Cultura. O acesso a estes materiais foi fundamental para a análise de suas propostas.

Os materiais de ordem secundária são constituídos pela bibliografia sobre questões essenciais para a compreensão do objeto de estudo, como as relações entre Estado e cinema e história do cinema nacional. Para a compreensão deste contexto foram utilizadas principalmente as obras *Cinema, Estado e lutas culturais*, de José Mário Ortiz Ramos, que investiga a relação entre os cineastas, produtores e o Estado nos anos 1950, 1960 e 1970, analisando a vinculação do discurso e da atuação política e suas mudanças ao longo dessas décadas. Alguns desses agentes do discurso são os mesmos que estão em destaque até hoje, envolvidos também no caso da Ancinav, como Cacá Diegues e Luiz Carlos Barreto. Ao lançar luzes sobre o passado, o livro ajudou na compreensão do posicionamento de cada um desses agentes no passado e na análise de seus discursos atuais. O livro *Estado e Cinema no Brasil*, de Anita Simis, e *The film industry in Brazil*, de Randal Johnson, realizam um histórico fundamental sobre a relação entre Estado e cinema ao longo dos anos.

---

<sup>1</sup> Internet Archive: Wayback Machine. Disponível em: <<http://archive.org/web/>>.

Para a compreensão do mercado, da política audiovisual e das tentativas de industrialização foram utilizados as obras *Cinema e mercado* e *Cinema e economia política*, organizados por Alessandra Meleiro, *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*, de Arthur Autran, e *O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa*, de Marcelo Ikeda.

Também se fez necessário pesquisar o funcionamento da televisão no Brasil, sua história, regulação, e sua relação com o Estado, para isto foram utilizadas os livros *Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*, de José Mário Ortiz Ramos, *História da televisão brasileira: uma visão econômica social e política*, de Sérgio Mattos, *Regulação das comunicações*, de Venício Artur de Lima, e *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*, organizado por Valério Cruz Brittos e César Siqueira Bolaño.

Para a compreensão das políticas públicas para a cultura e para o audiovisual foram utilizados os livros *Políticas culturais no Brasil* e *Políticas culturais no governo Lula*, organizados por Antonio Albino Rubim. Além da bibliografia utilizada para a compreensão do modelo francês, onde se destaca o pesquisador Laurent Creton com as obras *Le Cinéma A L'épreuve du système télévisuel* que estuda as relações ambíguas entre cinema e televisão, as quais são marcadas pela combinação de concorrência e cooperação, o livro *Économie du cinéma: perspectives stratégiques*, que aborda as principais problemáticas pelas quais passa o cinema francês, sobretudo com a concorrência da televisão e do cinema norte-americano e o livro *Histoire économique du cinéma français : production et financement, (1940-1959)* que aborda a origem da intervenção estatal no setor cinematográfico e é fundamental para a compreensão de seu funcionamento atual.

O estudo do material secundário foi essencial para estabelecer relações e aprofundar a análise do anteprojeto da Ancinav. A partir dele foi possível compreender o processo histórico que levou a elaboração desta proposta e as dificuldades que ela encontrou em sua trajetória.

Os materiais primários e secundários foram utilizados para a pesquisa porque dialogam entre si. A compreensão histórica permite a análise aprofundada das propostas e discussões sobre o anteprojeto, os materiais são complementares e proporcionaram um amplo estudo sobre o caso Ancinav.

# 1 PANORAMA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, CINEMA E TELEVISÃO

## 1.1 O Estado nos anos 1990

### 1.1.1 Estado e Cinema

A partir do momento que o setor cinematográfico brasileiro percebeu a impossibilidade de a cinematografia nacional concorrer com a estrangeira pela ocupação do mercado interno, ele passou a reivindicar a atuação do Estado para regulamentar o setor e criar legislação protecionista. Segundo Anita Simis<sup>2</sup>, nos anos 1920 começa a primeira campanha sistemática em prol do cinema nacional. As revistas *Selecta*, *Paratos* e *Cinearte*, lideradas por Pedro Lima e Ademar Gonzaga inauguraram uma consciência cinematográfica nacional e passaram a defender um cinema de caráter industrial e reivindicar apoio estatal.

Estas reivindicações por intervenção estatal ficam mais fortes na década de 1930, especialmente durante o governo de Getúlio Vargas. Assim, em 4 de abril de 1932 é assinado o decreto 21.240/32, que introduz medidas protecionistas para o cinema nacional. Entre essas medidas as de maior destaque são a redução das taxas alfandegárias para importação de filmes e equipamentos e a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais de curta-metragem de caráter educativo nas salas de exibição, o que inaugurou a política da “cota de tela”. Em 1939, a legislação é ampliada para a obrigatoriedade da exibição do longa, na proporção de um filme por ano em cada cinema. O percentual de filmes nacionais que deveriam ser exibidos e suas especificações variaram ao longo dos anos, passando por períodos mais e menos intensos, mas sempre presente na política cinematográfica brasileira.

Ainda no governo Vargas, em 1937 foi criado o primeiro órgão estatal destinado ao cinema, tratava-se do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE). O antropólogo e educador Edgar Roquette Pinto liderou o projeto de criação do instituto. Os objetivos do INCE eram produzir filmes de caráter educativo e desenvolver o uso pedagógico do cinema, auxiliando no ensino e também como meio para promover a educação popular. É interessante destacar que o primeiro órgão institucional ao nível federal criado exclusivamente para o cinema tinha caráter educativo, demonstrado a visão que o Estado tinha do cinema nacional, se preocupando mais em desenvolver seu potencial educativo do que industrial.

---

<sup>2</sup> SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2008, p. 89.



Em 1951, Vargas encomenda a Alberto Cavalcanti um estudo sobre a situação do cinema brasileiro. Este estudo resultou no projeto de criação do Instituto Nacional de Cinema (INC). O projeto propunha medidas que possibilitassem a industrialização do cinema nacional, como a exibição compulsória de um filme nacional para cada oito estrangeiros, fiscalização e cobrança de taxas e impostos relativos à atividade cinematográfica, promover e estimular o financiamento da produção, a formação de profissionais, colaborar com a ampliação do setor de exibição, entre outras medidas<sup>3</sup>.

O INC teria o poder de formular e executar as políticas públicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica, regular o setor e financiar a produção. Durante a elaboração do projeto, o estudo que Alberto Cavalcanti estava fazendo vazou para a imprensa e gerou protestos no meio cinematográfico. O projeto sofreu várias alterações e passou por um longo processo de tramitação no governo, mas acabou sendo arquivado.

Em 1956 o então presidente da República, Juscelino Kubitschek, cria a Comissão Federal de Cinema (CFC). Atendendo aos pedidos do próprio setor a Comissão foi criada com o objetivo de sugerir medidas que possibilitassem o desenvolvimento do cinema nacional. A CFC não tinha poder executivo e era composta por vários setores da cadeia cinematográfica, como produção, exibição, críticos, etc.

A CFC existiu por três anos e após este período solicitou ao presidente Kubitschek a criação do Grupo de Estudos Cinematográficos (GEIC), para aprofundar os trabalhos realizados pela Comissão<sup>4</sup>. Com o mesmo objetivo da CFC, o GEIC se dedicou a estudar e sugerir medidas que incentivassem e protegessem o cinema nacional.

Em 1961, durante o governo de Jânio Quadros, foi criado por decreto o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE). Subordinado ao ministério da Indústria e Comércio, o GEICINE foi o primeiro grupo de estudos da indústria cinematográfica a ter poder executivo, ainda que baixo<sup>5</sup>.

O GEICINE era dividido em dois conselhos. O Conselho Consultivo, composto por agentes do meio cinematográfico, era responsável por fazer sugestões ao Conselho

---

<sup>3</sup> SIMIS, Anita. Op. cit. p. 159.

<sup>4</sup> JOHNSON, Randal. *The film industry in Brazil: culture and the State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987, p. 83.

<sup>5</sup> Ibidem.p. 87.

Executivo, por sua vez composto por representantes do governo, como ministérios e o Banco Nacional de Desenvolvimento.

Entre as medidas protecionistas propostas pelo GEICINE, se destaca a obrigação dos distribuidores estrangeiros exibirem filmes brasileiros, a definição formal do que é um filme brasileiro e a proposta de coprodução com os distribuidores de filmes estrangeiros. Esta proposta estipulava que 40% das taxas de importação de filmes estrangeiros poderiam ser depositadas em uma conta especial no Banco do Brasil para uso opcional dos distribuidores estrangeiros na coprodução de filmes nacionais<sup>6</sup>. Esta medida, além de não ter sido bem sucedida foi muito criticada por alguns setores do meio cinematográfico.

O GEICINE propôs várias medidas com o objetivo de incentivar a indústria cinematográfica nacional, como o aumento da cota de tela, financiamento para produção, revisão das tarifas de importação e a criação da Comissão de Auxílio à Indústria Cinematográfica (CAIC).

O GEICINE também foi responsável por revisar e propor um novo projeto de criação do Instituto Nacional de Cinema, que foi enviado ao governo em 1963. O projeto visava “corrigir as condições desiguais de competição entre cinema estrangeiro e o nacional”<sup>7</sup>, e propunha a exibição compulsória de filmes nacionais, isenção de impostos de equipamentos importados, redução da tarifa alfandegária dos filmes virgens entre outras medidas.

Somente em 1966, já durante a ditadura militar, o INC foi criado no âmbito do ministério da Educação e Cultura, sendo o primeiro órgão federal de estímulo à produção comercial. O projeto sofreu algumas modificações em relação à versão original enviada pelo GEICINE, mas manteve o poder de formular e executar políticas governamentais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica.

O decreto que criou o INC reforçou a proposta de coprodução com os distribuidores estrangeiros elaborada pelo GEICINE. A medida proposta pelo GEICINE não obteve sucesso, segundo Randal Johnson<sup>8</sup> apenas sete filmes foram coproduzidos. Com o novo decreto passou a ser obrigatório que as distribuidoras de filmes estrangeiros depositassem em uma conta especial 40% do imposto devido em decorrência da exibição de filmes estrangeiros no Brasil, e caso este montante não fosse utilizado para coprodução ele

---

<sup>6</sup> JOHNSON, Randal. Op. cit. p. 96.

<sup>7</sup> SIMIS, Anita. Op. cit. p.230.

<sup>8</sup> JOHNSON, Randal. Op. cit. p. 122.

seria destinado ao orçamento do INC, o que fez com que o número de coproduções aumentasse.

A política adotada pelo INC estimulava a associação do capital estrangeiro com a produção brasileira por meio da coprodução com distribuidores estrangeiros e dividiu opiniões no meio cinematográfico. O órgão pretendia-se técnico e neutro e foi apoiado pelo que José Mário Ortiz Ramos<sup>9</sup> denominou o bloco “universalistas” do meio cinematográfico, o qual defendia o sucesso comercial, aceitava a penetração de capital internacional, era adepto de formas de produção tradicionais e buscava se inspirar em cinematografias estrangeiras. De outro lado, o INC foi criticado pelos “nacionalistas”, representados pelos cinemanovistas, que defendiam os temas nacionais e acreditavam que a penetração cultural estrangeira corromperia a cultura nacional.

A divisão de opiniões do meio cinematográfico em relação à criação do INC demonstra semelhanças com as discussões geradas durante a elaboração do anteprojeto da Ancinav. O fato é que esta divisão do meio está presente em várias fases da elaboração das políticas públicas para o cinema, onde os grupos se articulam em defesa de seus interesses pessoais.

A participação do Estado através de incentivo para as áreas de cultura e comunicação foi intensificada durante a ditadura militar, com a criação do Conselho Federal de Cultura (1966), a Fundação Nacional de Artes - Funarte (1975), a Radiobrás (1976), a Telebrás (1972) e o Plano Nacional de Cultura (1975). Foi nesse período também que se intensificou sua relação com o audiovisual, compreendido aqui por cinema e televisão.

Em 1969, no auge da ditadura militar, é criada também no âmbito do ministério da Educação e Cultura a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme). Inicialmente atrelada ao INC, a empresa foi pensada para promover a distribuição do filme nacional no exterior e teve uma atuação pequena. Já na década de 1970 a Embrafilme começa a gerir o programa de financiamento de filmes brasileiros de longa metragem anteriormente pertencente ao INC, ganhando forças, e resultando no enfraquecimento político e econômico do INC. Com esta nova função, a Embrafilme passa a assumir a função de produtora, ampliando suas funções e sua importância política, como explica André Gatti: “A partir de então, passaria a deter o poder de direcionar significativa parcela da produção cinematográfica

---

<sup>9</sup> RAMOS, José M. O. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 58.

brasileira de acordo com os seus interesses ou dos seus dirigentes, iniciando assim sua polêmica história de empresa produtora.”<sup>10</sup>.

Uma nova fase na Embrafilme iniciou-se com a gestão de Roberto Farias, em 1974, a qual foi apoiada por grande parte da classe cinematográfica e também do governo, estreitando os laços entre cinema e Estado. Roberto Farias era produtor, realizador e distribuidor, e em sua gestão buscou promover a industrialização do cinema, propondo ações mais intervencionistas no mercado, com um tom mais profissional e agressivo.

Em 1975 foi lançada a Política Nacional de Cultura (PNC), que pretendia recuperar a identidade nacional, muito embora o país atravessasse uma fase de desenvolvimento econômico internacionalizado de maneira acelerada. Esta política de cunho nacionalista defendia a ideia de uma identidade nacional unitária onde a cultura passou a ser concebida como um território isento de conflitos, buscando apoio do grupo nacionalista do campo cinematográfico, integrado grosso modo por cineastas identificados com o Cinema Novo. Neste período os poderes da Embrafilme foram ampliados e o INC extinto. No mesmo ano também foi criado o Concine (Conselho Nacional de Cinema), que era responsável pela legislação e regulamentação do mercado.

A atuação e orçamento da Embrafilme aumentaram e a empresa se tornou o maior órgão investidor do cinema nacional, tentando mais uma vez lançar bases para a industrialização do setor. As ações da Embrafilme além de incentivarem a produção se preocupavam também com a distribuição. A distribuidora da Embrafilme visava controlar a comercialização dos filmes com participação da empresa bem como daqueles sem participação da empresa na produção, ademais, ela realizava pesquisa de mercado, estimativa de público e custo do filme, investia em peças promocionais, concorrendo diretamente com outras distribuidoras de filmes estrangeiros. A distribuidora foi fundamental para o avanço do cinema nacional no mercado interno.

A Embrafilme tomou grandes dimensões e foi responsável pelo aumento da produção, público e renda do cinema nacional. Outra importante contribuição foi o significativo aumento da ocupação do mercado interno pelo filme brasileiro, que foi de 15,2% em 1974 até 30,8% em 1980<sup>11</sup>. Por mais que este aumento não se deva exclusivamente a ação

---

<sup>10</sup> GATTI, André P. *A distribuição comercial cinematográfica*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008, p.17.

<sup>11</sup> JOHNSON, Randal. *Op.cit.* p. 169.

da Embrafilme, ela desempenhou um papel fundamental e garantiu uma ocupação histórica do cinema nacional no mercado interno, que até hoje encontra dificuldades de atingir estes números.

Ao longo dos anos 1970 e 1980 a Embrafilme foi a principal responsável pelo desenvolvimento do setor cinematográfico nacional, e a principal financiadora das produções, o que inevitavelmente gerou disputas no meio cinematográfico.

Segundo Randal Johnson<sup>12</sup>, o meio cinematográfico dividiu-se em duas correntes que disputavam o incentivo da Embrafilme, uma dos cineastas que defendiam que o Estado deveria investir nos filmes culturais, não comprometidos com o retorno financeiro, e sim com o resgate cultural do povo. E outra de cineastas comerciais, que desejavam que o dinheiro fosse investido em produções com potencial para competir com os filmes estrangeiros e consolidar uma indústria cinematográfica nacional. Mais uma vez é possível observar a divisão de opiniões do meio cinematográfico em relação à política pública elaborada para o cinema.

A Embrafilme é um grande marco e uma referência para o cinema nacional. Ela foi responsável pelo aumento do número de produções, ocupação do mercado interno, premiações internacionais e desenvolvimento do setor. A Embrafilme propôs um modelo de financiamento para o cinema nacional que obteve sucesso em alguns aspectos, mas que não permitiu que o cinema se industrializasse. A empresa teve uma trajetória irregular, enfrentou problemas, foi questionada em muitos pontos e sofreu com disputas de poder do próprio setor, fatores que contribuíram para seu enfraquecimento.

Na década de 1980, um período de forte crise econômica e transição democrática, são noticiados casos de corrupção na Embrafilme, além de acusações de má administração, favoritismo e inoperância. A empresa enfrentava a crise econômica do país, que fez com que o público que frequentava as salas de cinema diminuísse, e a crise interna devido ao enfrentamento dos diferentes grupos do meio cinematográfico pelos seus recursos.

Em 1990 o governo de Fernando Collor propôs, com base no ideário neo-liberal, diminuir a máquina estatal, desmontar o setor público e enfraquecer o papel do Estado. O setor da cultura sofreu as consequências deste novo modelo de gestão, os incentivos fiscais foram revogados e os órgãos públicos ligados ao governo foram extintos e o próprio

---

<sup>12</sup>JOHNSON, Randal. Op. cit. p. 160.

ministério da Cultura foi substituído por uma Secretaria. Na área do cinema, a Embrafilme, que já estava enfraquecida, foi extinta, assim como outros órgãos ligados ao cinema, reduzindo o setor a uma atividade periférica no âmbito da política cultural do governo federal.

Assim, o cinema passou de um período de ampla intervenção estatal para um de ausência de mecanismos protecionistas. Esta situação se refletiu diretamente no cenário da produção, com a quase inexistência de filmes brasileiros de longa-metragem e total dominação do produto estrangeiro no mercado interno, fato que evidenciou a necessidade de apoio estatal por parte do cinema.

Após o *impeachment* do presidente Collor em 1992, Itamar Franco assume o poder e restabelece o ministério da Cultura. O novo presidente também cria a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual dentro do Ministério da Cultura (MinC) e lança o Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro. Este prêmio foi realizado com os recursos da Embrafilme, tratava-se de um concurso para selecionar filmes de longa-metragem cuja produção seria financiada pelo Estado.

Segundo Lucia Nagib<sup>13</sup>, o Prêmio Resgate realizou três seleções de projetos entre 1993 e 1994 e contemplou 90 projetos, sendo 25 de curta-metragem, nove de média-metragem e 56 de longa-metragem. A realização deste concurso reacendeu a discussão no meio cinematográfico sobre que tipo de filme deveria receber financiamento estatal. Melina Marson aponta esta discussão:

Cineastas já experientes, como Luiz Carlos Barreto, Roberto Farias e outros ligados ao grupo do Cinema Novo e que estiveram à frente da Embrafilme, lutavam pelo financiamento de grandes produções (a volta do "cinemão"), enquanto cineastas estreates ou alternativos, como Carlos Reichenbach, Carla Camurati e André Klotzel, tentavam aprovar o financiamento de filmes mais baratos, para que mais cineastas pudessem filmar. A polarização em torno da disputa de poder dentro do campo cinematográfico, opondo os cineastas já consagrados aos estreates e alternativos, e essa disputa envolveu, além do dinheiro para a produção, a aprovação de um modelo de cinema que se queria para o Brasil: o cinema das grandes produções ou cinema das produções possíveis<sup>14</sup>.

Ainda no governo de Fernando Collor, em 1992 foi criada a Lei do Audiovisual, e em 1993 no governo de Itamar Franco, sua segunda versão, implantando o mecanismo de renúncia fiscal, que permite às pessoas físicas e jurídicas investir uma porcentagem do imposto de renda devido em projetos de produção, exibição e distribuição de

---

<sup>13</sup> NAGIB, Lúcia. *O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90*. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 13.

<sup>14</sup> MARSON, Melina Izar. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009, p. 60.

obras audiovisuais. Esse mecanismo foi importante por permitir a retomada da produção cinematográfica, porém era insuficiente, pois se trata apenas de um mecanismo para produção, e não de uma política para o setor.

A Lei do Audiovisual foi responsável pelo aumento da produção de filmes nacionais, a média de filmes anuais saltou de quase zero no começo da década de 1990 para mais de vinte na segunda metade da década<sup>15</sup>. Alguns filmes também atingiram grande sucesso de público e crítica, como *Carlota Joaquina* (Carla Camurati, 1995), *O Quatrilho* (Fábio Barreto, 1995) e *Central do Brasil* (Walter Salles, 1998). No entanto, a ocupação do mercado interno se manteve baixa e os filmes encontravam dificuldades para serem distribuídos, exibidos e promovidos, o que demonstra a insuficiência da Lei do Audiovisual.

Com a expansão dessa atividade passou a ser necessária a criação de um órgão regulador para cuidar dos assuntos específicos do cinema, interesse manifestado pela classe cinematográfica no III Congresso Brasileiro de Cinema, onde houve uma repolitização do meio cinematográfico que apontou a Secretaria do Audiovisual como incapaz de atender as demandas da área e reivindicou maior intervenção estatal.

Após o congresso, foi criado o GEDIC (Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema) para desenvolver um planejamento estratégico para a estruturação da indústria cinematográfica nacional. O encontro de representantes da televisão, como Evandro Guimarães; do governo, como Pedro Pullen Parente, Chefe da Casa Civil; e cineastas, entre eles Gustavo Dahl, resultou na elaboração de um pré-projeto que entre outros pontos se baseava na criação de uma agência para o setor cinematográfico. Após sua formulação, Gustavo Dahl foi convidado para participar na redação da legislação de formação da ANCINE. Então em 2001, no final da gestão de Fernando Henrique Cardoso, criou-se a ANCINE, um órgão para regulamentar a atividade e fiscalizar as leis, além de fomentar a produção e promover a auto sustentabilidade da indústria nacional. O III CBC, o GEDIC e a criação da ANCINE serão apresentados em detalhes no segundo capítulo.

Ao longo da história, a relação entre Estado e cinema foi marcada pela instabilidade das intervenções, ora mais intensas, como na Embrafilme durante o regime militar; ora praticamente nulas, como no caso do governo Collor. Além da oscilação de investimento público, o viés sobre o caráter que elas deveriam ter também variavam. Por vezes as produções culturais que privilegiam a expressão e o caráter artístico ou educativo das

---

<sup>15</sup> NAGIB, Lúcia. Op. cit. p. 13.

obras eram privilegiadas, outras vezes buscava-se o apoio a produções com potencial comercial, que visassem à consolidação industrial do cinema nacional. Este movimento pendular sobre o tipo de incentivo estatal que o cinema deveria receber sempre esteve presente também nas discussões sobre cinema nacional.

### 1.1.2 Estado e televisão

Com o advento em 1950 da televisão brasileira, foi adotado o modelo norte-americano de exploração *trusteeship model*. Este modelo permite que as emissoras de televisão utilizem o espectro magnético, que é um bem público, por meio de uma concessão para exploração privada. Ou seja, o Estado deu preferência para a exploração da atividade privada comercial<sup>16</sup>. Assim, o Estado passou uma atividade pública para ser exercida pela iniciativa privada em um modelo liberal e sem regulação.

O desenvolvimento da televisão se deu apoiado na publicidade, como aponta José Mario Ortiz Ramos<sup>17</sup>. Neste processo foi fundamental a presença de profissionais ligados a essa área, como José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, o Boni, e Walter Clarck, figuras que se destacaram por sua visão empresarial no desenvolvimento da TV Globo. A influência da publicidade na produção de conteúdo chega ao ponto das agências criarem e produzirem programas a serem exibidos na televisão, prática comum nos anos 1950. Nos anos 1960 a ação da publicidade passa a ser direcionada para o espaço entre a programação, assim cabe a emissora a venda de espaço de tempo comercial e não mais de programação, intensificando sua lógica econômica. A relação estabelecida com a publicidade marca o objetivo comercial das emissoras de televisão, que visam o lucro através da exploração de sua programação e com isso capitalizam-se e reinvestem o lucro no mercado.

Nos anos 1950 o conteúdo era majoritariamente produzido por agências de publicidades ou importado de outros países, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, onde desde cedo se estabeleceu uma parceria entre cinema e televisão. Nos anos 1950 formou-se o oligopólio bilateral, como explica José Mario Ortiz Ramos<sup>18</sup>, modelo que combina produção própria das emissoras com compra de filmes e seriados de produtores

---

<sup>16</sup> LIMA, Venício A. de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011, p. 28.

<sup>17</sup> RAMOS, José M. O. *Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*. São Paulo: Annablume, 2004, p. 42.

<sup>18</sup> RAMOS, José M. O. Op. cit. p.45.



independentes de cinema e grandes companhias de Hollywood a fim de preencher a grade televisiva. Neste país legislação datada de 1993 proibiu as redes de televisão de consumir e distribuir mais de 30% de sua própria produção, beneficiando tanto a televisão quanto o cinema.

No Brasil o mesmo não aconteceu, no início a televisão produzia ou importava conteúdo, e na década de 1970 estruturou-se verticalmente, ou seja, as emissoras produzem, distribuem, exibem e vendem para o exterior não estabelecendo um vínculo com o cinema, que poderia alimentar a sua grade de programação, situação que perdura até os dias de hoje.

A fase da história da televisão brasileira que vai de 1950 a 1964 intitulada “elitista” por Sérgio Mattos, é caracterizada “pela falta de recursos e de pessoal e pelas improvisações.”<sup>19</sup>. No início a programação era voltada para a elite que possuía os aparelhos de televisão, priorizando programações culturais, porém com o aumento do número de televisores sendo vendidos as emissoras abandonaram este tipo de programação.

E é neste período que é elaborado o primeiro marco regulatório da televisão, o Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT) de 1962, pois até então a atividade era exercida sem legislação específica, seguindo os modelos institucionais estabelecidos na década de 20 para a radiodifusão<sup>20</sup>.

Durante a elaboração do CBT o setor privado se organizou para defender seus interesses, assim foi criada a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). A Abert, naquele momento liderada pela TV Tupi, dos Diários e Emissoras Associados, passou a pressionar o governo na defesa de seus interesses e este cedeu, como aponta Inimá Simões:

A mobilização contra as idéias do governo leva à criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), entidade que desde então representa os interesses das empresas de comunicação, e cuja estréia no cenário político será bastante eficiente. Basta dizer que, sob a liderança de João Calmon, representante das Emissoras Associadas, foram derrubados no Congresso Nacional 52 vetos que o presidente João Goulart havia apostado ao projeto de Código “formulado” pelo Legislativo<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010, p. 87.

<sup>20</sup> KUROKI ITO, Carlos. *Regulamentação da TV no Brasil: interesses da sociedade e aberturas participativas*. Dissertação (Mestrado), Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, SP, 2009, p. 17.

<sup>21</sup> SIMÕES, Inimá. *A nossa TV brasileira: Por um controle social da televisão*. São Paulo: SENAC, 2004, p. 21.

A Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962, introduziu o CBT, que estabelece o modelo comercial privado baseado em concessões públicas, cabia ao Poder Executivo autorizar as concessões por um período de quinze anos, renovar ou cancelar. Se o Executivo não desse parecer sobre o pedido de uma emissora em até noventa dias a autorização para o funcionamento era aprovada automaticamente, o que certamente é benéfico pra as emissoras.

E deixa claro por meio do artigo 7º, capítulo I, título IV, que compete à União a exploração do serviço de radiodifusão, diretamente ou por meio de concessão, ou seja, a radiodifusão é um serviço público e as emissoras têm apenas o direito de explorá-lo, sobre determinações do Estado<sup>22</sup>.

Porém, mesmo que se esforce para salientar que as emissoras são apenas concessões públicas e que a propriedade é do Estado, é possível perceber no documento que a preocupação do novo código é mais política que econômica, não se precavendo quanto à formação de monopólio, e sim garantindo a indicação por parte do governo de quem estaria à frente do Contel (Conselho Nacional de Telecomunicação).

Nos termos originais, tem-se no seu artigo 15 que o Contel'' terá um Presidente de livre nomeação do presidente da República'', sem o menor compromisso com um organismo técnico capaz de coibir os eventuais abusos e desvios administrativos na pluralidade concorrencial e na sociedade. O Conselho que teve a sua composição de fundo eminentemente político, não realiza nenhuma abordagem que se aproxime de uma ''concentração'' de mercado, nem demonstra preocupação alguma com o fato<sup>23</sup>.

Então podemos apontar que o primeiro marco regulatório da televisão brasileira foi concebido visando atender interesses dos concessionários e do Estado, e não de elaborar uma política que visasse à democratização da comunicação. Sérgio Mattos aponta o balanço sobre o Código:

Ao final da década de cinquenta já existiam dez emissoras de televisão em funcionamento e, em 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações foi promulgado pela Lei nº 4.117, constituindo-se em grande avanço para o setor, pois, além de amenizar as sanções, dava maiores garantias às concessionárias. O Código inovou na conceituação jurídica das concessões de rádio e televisão, mas pecou em continuar atribuindo ao executivo o poder de julgar e decidir, unilateralmente, a aplicação de sanções ou a renovação de concessões<sup>24</sup>.

A relação entre televisão e Estado foi ampliada durante a ditadura militar, na fase intitulada por Sérgio Mattos de ''populista'' da televisão, que vai de 1964 a 1975, quando

<sup>22</sup> BRASIL. Casa Civil. Lei 4.117. *Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações*. Brasília, 1962.

<sup>23</sup> *Ibidem*. p. 40.

<sup>24</sup> MATTOS, Sérgio. *Op. cit.* p. 92.

o Estado passou a investir na criação de órgãos de comunicação, como o ministério das Comunicações e o Conselho Nacional de Comunicação, além de leis e decretos que contribuíram para o desenvolvimento técnico necessário para a consolidação de uma rede de telecomunicação nacional, tendo como objetivo promover as ideias do regime militar através dela.

Neste período o Estado investe na criação da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da televisão, com o objetivo de que ela atinja grande parte da população nacional.

Os militares brasileiros priorizaram alguns setores estratégicos da economia, investindo em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial acelerado e fortemente controlado. As telecomunicações estavam entre esses setores estratégicos e foram privilegiadas. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, foram criados a Embratel, o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma sofisticada infra-estrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do país, inicialmente por uma rede de micro-ondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, também por extensas ligações físicas por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais<sup>25</sup>.

Além da criação da infraestrutura, o Estado também criou uma política de crédito para os consumidores que desejavam adquirir sua televisão, impulsionando a expansão do mercado consumidor. Estes investimentos estatais foram essenciais para o desenvolvimento da televisão no Brasil.

A função da televisão passa a desempenhar outro papel a partir da ditadura militar, a Escola Superior de Guerra (ESG) vê como estratégico o controle sobre a televisão como meio de integração nacional “A ESG, e por consequência o novo governo, via principalmente na TV uma maneira de divulgação ideológica e de manutenção do poder do atual regime.”<sup>26</sup>

Em 1967 “o Estado passa então a ser mais enfático em seus interesses no controle dos meios de comunicação de massa, o setor privado já não mais atua tão efetivamente quando postas suas reivindicações como à época das discussões sobre o CBT.”<sup>27</sup>. Neste período é criado o Decreto-lei 236/67, tornando o Código mais centralizador e conservador. A criação do ministério das Comunicações, também desta data, reforça a

<sup>25</sup> SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: A nova face de um conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulu, 2005, p. 79.

<sup>26</sup> KUROKI ITO, Carlos. Op. cit. p. 23.

<sup>27</sup> KUROKI ITO, Carlos. Op. cit. p. 26.

influência do Estado neste setor, centralizando as decisões na figura do ministro das Comunicações e reduzindo a interferência de organizações privadas.

Esta foi a legislação vigente até 1988, quando mudanças ocorrem a partir da nova Constituição Federal. Enquanto isto a regulamentação da área continuou atendendo interesses privados e de governo:

As ações participativas na regulamentação do veículo observadas até então procedem desta complementaridade de interesses entre governo e setor privado (que inclui os concessionários), com uma posição mais intransigente por parte do Estado no período de regime ditatorial, mas que trazia ligações junto ao setor em outros âmbitos como na complacência com o acordo Globo/Time-life.<sup>28</sup>

Um fator que intensifica a relação entre política e televisão é o sistema de concessões de emissoras. As regras estabelecidas para o sistema de concessões fazem com que elas pareçam mais com propriedade das emissoras do que com licenças para exploração de serviço público. Como a longa concessão de 15 anos e a dificuldade de cancelar ou cassar o contrato, que só podem ser realizados por meio do Poder Judiciário ou de aprovação de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, respectivamente.

Mesmo após o CBT proibir que políticos exerçam cargos de diretor ou gerentes das empresas concessionárias de rádio ou televisão “os políticos utilizavam-se dos mais variados artifícios e obtinham o controle de emissoras de rádio e televisão através de parentes e/ou ‘testas de ferro’, burlando normas, prazos e planos”<sup>29</sup>. Um exemplo escandaloso é a distribuição de concessões durante a ditadura militar no governo do general Figueiredo que em dois meses autorizou 91 concessões de canais de radiodifusão.

Essa relação entre as concessões e os políticos é o chamado coronelismo eletrônico, que “inclui a relação de clientelismo político entre os detentores do poder público e os proprietários de canais de televisão”<sup>30</sup>. Este fato é reforçado a partir da distribuição de retransmissoras afiliadas da Rede Globo. A distribuição das afiliadas encontra atores identificados com este coronelismo e domina o quadro de concessões desta emissora, estreitando sua relação com o governo e aumentando seu poder político.

Após a volta do regime democrático, durante a elaboração da nova Constituição Federal, a questão da regulamentação da televisão foi debatida para que resultasse na elaboração de um texto dedicado à comunicação social. Pretendia-se alterar a

<sup>28</sup> Ibidem. p. 28.

<sup>29</sup> LIMA, Venício A. de. Op.cit. p. 52.

<sup>30</sup> SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Op. cit. p. 88.

situação vigente e democratizar a comunicação, um dos pontos abordados nesta discussão era a criação do Conselho Nacional de Comunicação.

Porém o debate contava com diversos atores e interesses. De um lado tem-se o setor que defendia os interesses da sociedade e pedia a democratização, como a deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) que elaborou um relatório com a participação de grupos sociais, como a Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação e da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). A proposta de criação de um Conselho como órgão autônomo, que teria o poder de estabelecer e fiscalizar políticas nacionais para a comunicação, era a proposta mais democratizante e que gerou mais polêmica. Ele teria as seguintes funções:

(a) Outorgar e renovar, ad referendum do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados; (b) Promover licitações públicas para concessão de frequência de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano; (c) Decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagem e som; (d) Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme a necessidade da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional; (e) Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias da radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes<sup>31</sup>.

Também estabelece o prazo limite de dez anos para cada concessão, entre outras medidas que visavam atualizar a regulamentação. Este anteprojeto foi derrotado na votação. O deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) apresenta Substitutivo recuperando algumas ideias que haviam sido derrotadas. Negociações são feitas e o deputado propõe um novo Substitutivo com algumas alterações, porém os dois Substitutivos foram derrotados na Comissão Temática.

Do outro lado da disputa tem-se o “grupo das comunicações” composto por deputados que tem interesses diretos no serviço de radiodifusão, principalmente pelo controle de emissoras devido ao falho sistema de concessões<sup>32</sup>. E foi justamente um desses deputados, José Carlos Martinez (PMDB-PR), dono da concessão canal 10 de Cascavel, PR, que apresentou a emenda 8B231 para o anteprojeto da deputada Cristina Tavares, a qual estendia o prazo das concessões para quinze anos, cabendo a autorização à União, contudo passando pela aprovação do Congresso Nacional, e estas só poderiam ser cassadas pelo Poder Judiciário. A aprovação desta emenda e a derrota dos que defendiam a criação do Conselho

---

<sup>31</sup> LIMA, Venício A. de. Op. cit., p. 56.

<sup>32</sup> LIMA, Venício A. de. Op. cit. p. 62.

Nacional de comunicação fez com que oito membros se retirassem do plenário em protesto, o que resultou na não votação de nenhum texto a ser encaminhado à comissão de Sistematização<sup>33</sup>.

Por fim, de toda essa batalha o que resultou foi a competência dada ao Congresso Nacional para “conceder e renovar concessões de emissoras de rádio e televisão”, como apontado no Artigo 5º e a Criação do Conselho, porém sem a mesma função, “A Emenda Martinez serviu realmente como base para o texto final, mas cedeu em alguns pontos, como na criação do tão combatido Conselho Nacional de Comunicação, porém com caráter apenas consultivo, sem qualquer poder regulador”<sup>34</sup>.

Os dispositivos que seriam fundamentais para um novo modelo de regulação nunca se concretizaram. Como os que Bolaño aponta: proibição do monopólio e oligopólio, preservação de finalidades educativas e culturais, proteção à cultura regional e estímulo à produção independente, o que faz com que ele afirme “A falta dessa regulamentação acaba preservando, na prática, o velho modelo”<sup>35</sup>.

Esse histórico sobre os marcos regulatórios no serviço de radiodifusão marca a intensa participação do Estado na consolidação da televisão com a criação de legislação específica para o setor, que ao longo da história beneficiou as concessionárias e a exploração comercial deste serviço público.

Ficou demonstrado o grande poder político que os grupos privados de comunicação detêm devido às legislações falhas, ou a falta de interesse por parte dos diferentes governos de estabelecer uma regulamentação efetiva para o setor. Pois, as legislações criadas não combatem o monopólio e oligopólio, não se preocupam em estimular a produção independente e regional e nem em democratizar os meios de comunicação.

O “avanço” conseguido por meio da Constituição que determina a aprovação das concessões pelo Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que tenta tornar mais democrática as outorgas de concessões, também gera um problema, pois muitos deputados têm interesses diretos nas concessões, então se “cria uma situação absurda, na qual um

---

<sup>33</sup> Ibidem. p. 64.

<sup>34</sup> KUROKI ITO, Carlos. Op. cit. p. 40.

<sup>35</sup> BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007, p. 21.

membro de um dos poder concedentes – o Congresso Nacional – se confunde com o próprio concessionário.”<sup>36</sup>.

Apesar de a Constituição estabelecer princípios a serem seguidos pelos serviços de radiodifusão, como o Artigo 221 que determina a preferência por finalidades educativas, culturais e artísticas, estímulo à produção independente e regionalização da produção, respeito a valores éticos; e o Artigo 223 que adverte sobre “o princípio da complementariedade entre os sistemas privado, público e estatal”<sup>37</sup>; nenhum desses princípios é utilizado como critério para a outorga e cancelamento das concessões, o que resulta em não comprometimento por parte das concessionárias.

Por mais ultrapassada que esteja a legislação, é ela que ainda regula o setor de radiodifusão. Algumas tentativas de mudar este quadro foram realizadas, como a Lei Geral de Telecomunicação e a proposta de criação da Ancinav, ambas frustradas devido ao alto poder econômico, político e de influência que as emissoras de televisão conseguiram ao longo dos anos. A aparente incapacidade do Estado regular o setor de radiodifusão gera a piada no meio: no Brasil, a televisão é concessão do Estado ou o Estado é uma concessão da televisão?

A partir deste breve histórico sobre a relação do Estado com o cinema e com a televisão ao longo dos anos é possível perceber as diferenças no desenvolvimento de cada setor e nos objetivos que o Estado tinha para cada um.

O Estado adotou uma política de viés mais cultural e/ou educativo para o cinema, prova disto são os ministérios a que os órgãos de fomento à atividade foram vinculados ao longo dos anos, ministério da Educação e Cultura entre 1966 e 1985 – INC e Embrafilme -, a partir da sua criação o ministério da Cultura – Embrafilme –e novamente o ministério da Cultura em 2002 – com a Ancine. Por mais que em longo prazo as políticas visassem à auto sustentabilidade do setor, e o meio cinematográfico buscasse a industrialização, o cinema foi tratado como uma atividade cultural e educativa, não representando em geral importância econômica para o Estado.

Sem dúvida a perspectiva culturalista que dominou a relação do Estado com o cinema brasileiro desde a década de 1930 – para a qual contribuiu de modo fundamental na sua gênese Edgar Roquette-Pinto – se por um lado permitiu a lenta construção da legislação protecionista, a formação de aparelhos estatais voltados para o cinema e um discurso governamental em defesa da produção brasileira, por outro possuiu efeitos nefastos por ter como *parti pris* a idéia de que o mercado

<sup>36</sup> LIMA, Venício A. de. Op. cit. p. 87.

<sup>37</sup> BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

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. Nada ilustra melhor isto do que o fato de a atividade cinematográfica quase sempre ter ficado afeta no nível federal ao antigo Ministério da Educação e Cultura e a partir do governo José Sarney ao Ministério da Cultura<sup>38</sup>.

Este apoio foi fundamental para o desenvolvimento da atividade cinematográfica no Brasil, porém não foi suficiente para que o cinema se tornasse uma indústria e a atividade fosse autossustentável, o que a torna dependente de apoio estatal até hoje.

Já o incentivo dado à televisão foi marcado por uma política pública de viés comercial, onde o espaço público foi explorado pela iniciativa privada, o que possibilitou sua consolidação no mercado. Foi fornecida toda a infraestrutura técnica para que o sistema de radiodifusão se desenvolvesse e chegasse a todo o país.

Na constatação das diferentes políticas adotadas para o cinema e para a televisão, fica clara a diferença de objetivos que o Estado tinha para cada um destes setores. Estes diferentes tipos de apoios e objetivos influenciaram não só no desenvolvimento de cada setor, como também contribuíram para a separação entre eles. O cinema e a televisão se desenvolveram como setores distintos, mesmo que tenham muitos pontos em comum, e esta separação é visível e apresenta consequências até os dias de hoje.

Não foram criadas leis que visassem à integração entre estes setores, como ocorreu em outros países, como a França, caso que será analisado posteriormente. O Estado não é o único responsável por esta falta de integração histórica, porém a ausência de incentivos e as diferentes políticas públicas que adotou para cada setor influenciaram nesta falta de diálogo.

A política e os objetivos adotados para cada setor, somados à falta de legislação específica colaboraram para que eles não dialogassem, situação que começa a se alterar com a criação da Globo Filmes.

O cinema demonstra a necessidade do apoio estatal, constantemente demandando uma política protecionista e intervencionista, e entrando em crise quando esta inexistente. A televisão mostra resistência em ser regulada e dificuldade de dialogar com o

---

<sup>38</sup> AUTRAN, Arthur. *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*. 2004. 283 p. Tese (Doutorado) - Curso de Mídias, Departamento de Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2004, p. 228.



cinema, contando para isto com seu elevado poder econômico, político e de influência. Neste contexto se desenrola a difícil tarefa de integração entre essas duas áreas a partir de ditames políticos, e não somente empresariais, como é o caso da Globo Filmes.

## **1.2 Tentativas de integração entre Cinema e Televisão**

Como foi possível perceber, a televisão e o cinema não desenvolveram um histórico de parcerias ao longo dos anos. Contudo, algumas iniciativas foram realizadas visando à aproximação destes dois setores e serão descritas neste item.

Foram selecionadas para análise o incentivo da Embrafilme para a realização de séries televisivas na década de 1970, as iniciativas da TV Cultura na década de 1990 e a criação da Globo Filmes em 1998. Cada iniciativa foi realizada em uma época, apresentando objetivos e resultados distintos que serão analisados neste item.

### **1.2.1 O Programa Especial da Embrafilme**

Em 1977 as emissoras de televisão produziam conteúdo próprio e importavam programas estrangeiros, sobretudo seriados e filmes de longa-metragem, e o cinema não apresentava histórico de integração com este setor. Neste contexto a Embrafilme lança um programa especial para a produção de pilotos de séries para televisão.

O objetivo do programa era produzir produtos nacionais para a televisão que pudessem ocupar o lugar dos “enlatados” norte-americanos. Pretendia-se também estabelecer um diálogo entre cinema e televisão, visando à ampliação do mercado cinematográfico, o que demonstra reconhecimento por parte do Estado da importância do mercado televisivo.

Primeiramente os pilotos seriam produzidos, e após a finalização a Embrafilme negociaria sua venda e exibição com as emissoras de televisão. Segundo entrevista de Roberto Farias, então diretor da Embrafilme, ao pesquisador Tunico Amâncio<sup>39</sup>, a negociação com a televisão não foi iniciada antes da realização dos programas porque a Embrafilme acreditava que as emissoras só se interessariam pelo produto acabado, e não pelo projeto, o que se mostrou ser um grande engano.

---

<sup>39</sup> AMÂNCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme*. 2. ed. Niterói: EdUFF, 2011, p. 93.

Segundo Tunico Amâncio, foram apresentados 97 projetos, dos quais 22 foram selecionados. Observando a Tabela 1 com os projetos selecionados é possível perceber as diferenças temáticas entre eles, alguns mais voltados para o entretenimento como *O Vigilante Rodoviário*, outros com caráter mais histórico como *Caramuru*.

**Tabela 1-Projetos selecionados pela Embrafilme**

<b>Nome</b>	<b>Diretor</b>
O Homem de Aluguel	Jece Valadão
História, Povos de Língua Portuguesa	Rubens Rodrigues dos Santos
O Coronel e o Lobisomem	Alcino Diniz
Tio Benício	Pedro Ernesto Stilpen
Nosso Mundo	Nelson Pereira dos Santos
Brasil 480	Zelito Vianna
Coronéis e Jagunços	Joaquim Pedro de Andrade
Caramuru	Francisco Ramalho Júnior
Vida Vida	Domingos de Oliveira
Marechal Rondon	Geraldo Santos Pereira
Joana Angélica	Walter Lima Júnior
O Vigilante Rodoviário	Ary Fernandes
Os Melhores Momentos da Literatura Brasileira	C.A. de Oliveira, Marcos de Oliveira, Hermano Penna e Sérgio Muniz.
Os Imigrantes	Sérgio Muniz
João Juca Júnior – Detetive Carioca	Egydio Eccio
Caso de Polícia	César Memolo, Henry Fowle, Sady Scalante
Alice	João Batista Andrade
Maneco – Super Tio	Flávio Migliaccio
Curumim	Roberto Santos
Aventuras da História do Brasil	José Miziara, David Grinberg
Xico Rei	Jorge Bodansky, Wolf Gauer
Mistério das Origens	Plytime Produções

Fonte: EMBRAFILME financia os 22 primeiros seriados que vão substituir os ‘enlatados’ na TV. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 ago. 1977.

Nota: Alguns destes filmes mudaram de nome durante a fase de produção e finalização.

Além das diferenças temáticas, os programas apresentavam diferenças técnicas e estilísticas, como aponta a pesquisadora Zulmira Tavares após analisar dois filmes produzidos por este programa, *Joana Angélica* (Walter Lima, 1978) e *Caramuru* (Francisco Ramalho, 1979).

Tem-se a impressão que Walter Lima ignorou propositalmente qualquer idéia antecipada de público ou públicos e não pautou o seu trabalho pela pressão de médias estatísticas com que se delineia o mercado de entretenimento, particularmente na TV. Por outro lado, Francisco Ramalho teria levado em consideração “todos” os públicos possíveis, nivelando-se por baixo, do que teria resultado um trabalho que seria mais ou menos como a caricatura do produto de fácil assimilação, a caricatura da própria média estatística; do que viria a ser um divertimento “decente” e “didático”. A diferença entre ambos os filmes é de tal natureza que se torna exemplar<sup>40</sup>.

A produção dos pilotos foi marcada pelo atraso na entrega dos produtos e pela inadequação das produções ao mercado televisivo. Segundo José Mario Ortiz Ramos, “até outubro de 1978 apenas nove pilotos tinham sido entregues, o prazo sendo desrespeitado pela maioria dos produtores”<sup>41</sup>. Além do desrespeito aos prazos de produção, muitos cineastas estavam envolvidos em outros projetos ou pretendiam transformar os pilotos em longas-metragens, o que demonstra a dificuldade de adaptação ao mercado televisivo por parte dos cineastas.

Outro problema era a inadequação dos produtos ao mercado. Os projetos foram produzidos sem se preocupar com o formato de série, e sem se adequar a televisão. Os programas pilotos não apresentavam ganchos narrativos, alguns não previam continuidade e não tinham cortes para os intervalos comerciais.

O objetivo do programa era que os pilotos produzidos se desdobrassem em 200 episódios seriados. No entanto a produção se limitou ao episódio piloto e as emissoras de televisão não se interessaram pelo produto. Como a Embrafilme não garantiu a exibição por meio de acordos com a televisão, os programas produzidos não chegaram a ser exibidos.

O projeto elaborado pela Embrafilme não se preocupou com a dinâmica da produção de um produto para a televisão, com a adaptação entre as diferentes formas de produção entre cinema e televisão e com a sua exibição. Não foram apresentados estudos de mercado, indicando a faixa etária e o público que os programas pretendiam atingir.

---

<sup>40</sup> TAVARES, Zulmira Ribeiro. Seriados sem série e outros espantos. *Filme e Cultura*, Rio de Janeiro, v. , n. 4142, maio 1983, p. 12.

<sup>41</sup> RAMOS, José M. O. Op. cit. p. 52.

Uma aproximação, portanto, problemática entre cinema e televisão, mostrando a colisão de práticas de produção audiovisual bastante diferenciadas. As respostas das emissoras desfizeram as últimas ilusões. A TV Tupi considerou as produções caras, e a TV Globo resolveu que exibiria seus próprios seriados a partir de 1979<sup>42</sup>.

Se a Embrafilme optou por desenvolver um produto para depois negociá-lo com a televisão, deveria ter se preocupado mais com o potencial comercial das obras. Atentando para os formatos e temáticas que pudessem interessar as emissoras de televisão.

A variedade das obras produzidas e a falta de visão comercial levam ao questionamento dos critérios que a Embrafilme utilizou na escolha dos projetos. Segundo a entrevista de Roberto Farias dada ao *Jornal do Brasil*, para a seleção dos projetos:

(...) foram ouvidos sociólogos, psicólogos, historiadores, pessoas especializadas em folclore e assuntos culturais, mas evitou-se formar uma comissão, porque qualquer grupo que se forme se transforma automaticamente em censura pela própria competição nascida entre os integrantes. A seleção, segundo explicou, foi baseada na « capacidade das pessoas que realizaram os projetos e pelo confronto da qualidade desses projetos entre si »<sup>43</sup>

A preferência pelas obras que trabalhassem a temática brasileira e os personagens do cotidiano fica clara em outro trecho da entrevista do dirigente da estatal: “nós vamos procurar oferecer coisas e personagens autenticamente brasileiros, como forma de opção para o público, garantindo-lhe o direito de escolher”<sup>44</sup>.

O caráter nacionalista do programa se destaca pelo discurso do então Ministro da Educação e Cultura, Ney Braga: “Os cineastas deverão assumir a posição de pesquisadores da nossa história, transformando suas obras em veículos de entretenimento educativo para as populações de todas as idades”<sup>45</sup>. Seu discurso de lançamento do programa deixa claras as intenções nacionalistas do governo, reforçando a importância da cultura e da temática nacional, e reforçando mais uma vez o caráter educativo do cinema, sua função de entreter e educar a massa.

Esta opção pelo investimento em obras majoritariamente com temática nacionalista vai ao encontro dos interesses do ministério da Educação e Cultura e da ideologia ditatorial da época. Porém, não faz sentido como estratégia de mercado, já que a ideia do programa era comercializar os produtos produzidos, despertando o interesse das emissoras de televisão.

<sup>42</sup> RAMOS, José M. O. Op. cit. p. 53.

<sup>43</sup> EMBRAFILME financia os 22 primeiros seriados que vão substituir os ‘enlatados’ na TV. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 ago. 1977.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Idem.

Para Tunico Amâncio<sup>46</sup>, a ausência de uma estratégia comercial na seleção dos projetos indica que se esperava uma nova intervenção estatal, obrigando as emissoras a exibirem seriados nacionais. E com esta obrigatoriedade não seria necessário se preocupar com a viabilidade econômica dos programas.

No entanto, a obrigatoriedade de exibição não foi criada e os projetos não encontraram mercado. Assim, o projeto da Embrafilme perdeu a oportunidade de se relacionar com a televisão através de uma perspectiva econômica, para requisitar novamente a intervenção estatal.

Esta experiência também evidencia a separação entre cinema e televisão na década de 1970, onde os profissionais do cinema viam a televisão como entretenimento, ou uma arte menor, e a televisão via os profissionais de cinema como irresponsáveis e sem capacidade técnica. No entanto, além da separação “ideológica” entre estes setores, é perceptível o desinteresse da televisão em coproduzir com o cinema, optando por verticalizar sua produção e a inadequação do setor cinematográfico ao modo de produção televisivo. José Mario Ortiz Ramos comenta esta separação:

A contraposição com a TV se desdobra no início da década de 80, sintomaticamente logo após o episódio dos fracassados ‘pilotos’ da Embrafilme. Walter Lima Jr. Lembra correntes entre os cineastas. ‘as pessoas de televisão até hoje têm uma idéia das pessoas de cinema – e de uma certa forma têm um pouco de razão – como se estas fossem muito distantes do ritmo da televisão, enquanto que as pessoas de cinema idealizam muito o trabalho delas, fantasiam muito o seu projeto de trabalho e convivem com esta fantasia durante muito tempo. E isso cria um mecanismo, uma crosta de autodefesa muito grande. Na televisão, a coisa é meio apavorante, porque aquilo é muito fábrica, o cinema já foi em algum lugar uma fábrica, mas aqui não é uma fábrica, é um artesanato (...). O intelectual na televisão me parece uma pessoa encostada contra a parede, ele não tem muita chance de se exercer puramente enquanto um intelectual.’ Sonhava-se com um outro tipo de televisão, com uma produção menos condicionada pelo aspecto comercial. uma geração criada num clima cultural totalmente diverso se chocava violentamente com a TV<sup>47</sup>.

O projeto da Embrafilme não foi capaz de mudar esta situação. Com resultados lamentáveis e falta de planejamento, a Embrafilme não despertou o interesse da televisão em coproduzir com o cinema, nem permitiu que os cineastas aprendessem a lógica de produção da televisão. Assim, o projeto de produção de programas pilotos de séries para a televisão foi uma iniciativa frustrada que não integrou cinema e televisão.

<sup>46</sup> AMÂNCIO, Tunico. Op. cit. p. 95.

<sup>47</sup> RAMOS, José M. O. Op. cit. p. 84.

### 1.2.2 PIC-TV

Em 1996 foi criado o Programa de Integração Cinema-TV, conhecido como PIC-TV. O Programa foi uma parceria da Secretaria de Estado da Cultura, Governo do Estado de São Paulo e a Fundação Padre Anchieta, responsável pela TV Cultura.

O PIC-TV foi um programa que visou integrar a produção cinematográfica nacional com a televisão, possibilitando o financiamento e garantindo a exibição das obras através do canal da TV Cultura. Esta iniciativa foi bem recebida pelos produtores e representou um marco no diálogo entre cinema e televisão.

O financiamento da produção era realizado a partir de diferentes combinações de incentivos. Os projetos poderiam receber verba diretamente da Fundação Padre Anchieta, que variava de acordo com o orçamento do projeto, também contavam com a captação de recursos por meio de Leis de Incentivo Fiscal e a Carteira de Produção Cinematográfica supervisionada pelo Banespa, um sistema que facilita a captação de recursos públicos ou privados através da venda de Certificados de Investimento Audiovisual. O governo federal também investiu R\$500 000,00 por meio do ministério da Cultura, para finalizar a produção de cinco filmes.

O Programa foca na ideia de industrialização do setor cinematográfico, visando incentivar as produções, facilitando a captação de recursos junto às iniciativas privadas, divulgando e difundindo os filmes na televisão.

Dentre os objetivos do Programa destacam-se a intenção de profissionalizar o cinema para que ele se torne uma atividade autossustentável, integrá-lo com a televisão, criar condições para que sejam produzidos pelo menos 12 filmes por ano e fazer com que São Paulo ocupe uma posição de destaque na produção cinematográfica.

Para inscrever projetos no PIC-TV, primeiramente as produtoras deveriam se cadastrar no programa. Nesta etapa deveriam comprovar habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. Após o cadastro as produtoras poderiam propor projetos a serem analisados pelo Programa. Os projetos enviados deveriam apresentar requisitos comuns, como roteiro, plano de produção, orçamento, entre outros. Também deveriam demonstrar intenções comerciais, com o plano de comercialização e de retorno dos investimentos, projeto de utilização das leis de incentivo fiscal e habilitação

para a utilização das várias leis de incentivo fiscal à cultura (Lei do Audiovisual, Lei Rouanet e Lei Mendonça).

Os projetos enviados teriam 90 dias para serem avaliados, e eram classificados a partir de um sistema de pontuação dado por três pareceristas, o que pretendia reforçar a neutralidade e transparência no processo de seleção dos projetos. Após a habilitação os projetos poderiam receber recursos de diferentes modos. A Fundação Padre Anchieta poderia investir até R\$ 400.000,00 por filme, os filmes que necessitassem de complementação de verba seriam encaminhados para a Carteira de Produção Cinematográfica junto ao Banespa para captarem o montante restante. Já os filmes habilitados que não recebessem recursos direto da Fundação Padre Anchieta seriam encaminhados para a Carteira de Produção Cinematográfica para captação dos recursos complementares.

Assim, os projetos selecionados teriam a possibilidade de receber recursos diretamente da TV Cultura e captar recursos extras junto às iniciativas privadas. Além dos recursos financeiros, a TV Cultura também poderia apoiar um projeto por meio de serviços, materiais, equipamentos e divulgação.

Os projetos enviados poderiam estar em qualquer etapa de produção, como roteiro, pré-produção, finalização, pós-produção, podendo solicitar recursos para etapas específicas. Os objetivos da seleção de projetos encontram-se descritos no site do Programa:

1.1 As Normas Operacionais a seguir, visam estabelecer os critérios básicos que nortearão a escolha de projetos cinematográficos de longa metragem a serem co-produzidos durante o ano de 1996 pela Secretaria de Estado da Cultura e a Fundação Padre Anchieta, de acordo com os princípios do Programa de Integração Cinema e TV, estabelecido pelo Convênio firmado entre as partes;

1.2 os recursos disponíveis serão destinados prioritariamente à complementação do financiamento de filmes através da compra de cotas patrimoniais dos mesmos e direitos de exibição e comercialização, em qualquer estágio em que o filme se encontre (roteiro, desenvolvimento, pré-produção, produção, pós-produção);

1.3 tais recursos poderão ser liberados na forma de investimento direto, bem como através da concessão de materiais sensíveis, serviços, equipamentos, divulgação e promoção dos filmes através da TV Cultura;

1.4 os filmes deverão ser produzidos no âmbito do Estado de São Paulo. Entende-se filme realizado no âmbito do Estado de São Paulo, todo aquele que efetivamente contar com produtores e/ou co-produtores, diretor, equipe técnica e serviços disponíveis no Estado de São Paulo. Em caso de dúvida, este quesito será objeto de avaliação específica por parte dos consultores<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> NORMAS operacionais. *Programa de Integração Cinema-TV*, 11 jul. 1997. Internet Archive. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/19970711070007/http://www.tvcultura.com.br/conven/cinetv/normop.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

Os critérios de seleção de projetos e a estrutura do Programa foram muito elogiados pelo meio cinematográfico. A neutralidade da seleção, o caráter profissional e a simplificação na transferência de recursos foram destacados como grandes conquistas do Programa. Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, o cineasta Carlos Reichenbach declara que "O PIC era a única forma transparente de financiamento para os filmes. Os projetos eram analisados sem interesses políticos e isso possibilitou a produção de um leque bastante abrangente, do filme experimental a produções de sucesso"<sup>49</sup>.

Além dos recursos para produção, o programa também garantia a divulgação de propaganda na TV Cultura dos filmes que estavam em cartaz, e posteriormente a exibição do filme em sua grade de programação, o que permitia atingir um público potencial de 5 milhões de espectadores devido à audiência da emissora<sup>50</sup>. Em contrapartida, a TV Cultura adquiria os direitos patrimoniais das obras por dez anos, e o dinheiro que recebesse com a comercialização dos filmes seria reinvestido no programa.

A TV Cultura também tinha exclusividade na primeira exibição na televisão, no entanto garantia que o filme fosse explorado em todos os elos da cadeia. Primeiramente nas salas de cinema, depois lançado no mercado de vídeo e só depois seria exibido na televisão. A garantia deste percurso demonstra a preocupação com a exploração dos filmes, pensando em sua rentabilidade e na capitalização do produtor.

No entanto, o que mais se destacou no Programa foram as vantagens da parceria com uma emissora de televisão. A parceria dava credibilidade ao projeto e facilitava a captação de recursos, como aponta a produtora Sara Silveira, diretora da Dezenove Som e Imagem "Quando eu chegava para propor patrocínio a um empresário e dizia que a TV Cultura era co-produtora do filme, a negociação ficava muito mais fácil"<sup>51</sup>.

Esta parceria aproximou os produtores das empresas estatais e privadas, e foi essencial para a captação de recursos, como explica Ivan Ísola, coordenador do PIC-TV em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*: "Para cada R\$ 1 milhão que investíamos num

---

<sup>49</sup> GOVERNO encerra parceria PIC-TV. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 26 abr. 2001. Caderno 2. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,governo-encerra-parceria-pic-tv,20010426p1913>>. Acesso em: 10 maio 2014.

<sup>50</sup> PROGRAMA de Integração Cinema e TV. *Cinema em São Paulo*. Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998. p. 14.

<sup>51</sup> SECRETÁRIO de cultura de SP anuncia a volta do PIC-TV. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 7jan, 2002. Caderno Educação & Cultura. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2201200118.htm>>. Acesso em> 09 maio 2014.



filme, o PIC alavancava outros R\$ 2,4 milhões em recursos incentivados"<sup>52</sup>. Demonstrando a importância da parceria com a televisão na captação de recursos.

O PIC-TV funcionou entre 1996 e 2001, e neste período produziu 48 longas-metragens. O programa acabou sem aviso prévio, em 2001 o governo do estado de São Paulo cortou as verbas destinadas ao PIC- TV, fazendo com que ele fosse forçado a encerrar suas atividades. O coordenador do programa e parte do meio cinematográfico lamentaram a decisão, que, segundo a produtora Sara Silveira, foi influenciada por disputas internas: “Eu acho que o maior exemplo de ligação do cinema com a televisão que a gente já teve foi em São Paulo, e ele foi jogado fora. Era o programa PIC TV, da TV Cultura. Aquilo era genial. E por causa de brigas da classe cinematográfica foi pelo ralo abaixo”<sup>53</sup>. Esta declaração demonstra a constante disputa por recursos públicos no meio cinematográfico e a dificuldade de continuidade destas iniciativas.

O PIC-TV foi a primeira parceria contínua entre cinema e televisão, que se preocupou com a profissionalização da produção cinematográfica. O que pode ser percebido pela neutralidade na seleção dos projetos e o esforço em colocar os produtores em contato com patrocinadores. O programa apresentou resultados positivos e foi bem recebido pelo setor cinematográfico. Foram produzidos 48 filmes de longa-metragem com temáticas, diretores e orçamentos diversificados, como pode ser observado na tabela abaixo. Na Tabela 2 constam apenas 42 filmes, pois 6 ainda estavam em fase de produção quando o programa acabou, não sendo possível coletar os dados.

**Tabela 2 – Filmes coproduzidos com o PIC-TV**

				PIC-TV	Total por Filme (1)	Fase
	Filme	Diretor	Valor do Filme	Recursos orçamento		
1	Coração Iluminado	Hector Babenco	10.528.788,00	550.000,00	975.000,00	LANÇADO
2	Boleiros	Ugo Cesar Giorgetti	1.750.697,44	400.000,00	818.764,45	LANÇADO
3	Hora Mágica	Guilherme Almeida Prado	1.857.785,17	400.000,00	1.213.727,25	LANÇADO
4	O Tronco	João Batista de Andrade	2.677.822,66	400.000,00	1.856.397,00	LANÇADO

<sup>52</sup> GOVERNO encerra parceria PIC-TV. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 26 abr. 2001. Caderno 2. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,governo-encerra-parceria-pic-tv,20010426p1913>>. Acesso em: 10 maio 2014.

<sup>53</sup> SILVEIRA, Sara. In: BERNADET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro: Propostas para uma história*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 283.

(continuação)

5	Paixão Perdida	Walter Hugo Khouri	1.342.267,00	400.000,00	855.200,00	LANÇADO
6	Dois Córregos	Carlos Reichenbach	1.576.730,05	400.000,00	1.763.761,00	LANÇADO
7	Páscoa em Março	Ana Carolina	5.720.080,26	400.000,00	800.000,00	PRONTO
8	Sonhos Tropicais	Andre Sturm	2.121.342,50	400.000,00	1.220.000,00	PREPARAÇÃO
9	Angelitos	Humberto Santana/Rui Cardoso	1.068.984,00	400.000,00	400.000,00	FINALIZAÇÃO
10	Mama Rádio	Joatan Vilela	1.463.053,01	400.000,00	400.000,00	FINALIZAÇÃO
11	Ação entre Amigos	Beto Brant	1.485.536,30	300.000,00	647.338,00	LANÇADO
12	Policarpo Quaresma	Paulo Thiago	4.245.924,81	300.000,00	300.000,00	LANÇADO
13	As Tranças de Maria	Pedro Rovai	2.148.806,03	300.000,00	585.781,00	PRONTO
14	Brasil-1997	Bia Lessa	609.363,01	250.000,00	250.000,00	FINALIZAÇÃO
15	Fé	Ricardo Dias	1.180.762,80	210.000,00	610.492,00	LANÇADO
16	Mata Atlântica	Roberto D'Avila	662.181,13	200.000,00	600.000,00	FINALIZAÇÃO
17	Castelo Ra Tim Bum	Cao Hamburger	7.660.000,00	200.000,00	2.330.000,00	LANÇADO
18	Cineasta da Selva	Aurélio Michiles	1.034.651,00	189.989,06	189.989,06	LANÇADO
19	Cronicamente Inviável	Sérgio Bianchi	1.358.158,21	164.290,34	827.691,40	PRONTO
20	Nossos Rios	Mário Kuperman	364.800,00	150.000,00	150.000,00	PRONTO
21	Estorvo	Rui Guerra	4.093.508,00	100.000,00	700.000,00	PRONTO
22	Hans Staden	Luis Alberto Pereira	1.373.535,20	100.000,00	464.309,61	PRONTO
23	Kenoma	Eliane Caffé	2.106.568,89	82.899,64	333.595,31	LANÇADO
24	Mário	Hermano Penna	1.111.040,59	43.900,00	157.900,00	LANÇADO
25	Uma Vida em Segredo	Suzana Amaral	2.594.481,32	-	1.007.785,00	PREPARAÇÃO
26	Lost Zweig	Silvio Back	3.778.402,35	-	437.785,00	PREPARAÇÃO
27	Lara	Ana Maria Magalhães	3.663.191,00	-	537.785,00	FINALIZAÇÃO
28	Memórias Póstumas	Andre Klotzel	4.088.234,11	-	2.415.500,00	FINALIZAÇÃO
29	Mauá	Sergio Rezende	6.156.447,50	-	400.000,00	LANÇADO
30	Tiradentes	Oswaldo Caldeira	1.934.996,22	-	218.875,00	LANÇADO
31	A Grande Aventura	Michael Ruman	1.815.042,09	-	400.000,00	PREPARAÇÃO
32	Redescobrimdo a América	Di Moretti	1.864.091,04	-	100.000,00	PREPARAÇÃO
33	A Grande Noitada	Denoy de Oliveira	1.492.090,40	-	349.646,78	LANÇADO
34	Alô	Mara Mourão	1.237.194,30	-	269.000,17	LANÇADO
35	Deus Jr.	Mauro Lima	962.213,31	-	195.000,00	PRONTO
36	O Velho	Toni Venturi	393.084,69	-	55.000,00	LANÇADO

(continuação)

37	Terra do Mar	Mirella Martinelli e Eduardo Caron	522.968,75	-	50.000,00	LANÇADO
38	O Prisioneiro da Grade	Paulo Sacramento	678.495,86	-	150.000,00	PREPARAÇÃO
39	Anabel - A Série	Lancast Mota	1.645.540,00	-	180.000,00	PREPARAÇÃO
40	Veias e Vinho	João Batista de Andrade	2.487.455,50	-	50.000,00	PREPARAÇÃO
41	Latitude 9º	Toni Venturi	1.230.277,00	-	350.000,00	FINALIZAÇÃO
42	Julian Mann	Marcos Strecker	1.450.000,00	-	50.000,00	PREPARAÇÃO
	<b>17/01/2000</b>	<b>TOTAIS:</b>	<b>89.521.854,39</b>	<b>6.741.079,04</b>	<b>25.666.323,03</b>	

Fonte: SIMIS, Anita. *TV por assinatura e produção independente*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, XXII. Miami, 2000.

Nota: (1) “Neste total estão computados os recursos do Ministério da Cultura e, por meio da Lei do Audiovisual, do Grupo Banespa, CPFL, Eletropaulo, IMESP, CESP, Sabesp e Nossa Caixa.”.

### 1.2.3 Globo Filmes

A Globo Filmes foi anunciada oficialmente em março de 1998 como um segmento da empresa de comunicação. A ideia inicial era ser coprodutora e distribuidora, porém a empresa optou somente pela produção de conteúdo, alegando não ter conhecimento e capital suficiente para investir em distribuição. Assim, optou por se dedicar ao segmento que conhece melhor, a produção de conteúdo audiovisual nacional<sup>54</sup>.

Desde que foi criada, a Globo Filmes produziu e/ou coproduziu 140 filmes, fazendo um público de 160 milhões de pessoas<sup>55</sup>. Dentre estes filmes estão alguns dos maiores sucessos do cinema nacional como *Dois Filhos de Francisco* (Breno Silveira, 2005) e *Se Eu Fosse Você* (Daniel Filho, 2006).

A forma de associação da Globo Filmes com um projeto varia de acordo com seus interesses. Ela pode adaptar programas já existentes em sua grade de programação para o formato de longa-metragem, produzir filmes para estrelas da emissora ou se associar com produtores independentes, entrando como coprodutora em qualquer etapa do filme, desde a fase inicial até com o filme já finalizado.

<sup>54</sup> BUTCHER, Pedro. *A dona da história: Origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 69.

<sup>55</sup> GLOBO Filmes. Disponível em: <<http://globofilmes.globo.com/>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

Segundo Pedro Butcher<sup>56</sup>, a preferência da empresa é coproduzir projetos com produtores independentes e estabelecer parceria desde a fase inicial, para acompanhar o projeto de perto e interferir em seu desenvolvimento visando a maior aceitação do público.

A maior parte dos projetos coproduzidos pela Globo Filmes são associações com produtores independentes. Estas parcerias são desenvolvidas de forma específica, onde a Globo Filmes não investe com recursos financeiros, mas com capital virtual. É oferecido espaço de mídia para o lançamento do filme, que pode ser mais ou menos amplo de acordo com a percentagem de participação da Globo Filmes no projeto, o potencial comercial do filme e dos interesses do distribuidor.

A TV Globo promove chamadas publicitárias do filme coproduzido nos intervalos comerciais de sua programação. As inserções podem ser de 30'' ou de 15'' dependendo do horário de programação e da proximidade do lançamento do filme. A TV Globo oferece as inserções apenas nas cinco praças em que possui emissora própria: Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília, Belo Horizonte e Recife<sup>57</sup>.

Outra forma de apoio é o chamado *cross media*, no qual a empresa utiliza da estrutura consolidada da Rede Globo para promover o filme. Assim, a divulgação do filme é naturalizada em sua grade de programação, não aparentando ser uma propaganda, e incitando o interesse pelo filme. Alguns exemplos desta estratégia são as entrevistas com atores em programas de auditório, a fala de um personagem da novela mencionando que gostaria de ver o filme, matérias em jornais que abordam o tema do filme, entre outras estratégias.

Esta estratégia representa o grande diferencial da parceria com a Globo Filmes. A emissora é líder de audiência e tem a capacidade de influenciar grande parte da população através de sua programação. Ao utilizar sua estrutura para promover um filme, ela garante que o público tome conhecimento do filme que está em cartaz e o influencia a ir vê-lo no cinema.

As ações que a emissora pode criar em torno de um filme são inúmeras e variam de acordo com o perfil do filme. O filme pode ser inserido em vários tipos de programa e com abordagens diversas, como os atores que fazem parte do filme, a trilha sonora utilizada, ou a temática abordada no filme, a história dos personagens, entre outras inúmeras possibilidades que incitam o interesse do público sobre aquele filme, seja por um motivo ou por outro.

<sup>56</sup> BUTCHER, Pedro. Op. cit. p. 77.

<sup>57</sup> IKEDA, Marcelo. *O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2011, p. 86.

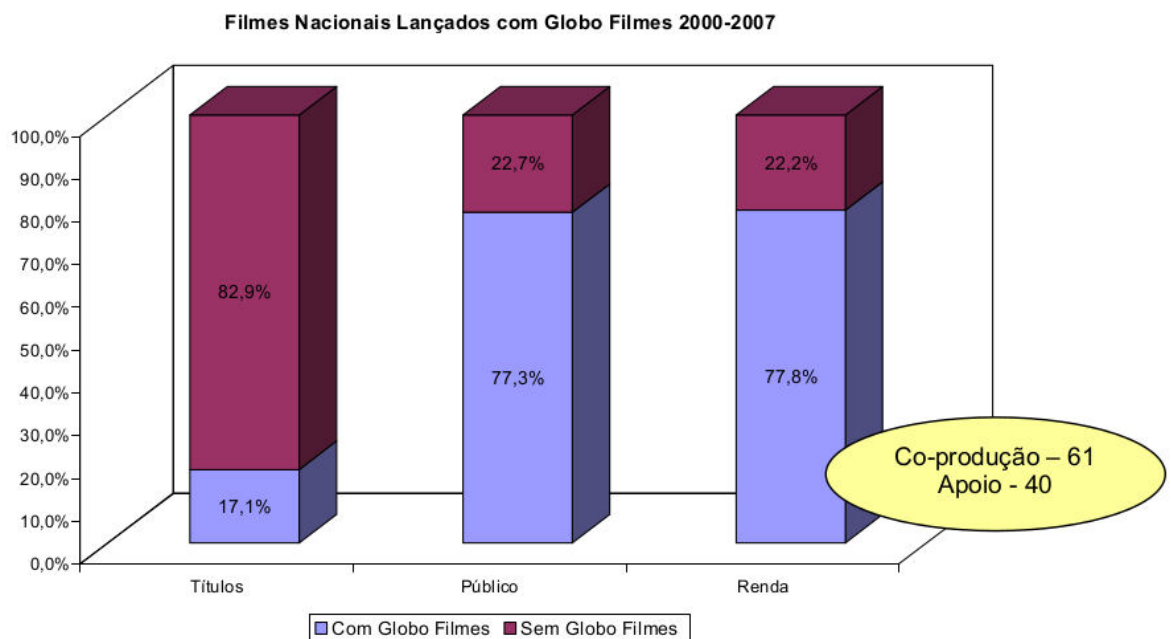
A inserção do filme em seu universo midiático é fundamental para gerar interesse do público, e atualmente a Rede Globo é a única emissora que tem condições de proporcionar esta promoção em larga escala e com bons resultados, já que possui controle da maior parte do polo midiático do país.

A importância do *cross media* exercido pela Globo Filmes é reconhecida pelo pesquisador Pedro Butcher:

Grande parte do poder de influência da Globo Filmes não está no espaço tradicional de mídia, ou seja, os comerciais e *spots* de TV que vão ao ar nos intervalos da programação. Seu maior poder de fogo no momento de potencializar uma campanha de *marketing* encontra-se na chamada *cross media*<sup>58</sup>.

O Gráfico 1 ilustra a influência da participação da Globo Filmes em um projeto, onde a maior parte dos filmes que fazem sucesso de público e renda são coproduzidos por ela.

**Gráfico 1 – Coproduções com Globo Filmes**



Fonte: CESÁRIO, Lia Bahia. *Uma análise do campo cinematográfico brasileiro sob a perspectiva industrial*. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2009, p. 122.

<sup>58</sup> BUTCHER, Pedro. Op. cit. p. 80.

Em troca da utilização do aparato publicitário da emissora para promoção do filme, a Globo Filmes obtém um percentual do direito de comercialização da obra. Este percentual é definido previamente e varia de acordo com o projeto.

A vantagem para a Globo Filmes desse tipo de receitas é que, segundo a lógica da repartição das receitas auferidas por uma obra cinematográfica, o percentual dos distribuidores é retirado primeiro em relação ao dos coprodutores. Ou seja, ainda que os custos de comercialização sejam inferiores à renda auferida (isto é, o lançamento comercial não recupere o P&A investido), a Globo Filmes, nesse caso, receberia parte da comissão de distribuição da obra<sup>59</sup>.

Ao entrar como coprodutora a Globo Filmes também adquire a exclusividade de ser a primeira emissora a exibir o filme em sua grade de programação, que normalmente garantem altos pontos de audiência, além de se tornar coprodutora minoritária e obter parte dos direitos patrimoniais da obra.

Por ser uma emissora de televisão, a Globo não pode captar recursos incentivados para produzir conteúdo, mas pode ser patrocinadora e coprodutora. A empresa é impedida legalmente de ser proponente de obras audiovisuais e de deter os direitos autorais. No entanto, uma produtora independente associada à Globo pode captar recursos por meio das leis de incentivo fiscal, o que acaba gerando uma disputa com outros produtores independentes que não estão associados a Globo Filmes.

Os incentivos fiscais utilizados derivam do artigo 1º da Lei do Audiovisual<sup>60</sup>, que permite aos contribuintes abaterem do imposto de renda o montante investido em projetos cinematográficos através da aquisição de Certificados de Investimento (CI), que são valores mobiliários representativos de quotas de comercialização da obra e que garantem um percentual sobre as receitas do projeto; e o artigo 3º da Lei do Audiovisual, no qual as distribuidoras estrangeiras investem na coprodução de filmes, participando também de sua distribuição, como explicado anteriormente. As distribuidoras optam por investir em filmes com maior potencial comercial, que possam se rentabilizar a partir de uma estratégia de grande lançamento. Por atenderem esses objetivos, os filme coproduzidos pela Globo Filmes acabam tendo vantagem na escolha das distribuidoras.

A combinação de coprodução com a Globo Filmes e associação com uma *major* distribuidora se mostrou uma fórmula de grande sucesso para o cinema nacional. Pois

---

<sup>59</sup> IKEDA, Marcelo. Op. cit. p. 88.

<sup>60</sup> BRASIL. Casa Civil. Lei 8.685. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Brasília, 1993.

os filmes passam a contar com investimento na produção feito via renúncia fiscal, ampla estratégia de lançamento e elevado número de cópias para a distribuição nacional, e divulgação e promoção do filmes na grade de programação da Rede Globo.

Dessa forma, é possível afirmar que, em média, os grandes sucessos de bilheteria, especialmente a partir do “boom” de 2003, foram atingidos a partir de uma combinação entre a participação da Globo Filmes e a captação pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual. Mas, entre os dois fatores, os dados apontam que a presença da Globo Filmes é mais decisiva<sup>61</sup>.

Por mais que a associação a Globo Filmes gere *blockbusters* nacionais, ela não é garantia de sucesso de um filme. Os maiores exemplos de fracasso comercial são os filmes *Casseta & Planeta – a taça do mundo é nossa* (Lula Buarque de Hollanda, 2003) e *Acquaria* (Flávia Moraes, 2003). Estes casos demonstram que por mais que a coprodução com a Globo Filmes seja importante ela não é garantia de sucesso, o filme depende de outros fatores para conquistar o público.

No entanto, é evidente a importância da Globo Filmes para produzir sucessos nacionais. E esta dominação do mercado por filmes coproduzidos pela empresa gerou reclamações no meio cinematográfico, que se dividiu em “com Globo Filmes” e “sem Globo Filmes”. Alguns cineastas questionam a concorrência que a Globo Filmes oferece na captação de recursos por meio dos artigos 1º e 3º da Lei do Audiovisual, já que os filmes associados a ela tem mais chances de captarem recursos. Outro questionamento é a ausência de espaço para novos produtores, pois seriam sempre os mesmo profissionais a formarem parcerias com a empresa. Esta discussão será retomada no debate sobre a criação da Ancinav, no qual o posicionamento dos cineastas é influenciado por sua posição “com Globo Filmes” ou “sem Globo Filmes”.

No meio desta discussão, é lançado em 2004 um novo tipo de apoio para filmes médios, já finalizados e com menos possibilidade de sucesso comercial. Este apoio consistiu em chamadas publicitárias veiculadas em sua grade de programação em troca de parte dos direitos patrimoniais da obra. No entanto, o *cross media* não era utilizado, que segundo Pedro Butcher “é o principal elemento de persuasão utilizado pela Globo em favor de seus filmes”<sup>62</sup>.

O resultado deste novo tipo de apoio não foi positivo, filmes como *Jogo subterrâneo* (Roberto Gervitz, 2005), *Cabra cega* (Toni Venturi, 2005), *Cinema, aspirinas e urubus* (Marcelo Gomes, 2005), *Filhas do vento* (Joel Zito Araújo, 2005), *Doutores da*

<sup>61</sup> IKEDA, Marcelo. Op. cit. p. 92.

<sup>62</sup> BUTCHER, Pedro. Op. cit. p. 90.

*alegria* (Mara Mourão, 2005), *Gaijin – Ama-me como sou* (Tizuka Yamasaki, 2005) não fizeram mais de 100 mil espectadores.

A partir desta experiência foram feitas algumas conclusões. Para Carlos Eduardo Rodrigues, diretor da Globo Filmes, este resultado evidencia a importância do caráter comercial do filme para atingir o público, não bastando a divulgação na mídia. Pedro Butcher aponta a importância do *cross media* na divulgação do filme, e Marcelo Ikeda conclui que a divulgação realizada por meio da rede Globo é interessante para filmes com larga escala de lançamento.

Outra conclusão que pode ser apontada é a intenção política da Globo Filmes de tentar se aliar aos produtores e diretores para que estes não reivindiquem a intervenção estatal. Este caráter político já está presente em sua criação, como aponta Pedro Butcher:

Do ponto de vista político, a Globo Filmes representa dois movimentos paralelos: o de antecipação (tomar a iniciativa da abertura à produção independente, da regionalização da produção e da co-produção de longas para cinema antes que tais medidas sejam regulamentadas) e o de intervenção (controlar, na medida do possível, a produção audiovisual e o cinema brasileiro, tanto do ponto de vista de conteúdo como do ponto de vista estético, caso a parceria com outros produtores se torne obrigatória e caso, também, seja estabelecida uma cota de tela para a exibição de longas-metragens nacionais na televisão aberta)<sup>63</sup>.

É inegável a importância da Globo Filmes para o desenvolvimento industrial do cinema nacional. A partir de suas coproduções os filmes nacionais conquistaram público e renda, e foram produzidos grandes sucessos nacionais. Lia Bahia aponta a importância estratégica da Globo Filmes para a produção cinematográfica nacional:

A entrada da Globo no mercado cinematográfico dá nova vitalidade ao cinema nacional, ao atrair público e renda para essas produções e alargar a cadeia produtiva do filme brasileiro. Quando se consegue apoio de uma major e/ou da televisão, o filme pode vir a se tornar uma grande produção nacional. Ele passa a fazer parte de um circuito mais amplo, atingindo maior número de espectadores<sup>64</sup>.

No entanto a Globo Filmes não deixa de ser um negócio privado que visa a atender interesses específicos das Organizações Globo. São escolhidos projetos que se enquadrem no “padrão Globo de qualidade” e que tenham potencial de mercado. Sendo assim, não são todos os filmes que conseguem estabelecer acordos de coprodução.

---

<sup>63</sup> BUTCHER, Pedro. Op. cit. p. 102.

<sup>64</sup> CESÁRIO, Lia Bahia. *Uma análise do campo cinematográfico brasileiro sob a perspectiva industrial*. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2009, p. 158.



Por mais que seja importante para o cinema nacional e mostre resultados positivos, a Globo Filmes não representa uma integração efetiva entre cinema e televisão. Pois estas alianças não atendem a interesses políticos estratégicos para o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, como a reserva de espaço de tela para conteúdos nacionais, independentes e regionais, e a obrigatoriedade de financiamento destas produções. Também não asseguram valores culturais, como respeito à diversidade e a produção regional.

Os acordos de coprodução são guiados por motivações econômicas, e por mais que sejam bem sucedidos ainda não se têm uma política institucional que integre o cinema e a televisão nacional, gerando sinergias no setor.

### **1.3 Modelo francês de política cultural para o audiovisual**

Após a apresentação do histórico de como se desenvolveu a mediação estatal no campo do audiovisual no Brasil, este item tem como objetivo analisar a política cultural para o audiovisual adotada na França.

A escolha da França se deu devido ao seu destaque no campo do protecionismo cultural e servirá como comparação à política cultural adotada no Brasil durante a elaboração do anteprojeto da Ancinav. Também será possível perceber a influência da legislação francesa na elaboração do anteprojeto brasileiro.

A partir do estágio de pesquisa realizado na *Université Sorbonne Nouvelle Paris 3*, sob a co-orientação da Profa. Dra. Chantal Duchet, foi possível ter contato com pesquisadores e com material bibliográfico, o que auxiliou na compreensão do funcionamento da política cultural para o audiovisual adotada na França.

O país destacou-se por sua posição durante a realização da rodada de negociações do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) em 1993, no Uruguai. O GATT foi criado após a Segunda Guerra Mundial para discutir a retirada das barreiras alfandegárias e negociar a abertura dos mercados internacionais, após as negociações foi transformado na OMC (Organização Mundial do Comércio) em 1995.

Neste encontro foi proposta a liberalização do comércio de serviços, entre eles os produtos audiovisuais, que passariam a ser enquadrados como os outros produtos, sem direito a proteção. Como explica Armand Mattelart:

A aplicação das regras do livre comércio proposta pelo GATT exigia a eliminação dos diferentes dispositivos adotados pela Europa como um todo e cada país europeu em particular para reserva de um espaço audiovisual próprio. Fundos de apoio ao cinema em nível nacional como ao da União, fixação de cotas para a transmissão de obras de ficção de origem europeia ou nacional na televisão estavam, conforme essa lógica, condenados a desaparecer em nome da liberdade de concorrência num mercado livre<sup>65</sup>.

Esta proposta enfrentou resistência da União Europeia, sobretudo da França, que liderou a defesa do conceito de “exceção cultural” em oposição à extensão das regras liberais do comércio internacional às produções audiovisuais. Segundo esse conceito, os produtos com valor cultural não deveriam ser enquadrados somente como mercadoria, já que carregam expressões e significados que vão além de seu valor econômico.

Durante as negociações do GATT, profissionais do cinema europeu defendiam o conceito de “exceção cultural”:

(..) os filmes não são unicamente um bem comercial. Constituem um investimento poderoso de registro e auto-afirmação da língua e da cultura próprias, da sua difusão para além das fronteiras. Fazem notar a contradição que existe no fato de os EUA reclamarem livre circulação de suas mensagens nos países estrangeiros, enquanto em seu próprio país, na cláusula 301 da Lei de Comércio, impõem restrições aos produtos culturais importados<sup>66</sup>.

A posição dos EUA pela abertura do mercado internacional é evidente, já que os produtos audiovisuais norte-americanos são majoritários em quase todos os países, com pouquíssimas exceções. Sem a política protecionista, o conteúdo norte-americano dominaria com facilidade a maior parte dos mercados internacionais e acabaria com a produção local, pois esta é dependente de apoio estatal.

Assim, deu-se uma disputa entre União Europeia e Estados Unidos sobre a liberalização ou não do comércio de obras audiovisuais, que acabou com o reconhecimento em dezembro de 1993 do princípio da “exceção cultural”.

Apesar de sua liderança, não foi somente os EUA que se posicionou contra o princípio da “exceção cultural”, os próprios setores de comunicação da França também não defenderam este princípio, como aponta Matellart: “Os megagrupos europeus não são menos hostis à exceção que seus colegas americanos, já que eles querem convencer que a estratégia

---

<sup>65</sup> MATTELART, Armand. *A globalização da comunicação*. Bauru: EDUSC, 2000, p. 138.

<sup>66</sup> CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006, p.142.

de mercado responde à expressão de diversidades culturais pois alargam a oferta e a gama de produtos”<sup>67</sup>.

O posicionamento destes grupos é devido aos interesses nos produtos norte-americanos e na indisposição em relação à legislação protecionista que estipula o dever de cumprir cota de tela e de coproduzir produtos nacionais. Este posicionamento demonstra que as políticas públicas não devem se preocupar apenas com o produto estrangeiro, mas também com a diversidade de produtos ofertados no próprio país.

O entendimento da obra audiovisual como expressão de uma cultura que carrega determinadas visões de mundo justifica a importância da intervenção estatal nesta área. Pois não se trata apenas de impor barreiras econômicas, mas também de proteger a produção simbólica de um país. Assim, cabe também ao Estado reconhecer a importância cultural da produção audiovisual e propor políticas públicas que visem sua proteção e incentivo.

Este caso demonstra o forte caráter protecionista da França e a importância do papel do Estado na defesa do cinema nacional. Com o reconhecimento da “exceção cultural” a França pôde manter seu sistema jurídico de proteção ao cinema e audiovisual.

A política desenvolvida para proteção do cinema e do audiovisual nacional é abrangente e conta com diversos tipos de mecanismos de proteção e financiamento. Como o avanço sobre as receitas de um filme, que visa incentivar o próximo filme dos produtores que obtiveram sucesso comercial nas salas de exibição, os fundos de investimento em obras audiovisuais, editais específicos para obras de animação, documentários e curtas-metragens, entre outras.

As formas de apoio à indústria audiovisual francesa são amplas e buscam englobar toda a cadeia produtiva. No entanto este item se dedicará ao estudo das formas de integração entre cinema e televisão propostas nesta política.

Antes de analisar a política cultural da França para o audiovisual, é preciso compreender que existe uma política para o audiovisual comum para os países da União Europeia. Dentro desta política destaca-se a diretiva “*Télévision sans frontières*”.

---

<sup>67</sup> MATTELART, Armand. *Mundialização, Cultura e Diversidade. Famecos*, Porto Alegre, n. 31, 2006, p. 15.

Em abril de 1986 a Comissão europeia submete ao Conselho de Ministros a proposta da diretiva “*Télévision sans frontières*”. Ela foi aceita em outubro de 1989 e entrou em vigor dia 3 de outubro de 1991.

Segundo Roche Mélanie<sup>68</sup>, a proposta de cotas de difusão de conteúdos europeus foi o tema mais difícil do debate. O próprio presidente norte-americano, George Herbert Bush, enviou uma carta ao presidente do Parlamento europeu, Henry Plumb, em 1989, pressionando a decisão contra o sistema de cotas. Por fim, optou-se por um princípio base sobre a importância da difusão de um número mínimo de obras européias, mas sem a obrigação jurídica.

A diretiva constitui elemento central da política comum de televisão da União Européia. O princípio de uma diretiva é a obrigação de ter um resultado, mas com liberdade de meios para atingi-los. Esta diretiva estabeleceu objetivos mínimos a serem atingidos, cabendo a cada país adaptá-los a sua realidade e impor as regras que julgar necessárias, podendo ser mais rígidas.

Os princípios da diretiva são: garantir o acesso dos cidadãos europeus aos programas europeus, garantindo a livre circulação de programas televisuais europeus em seu mercado interno e preservando objetivos de interesse público, como diversidade cultural e proteção de consumidores e menores. E priorizar estes conteúdos na grade de difusão européia, com o objetivo de criar um mercado comum para a televisão e desenvolver a indústria audiovisual dos países europeus incentivando a produção e distribuição.

Assim, foi estabelecido o princípio de cotas, onde cada canal de televisão deve reservar para os programas europeus mais da metade de seu tempo de difusão, descontando o tempo destinado a informações, manifestações esportivas, jogos e publicidade. Os organismos de radiodifusão televisiva também devem destinar 10% de seu orçamento ou de seu tempo de difusão para obras européias de produtores independentes.

Todos os serviços de radiodifusão televisiva devem cumprir estes princípios, independente de sua tecnologia de transmissão e de seu caráter público ou privado. As únicas exceções são para os canais que transmitem conteúdo integralmente em língua extra-européia e os canais de conteúdo informativo.

---

<sup>68</sup> MÉLAINE, Roche. *Directive “télévision sans frontières” enjeux, stratégies et analyses juridiques*. Paris: Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2004, p. 22.

A França optou por intensificar os princípios da diretiva, adotando medidas mais protecionistas. Os princípios de cotas de difusão e contribuição dos canais de televisão na produção audiovisual já estavam previstos nesta lei, sendo adaptados ao longo dos anos. Estes princípios tem o objetivo de garantir a transmissão de programas franceses na televisão, reforçar o financiamento das obras, desenvolver as sociedades de produção independente e promover a circulação de obras francesas e européias.

Estas medidas são geridas pelos principais órgão reguladores e fomentadores do audiovisual na França. São eles, o *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)* e o *Centre National du Cinéma et de l'image animée (CNC)*. O CSA é responsável por garantir a liberdade de comunicação do audiovisual francês, regulando e fiscalizando o setor. Ele é responsável por fiscalizar se os canais de televisão estão cumprindo a cota de tela prevista na lei, estabelecer e divulgar o balanço de todos os canais de televisão e dar opinião sobre os projetos de lei para o audiovisual. Também tem o poder de retirar, suspender ou encurtar as autorizações de emissão.

No Brasil, o Conselho Superior de Cinema foi criado em 2001, na mesma medida institucional que criou a Ancine (Agência Nacional do Cinema). Ligado à Casa Civil da Presidência da república, é composto por sete Ministros de Estado (Relações Exteriores, Cultura, Comunicações, Justiça, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e Casa Civil da Presidência da República) e cinco representantes da indústria cinematográfica.

O Conselho foi criado para ser um órgão estratégico do setor, responsável por formular as políticas para o cinema. Entre suas competências destacam-se a definição da política nacional do cinema, o estímulo à presença de conteúdos brasileiros nos diversos segmentos de mercado, acompanhamento da execução das políticas e estabelecimento da distribuição da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica).

O anteprojeto da Ancinav pretendia transformar o Conselho Superior de Cinema em Conselho Superior do Audiovisual, que teria as funções de propor a política nacional para o desenvolvimento do cinema e audiovisual, formular, analisar e aprovar políticas públicas e diretrizes gerais para o setor, recomendar estudos de mercado e acompanhar a execução das políticas propostas.

O Conselho Superior do Audiovisual brasileiro apresenta semelhanças com o francês, como a função de fiscalizar e realizar estudos do mercado. Porém, o CSA francês tem como principal função a regulação do setor audiovisual, e o brasileiro a elaboração de políticas públicas para o setor.

No entanto, como o anteprojeto não foi aprovado, o Conselho Superior do Audiovisual não foi criado, e o Conselho Superior de Cinema não obteve os resultados esperados, cabendo a própria Ancine elaborar as políticas para o setor. Como aponta Marcus Alvarenga:

(...) apesar de o conselho Superior de Cinema existir como órgão formulador da política Nacional de Cinema, aquele parece nunca ter estimulado um planejamento estratégico, envolvendo as corporações políticas e cinematográficas para o desenvolvimento estruturado de um setor econômico incipiente em nosso país, o que dificultava o viés de ação da Agência Nacional do Cinema<sup>69</sup>.

O CNC é um estabelecimento público de caráter administrativo, dotado de personalidade jurídica e de autonomia financeira. Criado por lei em 25 de outubro de 1946, ele está sob a tutela do ministério da Cultura e do ministério de Finanças. Sua missão é financiar a produção audiovisual francesa, prevendo apoio para a produção, distribuição e exibição. Também é responsável por garantir a regulamentação e a gestão das ajudas ao cinema e ao audiovisual, participar da regulação do setor e proteger o patrimônio cinematográfico.

O CNC é responsável por gerir a conta de apoio financeiro do Estado à indústria cinematográfica e audiovisual. O fundo do CNC destinado ao fomento da atividade audiovisual é alimentado por taxas que são pagas pela própria indústria do audiovisual, formando um sistema de retroalimentação. As principais taxas que compõem esse fundo são: uma taxa adicional ao preço do ingresso de cinema (11% do preço do bilhete), taxa sobre a receita dos canais de televisão (5,5% sobre o faturamento das televisões) e 2% sobre as vendas e locações de vídeo.

Dentre estas taxas a mais importante é a contribuição da televisão, responsável por mais da metade dos recursos do fundo de fomento ao setor audiovisual. A Tabela 3 ilustra a importância da taxa da televisão em 2009.

---

<sup>69</sup> ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 78.

**Tabela 3 – Fonte de recursos do CNC**

<b>Fonte:</b>	<b>Valor:</b>	<b>Porcentagem:</b>
TSA (taxa sobre o bilhete do cinema)	120,61 M€	22,31%
Taxa TV	390,47 M€	72,22%
Taxa Vídeo	29,17 M€	5,40%
Outro	0,40 M€	0,07%
<b>Fundo de apoio:</b>	<b>540,65 M€</b>	

Fonte: CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE. Le Compte de Soutien du CNC en 2009. *La Lettre*, n. 61, Paris, fev. 2009, p. 7.

É necessário destacar que a taxa paga pela televisão não será destinada exclusivamente ao cinema, ela alimentará o fundo gerido pelo CNC que também financia produtos para a televisão. Em 1996 foi estabelecido que desta taxa, 38% seria para o cinema e 62% para o audiovisual<sup>70</sup>.

A ideia de taxar a indústria audiovisual para alimentar um fundo destinado a apoiar o próprio setor estava presente no anteprojeto da Ancinav. Neste anteprojeto também foi proposta a taxação sobre a venda de ingressos de cinema - que foi retirada já na segunda versão do anteprojeto -, a taxação sobre a venda e locação de vídeos e a exploração comercial de obras cinematográficas e audiovisuais em diversos segmentos, inclusive de radiodifusão e telecomunicação. Estas propostas de taxação demonstram grande inspiração no modelo francês.

O anteprojeto da Ancinav também propunha outras taxas a serem pagas pela indústria audiovisual, que serão abordadas no item 2.3. Os recursos oriundos destas taxas seriam destinados ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (FUNCINAV), com o objetivo de fomentar as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras.

A integração entre cinema e televisão existente na França se dá principalmente por dois mecanismos geridos pelo CNC. O primeiro deles é a obrigação dos canais de televisão investirem no mínimo 3% de seu orçamento na produção de filmes franceses, sendo uma parte como coprodutor e outra com compra de direitos de difusão. Na coprodução, o

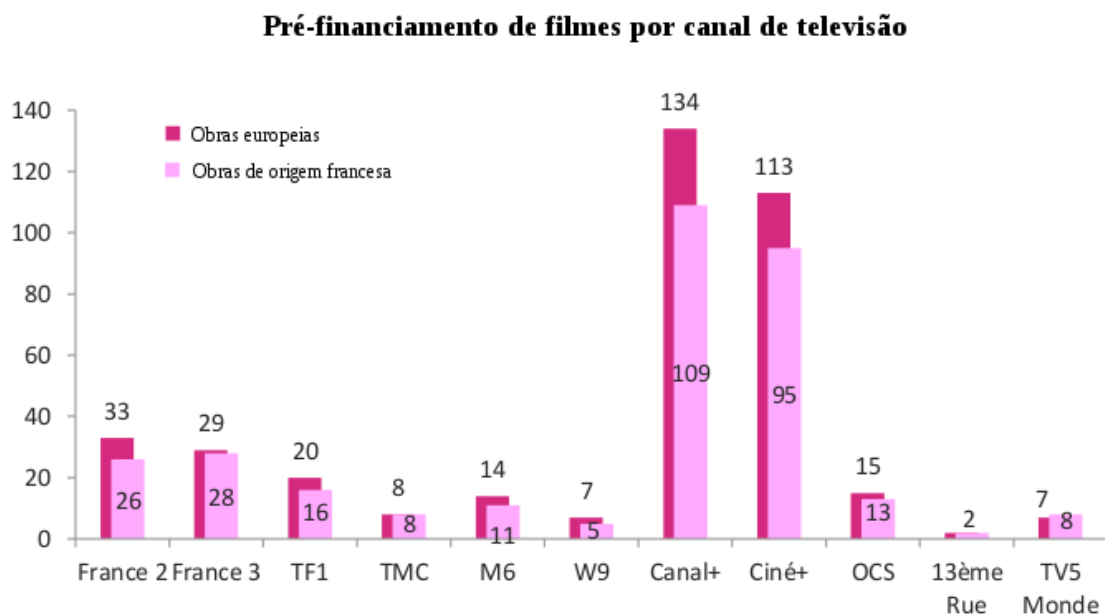
<sup>70</sup> CHANIAC, Régine; JÉZÉQUEL, Jean-Pierre. *Télévision et cinéma: le désenchantement*. Paris : Nathan, 1998. p. 125.

canal de televisão não pode ser coprodutor majoritário nem ser juridicamente produtor responsável, esta restrição tem o intuito de limitar o poder de decisão dos canais.

Na compra de direitos de exibição de um filme, o canal pode escolher comprar os direitos antes ou depois da realização e distribuição deste filme. O fato de um canal de televisão ser coprodutor de um filme não exclui a necessidade da compra de direitos de difusão para poder exibi-lo. Assim, na maioria dos casos os canais compram os direitos de difusão dos filmes que coproduzem<sup>71</sup>.

Um caso especial é o Canal +, um canal por assinatura voltado para o cinema. Ele foi criado com propósitos específicos, visando difundir o cinema, e por isto tem mais obrigações que os outros canais. Deve destinar 25% de seus recursos totais à aquisição de direitos de difusão de obras cinematográfica, das quais 60% devem ser européias. Este canal é responsável por grande parte do investimento televisivo no cinema, como mostra o Gráfico 2:

**Gráfico 2 - Pré-financiamento de filmes franceses por canal de televisão.**



Fonte: Adaptado de CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL. *Les chiffres clés de la production cinématographique en 2012*. Paris, 2013. 29 slides, color. Disponível em: <[http://www.csa.fr/content/download/42602/474941/file/chiffres\\_cles\\_2012\\_cinéma.pdf](http://www.csa.fr/content/download/42602/474941/file/chiffres_cles_2012_cinéma.pdf)>. Acesso: 10 jan. 2014.

<sup>71</sup> FARCHY, Joëlle. *Le cinéma déchaîné: Mutation d'une industrie*. Paris: Presses du CNRS, 1992, p. 230.

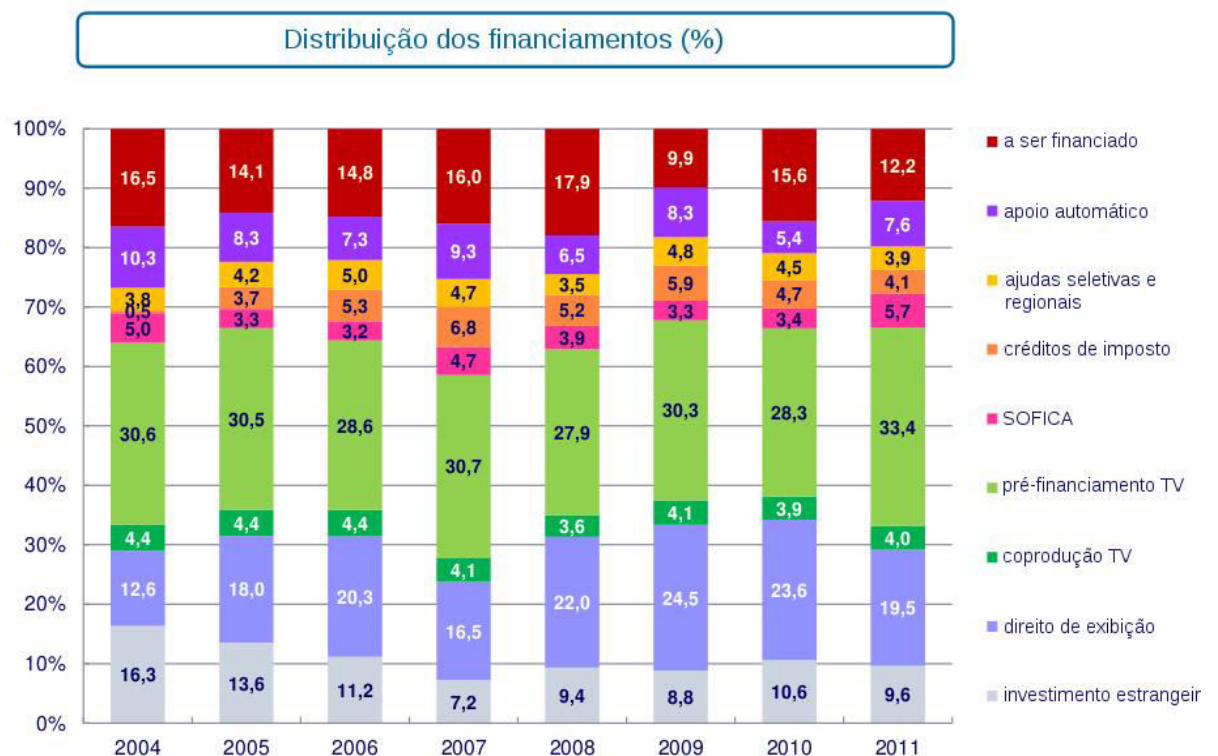


O canal Arte também é um importante investidor da produção cinematográfica. Criado em 1991 é uma parceria franco-alemã que visa aproximar culturalmente França e Alemanha, difundir programas culturais e fortalecer a cultura europeia. Além de difundir um grande volume de produções francesas e europeias, o canal Arte também financia a produção de obras de longa metragem. O canal investe 5% de seus recursos e é responsável pela produção de aproximadamente 20 filmes por ano, o que gira em torno de um investimento de 7 milhões de euros, segundo o *Observatoire Européen de l'Audiovisuel*.

Assim a televisão se torna a principal investidora do cinema, sendo responsável por grande parte do financiamento da produção. No ano de 2000 os canais de televisão juntos foram responsáveis por 45% do financiamento do cinema francês<sup>72</sup>.

Em 2013 a televisão ainda é a principal investidora, como é possível perceber analisando o Gráfico 3:

**Gráfico 3 – Distribuição dos financiamentos**



Fonte: Adaptado de CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE. *L'économie des films français*. Paris, 2013. 103 slides, color. Disponível em: <[http://www.cnc.fr/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3742767b-6d9d-44e6-9639-c04082b14611&groupId=18](http://www.cnc.fr/c/document_library/get_file?uuid=3742767b-6d9d-44e6-9639-c04082b14611&groupId=18)>. Acesso: 11 jan. 2014.

<sup>72</sup> ROGEMONT, Marcel. *Quel avenir pour le cinéma, en France et en Europe*. Paris : Les Documents d'Information de l'Assemblée Nationale, Commission des Affaires Culturelles, v. 3642, 2002. p. 47.

Há uma abundância de recursos investidos na produção cinematográfica, e quanto mais os canais de televisão se rentabilizam, mais recursos são investidos no cinema. Esta obrigação das televisões coproduzirem filmes também gerou problemas, como o aumento do orçamento dos filmes e a falta de interesse de alguns produtores no resultado comercial dos filmes nas salas, já que o financiamento permite que o produtor não assuma riscos.

Segundo Daniel Sauvaget<sup>73</sup>, esta forma de financiamento também significa a passagem de uma lógica de amortecimento dos investimentos e riscos assumidos por um produtor, para uma lógica de pré-financiamento. O que implica em uma migração dos centros de decisão e uma relativa diluição dos riscos assumidos pelo produtor.

Os filmes encontram dificuldade de se rentabilizar nas salas de cinema, uma tendência mundial na qual poucos filmes são responsáveis por grandes sucessos de público e bilheteria. Segundo Jean Cluzel<sup>74</sup>, o público das salas de cinema não aumentou no mesmo ritmo que a produção cinematográfica, mas o número de filmes que fazem poucas entradas aumentou.

A integração da televisão com o cinema permitiu que este último encontrasse recursos para produzir, mas não garantiu a conquista do público. Neste contexto, a política adotada é questionada:

Perante um sistema que subvenciona cada vez mais uma estrutura de produção que encontra cada vez menos consumidores, é o próprio sistema que não está mais em conformidade com seus objetivos; o objetivo maior da produção de imagens é, até a prova do contrário, de encontrar o maior público possível, qualquer que seja o tamanho da tela que permita este encontro<sup>75</sup>. (Tradução da autora)

O outro mecanismo gerido pelo CNC é a regulação da difusão de obras na televisão, onde 60% do conteúdo difundido pelos canais de televisão devem ser europeus, e dessa porcentagem 50% deve ser francês. O objetivo de valorizar e difundir a cultura francesa e europeia nas grades de programação dos canais de televisão teve resultado positivo, e a

<sup>73</sup> SAUVAGET, Daniel. Le couple cinéma-télévision face aux réglementations law and order. In: CRETON, Laurent (org.). *Le cinéma à l'épreuve du système télévisuel*. Paris: CNRS, 2002. p. 115.

<sup>74</sup> CLUZEL, Jean. *Propos impertinents sur le cinéma français*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003, p. 56.

<sup>75</sup> Original: « Devant un système qui subventionne toujours plus une structure de production qui trouve de moins en moins de consommateurs, c'est le système lui-même qui n'est plus en conformité avec ses objectifs ; l'objectif majeur de la productions d'images restant, jusqu'à preuve du contraire, de rencontrer un public le plus large possible, quelle que soit la taille de l'écran qui permet cette rencontre. ». CHANIAC, Régine; JÉZÉQUIEL, Jean-pierre. Op. cit. p. 132.

porcentagem de obras francesas e europeias exibidas aumentou por iniciativa dos próprios canais, como é possível perceber na Tabela 4:

**Tabela 4 – Exibição de obras francesas e europeias nos canais de televisão**

<b>Todos Canais</b>	<b>Obras de origem francesa (mínimo 40%)</b>	<b>Obras europeias (mínimo 60%)</b>
<b>1990</b>	49%	60,4%
<b>1995</b>	50,8%	64,8%
<b>2000</b>	51,5%	67,2%
<b>2005</b>	51,6%	68,8%
<b>2007</b>	55,6%	71,4%

Fonte: Adaptado de CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL. *Réflexion sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles*. Paris, 2013, p. 11. Disponível em: <[http://www.csa.fr/content/download/16649/310134/file/csa\\_20\\_ans\\_obl\\_diff\\_prod\\_audiovisuelles.pdf](http://www.csa.fr/content/download/16649/310134/file/csa_20_ans_obl_diff_prod_audiovisuelles.pdf)>. Acesso: 18 jan. 2014.

Os canais de televisão também não podem difundir mais de 192 filmes por ano, nem exibi-los nos dias estratégicos para as salas de cinema, como quarta-feira e sexta-feira a noite, sábado o dia todo e domingo até as 20h30. Também visando proteger a exploração dos filmes nas salas de exibição foi estabelecida a cronologia das mídias, que estipula que a difusão de um filme deve respeitar uma cronologia de exploração, sendo primeiro a sala de exibição, em seguida o vídeo, a televisão por assinatura e por fim a televisão aberta. Um filme pode demorar de dois a três anos para ser exibido na televisão, sendo as obras coproduzidas pelos canais de televisão ou não.

A integração entre cinema e televisão proposta pela legislação que inclui coprodução, compra de direitos de difusão e obrigação de veiculação das obras, apresenta resultados positivos tanto para o cinema quanto para a televisão. O cinema se beneficia do investimento, da difusão, valorização e visibilidade dos filmes. Já a televisão investe em obras interessantes para sua grade de programação, variando de acordo com o perfil de cada canal, e consegue altos pontos de audiência.

No entanto, a audiência dos filmes explorados na televisão vem diminuindo devido às novas formas de consumo, como internet, televisão paga, vídeo, etc. Segundo

Creton<sup>76</sup>, a queda da audiência dos filmes nos canais de televisão se traduzem por acordos financeiros cada vez mais difíceis de serem realizados, principalmente para determinados tipos de filme. Os canais passam a restringir os critérios de financiamento, selecionando melhor os filmes que vão investir, dando preferência para um pequeno número de filmes com alto orçamento que tem maior possibilidade de fazer sucesso nas salas de exibição, e assim na televisão.

Esta nova situação ocasiona problemas para os filmes de baixo orçamento, que passam a ter dificuldade de encontrar financiamento, e também para a televisão, pois com a queda da audiência dos filmes não é mais interessante investir neste setor. Laurent Creton questiona esta forma de integração entre cinema e televisão:

Os aportes financeiros dos canais de televisão, que são obrigatórios pelos acordos interprofissionais, constituem uma contribuição essencial para o desenvolvimento do cinema francês, durante vinte anos, mas no fundo, se a tendência se confirmar, quanto tempo mais pode se manter um sistema regulamentário que obrigue os canais de televisão a investir em filmes de cinema cuja audiência é cada vez mais incerta, enquanto outros programas, notadamente telefilmes, programas de auditório e programas de diversão, podem apresentar características de custo, audiência, rentabilidade e fidelização muito mais favoráveis?<sup>77</sup>. (Tradução da autora)

Com o aparecimento de novos meios de difusão de conteúdos audiovisuais fez-se necessário ampliar a regulação do setor. Assim, em 2003 foi estabelecida uma taxa de 2% sobre as receitas geradas pelos serviços de VoD (Video on Demand). Em 2007, as operadoras de comunicação eletrônica que comercializam serviços de televisão em conjunto com outros, como telefone e internet, também passaram a pagar esta taxa. Também foi estipulado que os fornecedores de acesso à internet e as operadoras de celular devem contribuir com 0,9% de seu faturamento para o financiamento de canais públicos da televisão francesa.

Estas taxações mostram-se necessárias devido ao crescente consumo de conteúdo nos novos meios de difusão audiovisual. Os novos atores surgem em um ambiente

---

<sup>76</sup> CRETON, Laurent. Cinéma et télévision en France: idiosyncrasies, convergences et recompositions industrielles. *Le Temps des Médias*, Paris, v. 6, p.118-128. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-le-temps-des-medias-2006-1-page-118.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

<sup>77</sup> Original: « Les apports financiers des chaînes rendus obligatoires par les accords interprofessionnels ont constitué une contribution essentielle au développement du cinéma français, pendant une vingtaine d'années, mais au fond, si la tendance se confirme, combien de temps encore pourrait se maintenir un système réglementaire qui oblige des chaînes de télévision à investir dans des films de cinéma dont l'audience est de plus en plus incertaine, alors que d'autres programmes, notamment les téléfilms, les émissions de plateau et les émissions de divertissement, peuvent présenter des caractéristiques de coût, d'audience, de rentabilité et de fidélisation bien plus favorables? ».

CRETON, Laurent. L'évolution de la demande de films à la télévision et ses conséquences sur l'économie du cinéma. In: CLUZEL, Jean (org.). *La télévision a-t-elle tué le cinéma?* Paris: Presses Universitaires de France, 2005. p. 43.

pouco regulado e se rentabilizam a partir da exploração de obras audiovisuais, contribuindo com a diminuição da audiência na exibição de filmes na televisão.

A partir do panorama sobre as políticas culturais para o audiovisual elaboradas na França, é possível identificar semelhanças com o anteprojeto da Ancinav elaborado no Brasil. Os principais pontos em comum dizem respeito à proteção da produção nacional, incentivo a produção independente e integração entre cinema e televisão.

Como destacado, a França elaborou medidas que fazem com que a televisão dialogue com o cinema, tornando-se mais uma parceira do que uma concorrente. A reserva de espaço de exibição de conteúdo nacional e independente na grade de programação dos canais de televisão e a taxação do setor para financiar o fomento a atividade também estavam previstas no anteprojeto da Ancinav.

Estas medidas fortaleceram a indústria cinematográfica francesa e criaram relações de parceria entre cinema e televisão, o que era o objetivo do anteprojeto brasileiro. A partir da análise dos resultados obtidos pela legislação francesa, é possível perceber que ela foi bem sucedida e ofereceu benefícios tanto para o cinema como para a televisão.

No entanto, com a entrada de novos atores no campo audiovisual, como a internet e as diferentes telas, que estão mudando os modos de consumo e produção de conteúdos, faz-se necessário repensar e atualizar esta política. Já que surgem novos serviços que apresentam concorrência com o cinema, eles também podem se tornar coprodutores, como foi o caso da televisão.

## 2 O ANTEPROJETO DA ANCINAV: HISTÓRIA E ANÁLISE

### 2.1 A Política Cultural do governo: um contexto

O histórico da elaboração de políticas culturais no Brasil é caracterizado pelo que Antônio Albino Canelas Rubim intitula de três tristes tradições: ausências, autoritarismo e instabilidade<sup>78</sup>. Rubim define a primeira tradição mencionada como a ausência de elaboração de políticas públicas para a cultura, com um planejamento, objetivos e metas definidas. Sendo assim, ele desconsidera a proposta neo-liberal como uma política cultural:

(...) leis de incentivo à cultura, por meio da isenção fiscal, retiram o poder de decisão do Estado, ainda que o recurso econômico utilizado seja majoritariamente público, e colocam a deliberação em mãos da iniciativa privada. Nesta perversa modalidade de ausência, o Estado só está presente como fonte de financiamento. A política de cultura, naquilo que implica em deliberações, escolhas e prioridades, é propriedade das empresas e suas gerências de *marketing*<sup>79</sup>.

Nesta tradição o Estado não dá a devida atenção à cultura, que é vista meramente como um privilégio da elite ou como uma questão de mercado. As ações pontuais e esporádicas do Estado neste campo, como o tombamento de patrimônios públicos, não podem ser entendidas como uma nova atitude do Estado em relação à cultura.

O Estado deixou de se ausentar e passou a intervir no campo cultural principalmente nos períodos autoritários, o que configura outra tradição. A ditadura do Estado Novo (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985) foram períodos de grandes intervenções estatais, onde o Estado entendeu a cultura como um campo que deveria ser controlado e utilizado de acordo com os interesses do governo. Assim, nestes períodos foram elaboradas legislações para a cultura e criados importantes órgãos culturais, como o Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936), Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938) durante o Estado Novo, e a Empresa Brasileira de Filme – EMBRAFILME (1969); a Fundação Nacional das Artes – FUNARTE (1975) e a RADIOBRÁS (1976) durante o regime militar.

Além do autoritarismo governamental que visava ter controle sobre os mecanismos culturais para atingir objetivos governamentais, Rubim aponta outro tipo de autoritarismo presente na elaboração de políticas para a cultura, o autoritarismo que está

<sup>78</sup> RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. *Intercom - Revista Brasileira de Ciências de Comunicação*, São Paulo, v. 31, n. 1, jan. 2008. p. 11.

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 186.

presente na própria sociedade brasileira, devido a seu caráter desigual e elitista. Este tipo de autoritarismo se reflete nas políticas culturais, cujas ações excluem as manifestações populares em benefício da cultura elitista, branca, católica e ocidental. Segundo Rubim “as culturas populares, indígenas, afro-brasileira e mesmo midiática foram muito pouco contempladas pelas políticas culturais nacionais, quando elas existiam”. Rubim aponta o problema da exclusão da mídia popular, como o rádio e a televisão, das políticas estatais para a cultura, já que este é o principal meio de entretenimento dos brasileiros.

A opção por uma concepção restrita de cultura, que engloba apenas as expressões mais reconhecidas pela elite, expressa com extrema fidelidade a visão autoritária e excludente da intervenção do Estado nacional no campo cultural, conformando a segunda de suas tristes tradições<sup>80</sup>.

A última tradição apontada é a instabilidade, resultado da combinação de ausência e autoritarismo. A instabilidade das intervenções estatais se dá no campo institucional, muitos órgãos criados em um governo são extintos em outro, evidenciando a predominância da política de governo, e não de Estado. Os órgãos que se mantêm têm sua estratégia e pessoal alterado constantemente, como foi o caso do próprio ministério da Cultura que foi transformado em uma secretaria em 1990, recriado em 1993 e teve dez dirigentes em dez anos. Os principais órgãos culturais também enfrentam problemas institucionais que interferem na sua estabilidade, como a descontinuidade das políticas adotadas, baixos orçamentos e ausência de capacitação e atualização de profissionais.

Essas tradições foram responsáveis por limitar o papel do Estado e reduzir a compreensão do conceito de cultura, prejudicando o desenvolvimento deste setor e concentrando os meios de produção e acesso a poucos grupos.

Essas tradições também contribuíram para que a cultura fosse tratada como secundária na elaboração das políticas públicas, entendida como um complemento e não um direito. Assim, deve-se diferenciar a elaboração de políticas de cultura e de políticas públicas de cultura. Segundo Lia Calabre “Por política pública cultural estamos considerando um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura”<sup>81</sup>.

A política de cultura pode se limitar a ser uma política de balcão, atendendo a interesses e grupos específicos. Ao referir-se à política pública, o Estado passa a assumir a

---

<sup>80</sup> RUBIM, Antônio Albino Canelas. Op. cit. p. 190.

<sup>81</sup> CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, Lia. *Política cultural no Brasil: um histórico*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005. p. 9.

responsabilidade de torná-la pública. Para limitar o sentido de política pública que será aqui empregado, será utilizada a definição de Anita Simis:

(..) significa que se trata da escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão<sup>82</sup>.

Considerando a política pública aquela que garante o acesso e a democratização dos bens culturais, para existir uma política pública de cultura é necessária a intervenção do Estado nesta área. O papel do Estado passa a ser de fomentador e formulador de políticas públicas visando garantir o acesso à cultura e aos meios de produção culturais como direitos do cidadão. Segundo Anita Simis:

No Estado democrático, o papel do Estado no âmbito da cultura, não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, conduzi-la, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la, pois a democracia pressupõe que o cidadão possa expressar sua visão de mundo em todos os sentidos<sup>83</sup>.

No entanto, nem sempre foi essa a visão do papel do Estado no setor da cultura. A intervenção estatal se deu de formas diferentes em cada governo, sendo elaborada de acordo com o modelo de política econômica adotada e visando atender aos interesses de cada gestão.

A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula significou também uma mudança na orientação da política cultural. O governo FHC, que tinha como política o modelo neoliberal, priorizou a figura do Estado como regulador e optou pela mínima intervenção no mercado. No setor da cultura nomeou Francisco Weffort como ministro.

Esta gestão que durou oito anos foi marcada por uma intervenção restrita por parte do Estado e pela consolidação da política de incentivos fiscais, mecanismo que transferiu para a iniciativa privada o papel de orientar o investimento do dinheiro público.

As leis de incentivo criadas foram a Lei Rouanet, no governo Collor, e a Lei do Audiovisual, no governo de Itamar Franco. Mesmo que criadas antes do governo FHC, foi durante esta gestão que elas se consolidaram e passaram a ser mais utilizadas.

<sup>82</sup> SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133.

<sup>83</sup>Ibidem. p. 135.



A ideia deste mecanismo era atrair o investimento da iniciativa privada para o setor da cultura, pois as empresas poderiam escolher um projeto previamente habilitado para investir e com isto teriam redução no imposto de renda devido ao Estado. No entanto, após modificações na lei este abatimento do capital investido chegou a 100%, tanto na Lei do Audiovisual como por meio do artigo 18 da Lei Rouanet, fazendo com que as empresas não invistam dinheiro próprio, somente entrando com o dinheiro público do imposto de renda, e mesmo assim possam se beneficiar do marketing cultural gerado por este “patrocínio”.

Este mecanismo marcou a gestão de Weffort e foi responsável pela concentração dos investimentos. Foram privilegiados os produtores de maior destaque e com mais contatos e a região sudeste, principalmente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A política adotada para a cultura neste período foi baseada sobretudo nas leis de incentivo fiscal, que não representam um projeto para o desenvolvimento cultural do país. Na área do audiovisual optou-se pelo modelo de agências reguladoras, marco do governo FHC.

Enfim, o orçamento destinado à cultura no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso/ Francisco Weffort sintetiza de modo sintomático a falta de importância do Ministério e a ausência de uma política cultural ativa. Ele foi de apenas 0,14% do orçamento nacional<sup>84</sup>.

Ao tomar posse Lula nomeou como ministro da Cultura Gilberto Gil, que em seu discurso de posse já deixou claras as mudanças no conceito de política cultural que seriam adotadas no novo governo. Nesse discurso, ele compreende a cultura por um conceito amplo e antropológico, ressalta a importância da cultura como expressão popular, espaço de experimentação, como direito básico de cidadania e a importância do acesso universal a ela. Defende a intervenção do Estado, como fica claro neste trecho:

O Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado<sup>85</sup>.

Assim, a mudança de governo também implicou em uma mudança na política cultural adotada para o país. Passou-se de um período de pouca intervenção estatal, onde o mercado era o principal regulador, para a abordagem “antropológica aplicada”, baseada na forte presença do Estado.

---

<sup>84</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: Tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 29.

<sup>85</sup> GIL, Gilberto. Solenidade de transmissão do cargo. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 231.

O próprio presidente Lula afirma a mudança do papel do Estado na cultura:

Posso dizer a vocês, com absoluta tranquilidade, que é outra – e que é nova – a visão que o Estado brasileiro tem, hoje, da cultura. Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. Porque não a vemos como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como a base da construção e da preservação de nossa identidade, como espaço para a conquista plena da cidadania, e como instrumento para a superação da exclusão social – tanto pelo fortalecimento da auto-estima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país. Ou seja, encaramos a cultura em todas as suas dimensões, da simbólica à econômica.<sup>86</sup>

Foi a partir da gestão de Gilberto Gil que a cultura passou a ocupar um papel de destaque na agenda do Estado. O novo ministro inseriu a cultura nos debates políticos, afirmou seu caráter fundamental, buscou dar visibilidade ao ministério tanto no âmbito nacional como internacional e lutou pelo aumento de seu orçamento. Segundo Alfredo Manevy, assessor do ministério de 2003 a 2006:

Durante a gestão Gilberto Gil e Juca Ferreira, a cultura brasileira tornou-se um ingrediente essencial e decisivo do novo papel do Brasil no mundo, na medida em que ela parece apresentar o país pela adesão a valores, estilos e atitudes de vida, diferentemente de um movimento estratégico estritamente político e orientado economicamente<sup>87</sup>.

A política cultural adotada pelo ministro Gilberto Gil foi baseada em três dimensões fundamentais: simbólica, cidadã e econômica. A simbólica como potencial criativo, a cidadã como direito fundamental e fator de inserção social, e a econômica como gerador de emprego e renda. Estas três dimensões articuladas nortearam a formulação de políticas públicas para a cultura.

Por meio dos discursos e entrevistas é possível perceber o esforço realizado pelo ministério da Cultura para ampliar o conceito de cultura, apresentando as três dimensões adotadas durante esta gestão. Também é evidente o esforço para colocá-la em pauta na agenda do governo e para aumentar a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas de cultura.

Foram organizados fóruns e seminários para debater junto à sociedade e à classe artística as mudanças que estavam sendo propostas pelo ministério. Isso aconteceu com o tema dos direitos autorais, as leis de incentivo fiscal, a criação do Programa Cultura Viva,

<sup>86</sup> MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual*, 2003.

<sup>87</sup> MANEVY, Alfredo. Dez mandamentos do Ministério da Cultura nas gestões Gil e Juca. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 7, 2010, p. 104.

entre outras ações. O objetivo do MinC era identificar as demandas da sociedade e aumentar o diálogo e a participação na criação de estruturas que visavam democratizar o acesso à cultura.

Outra ação de destaque dentro da gestão do Ministro Gil foi a realização, em 2005, da 1ª Conferência Nacional de Cultura, algo inédito em termos da participação social mais ampla. As conferências municipais, estaduais e interestaduais possibilitaram, em todas as regiões do país, a instalação de diferentes espaços, de reflexão, debate nacional sobre a situação da cultura, avaliando perspectivas, levantando possibilidades de avanço e propondo novas formas de atuação<sup>88</sup>.

As ações do ministério visavam democratizar o acesso à cultura, tanto dos produtores como dos consumidores.

O que nós queremos é justamente isto: incluir. Incluir na cultura, franqueando a todos o acesso à produção e ao consumo dos bens e serviços simbólicos. E incluir pela cultura, como setor dinâmico da economia, como atividade econômica geradora de emprego e renda<sup>89</sup>.

Ficou explícito o novo papel do Estado na cultura, que deveria passar a intervir e ter responsabilidade, não como produtor, mas como formulador de políticas públicas para cultura.

Assim compreendida, a cultura se impõe, desde logo, no âmbito dos deveres estatais. É um espaço onde o Estado deve intervir. Não segundo a velha cartilha estatizante, mas mais distante ainda do modelo neoliberal que faliu. Vemos o Governo como um estimulador da produção cultural. Mas também, através do MinC, como formulador e executor de políticas públicas e de projetos para a cultura. Ou seja: pensamos o Ministério da Cultura no contexto em que o Estado começa a retomar o seu lugar e o seu papel na sociedade brasileira<sup>90</sup>.

Em discurso Gil resume os pressupostos de seu ministério:

Para abordar a centralidade da cultura, dentro de uma nova teoria e de um novo processo de desenvolvimento que seja ambientalmente sustentável, economicamente dinâmico e socialmente justo, o Ministério da Cultura tem atuado segundo cinco pressupostos:

- 1) Ampliação do conceito de cultura, para além da produção cultural e das linguagens artísticas; cultura, portanto, enquanto produção simbólica, enquanto cidadania e enquanto economia;
- 2) Mudança do público-alvo principal das políticas e ações, que passa a ser o cidadão, e não apenas o artista e o produtor ou o difusor cultural;
- 3) Construção de políticas públicas sistêmicas e estruturantes, para além dos projetos pontuais e dos mecanismos de fomento;

<sup>88</sup> CALABRE, Lia. *Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil*. Revista Proa, Campinas, v. 1, n. 1, 2009, p. 300.

<sup>89</sup> GIL, Gilberto. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto - Câmara dos Deputados. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 245.

<sup>90</sup> Ibidem. p. 249.

4) Não mais a produção e a difusão direta pelo Estado, mas a criação de condições favoráveis à ampliação da produção, da difusão e da fruição pela sociedade;

5) Aplicação do conceito de ‘discriminação positiva’, ou seja, tratar os desiguais desigualmente, em busca de um equilíbrio<sup>91</sup>.

Estas diretrizes guiaram o ministério na formulação e nos debates de políticas públicas para cultura e podem ser detectadas nas suas ações.

As bases com que este ministério trabalhou buscaram também superar as três tristes tradições, como apontou Antônio Albino Canelas Rubim<sup>92</sup>. O autoritarismo pela criação de um espaço de diálogo com a sociedade civil em um governo democrático, as ausências pela afirmação do papel do Estado no setor da cultura, e a instabilidade pela proposta de criação do Plano Nacional de Cultura<sup>93</sup> e do Sistema Nacional de Cultura<sup>94</sup>, que pretendiam consolidar mecanismos para o desenvolvimento de políticas culturais nacionais em longo prazo.

A política estabelecida no início do governo Lula para o setor audiovisual segue os princípios do ministério da Cultura, como democratização do acesso e da produção, regionalização e afirmação do país como produtor.

Dentro da dimensão simbólica o audiovisual afirma-se como produtor de sentido: “O audiovisual é estratégico. É base para a afirmação da sociedade. Não há nação que sobreviva sem produzir narrativa de si mesma, vivendo apenas a narrativa dos outros”<sup>95</sup>. Sua dimensão cidadã se insere como direito ao acesso e aos meios de produção. Por fim, a dimensão econômica tem grande importância na geração de empregos e renda para o país como aponta Gilberto Gil:

Somados, os segmentos que mencionei há pouco formam uma das economias mais dinâmicas da atualidade. A economia do audiovisual. Esta economia tem um duplo impacto no processo de desenvolvimento do país: gera renda, emprego e divisas, de

<sup>91</sup> Ibidem. p. 340.

<sup>92</sup> RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula. In: RUBIM; Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 9-24.

<sup>93</sup> Documento que estabelece o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira para os próximos dez anos. Foram estabelecidas com ampla participação da sociedade e gestores públicos 53 metas para a cultura, transformando-a em uma política de Estado, e não somente de governo.

<sup>94</sup> Faz parte das metas do PNC, é um sistema onde atuam em conjunto o governo federal, estadual e municipal para elaborar políticas culturais a longo prazo. Este mecanismo tem como objetivo fortalecer o diálogo com a sociedade e estabelecer mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

<sup>95</sup> FERREIRA, Juca. “Na cultura, o século XXI é o século do Brasil”. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 219.

um lado, e qualifica o capital humano e as relações sociais, de outro. Por todos os fatores já apontados, trata-se de um setor estratégico para o Brasil<sup>96</sup>.

Dentre os objetivos do MinC para o setor audiovisual também se encontravam a afirmação do setor como produtor de conteúdo e a integração entre os elos da cadeia produtiva:

É necessário ampliar também o grau de sinergia entre os diversos segmentos da economia do audiovisual, a exemplo da parceria entre televisão aberta e cinema. Este processo passa ainda pela maximização dos recursos públicos aplicados no setor e pelo desenvolvimento de um ambiente de mercado que valorize a produção independente, o investimento próprio e a combinação entre esforço criativo e resultado econômico<sup>97</sup>.

Esse é o contexto da constituição do projeto Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) em 2004. O anteprojeto foi elaborado por uma equipe de técnicos, consultores e dirigentes do ministério da Cultura durante 14 meses e ficou em consulta pública por dois meses, antes de ser enviado ao Conselho Superior de Cinema para ser analisado.

A Ancinav foi uma proposta de ampliar a atuação da Ancine. A nova agência passaria a regular o audiovisual como um todo, e não somente o cinema, sendo capaz de fiscalizar e fomentar o setor audiovisual. O anteprojeto propunha que a agência tivesse o papel de regular, mediar e estimular as atividades de produção e de difusão de conteúdos audiovisuais no país, considerando os diversos meios de produção e de difusão já existentes.

O anteprojeto previa apoio não só à produção, mas também à distribuição, exibição e infraestrutura, pretendendo estimular a ampliação do parque exibidor. Visava, conforme o artigo 3º, garantir o desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural, assegurar o direito dos brasileiros sob o conteúdo audiovisual, tanto para usufruir como para produzir e fortalecer a diversidade cultural. Isso, a meu ver, comprova a ligação da proposta com a nova visão de política cultural adotada pelo governo Lula.

Esta política apresentou rupturas com a anterior, como já apontado. No entanto, também é preciso destacar que em alguns aspectos optou-se pela continuidade do modelo adotado no governo FHC, como as leis de incentivo e, para o campo cinematográfico, o modelo de agências. Pois até mesmo o anteprojeto da Ancinav propõe a manutenção da agência, alterando apenas suas funções e objetivos.

---

<sup>96</sup> GIL, Gilberto. Palestra no Instituto Rio Branco. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 350.

<sup>97</sup> *Ibidem*. p. 351.

## 2.2 Origens da proposta da Ancinav

Em 1952 foi organizado o primeiro I Congresso do Cinema Nacional, realizado no Rio de Janeiro para a discussão de questões pertinentes ao meio. Em 1953, a segunda edição do congresso passou a ter o nome de Congresso Nacional do Cinema Brasileiro e foi realizada em São Paulo.

Foram conclaves nos quais o meio cinematográfico se reuniu a fim de elaborar propostas para o cinema nacional e reivindicar apoio estatal. Estes primeiros congressos nacionais propiciaram um espaço de debate e tiveram grande importância no desenvolvimento das ideias sobre a indústria cinematográfica.

Em 2000 o congresso ressurgiu com uma denominação diferente, agora como III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), com o intuito de criar um espaço de debate sobre o setor cinematográfico e elaborar propostas para seu desenvolvimento.

O CBC ressurgiu em um momento de crise após o desmonte político e estrutural feito no governo de Fernando Collor na década de 1990. Neste período o único mecanismo de apoio ao cinema nacional eram as leis de incentivo fiscal, que permitiram a retomada da produção, porém os filmes em geral tinham pouca relação com o mercado e quase nenhum público. Além da baixa participação do mercado não havia uma política que visasse o desenvolvimento industrial do setor.

Primeiramente foi organizado pela Fundação Cultural de Brasília um seminário de cinema, cujo tema era “O cinema brasileiro: Estado ou mercado?”. Após este seminário viu-se a necessidade de continuar as discussões, assim foi pensado o III CBC. Como o governo do Distrito Federal era ligado ao PT e a prefeitura de Porto Alegre também, esta se interessou em levar o congresso para lá.

Neste contexto o III CBC é organizado, segundo seu próprio presidente Gustavo Dahl, como um momento de re-politização do cinema brasileiro<sup>98</sup> visando congrega diferentes elos da cadeia produtiva para que fossem elaboradas propostas para o setor. O congresso foi realizado em junho de 2000 em Porto Alegre (RS) e buscava a união do campo cinematográfico para enfrentar os problemas da época.

---

<sup>98</sup> DAHL, Gustavo. *A Re-Politização do Cinema Brasileiro*. Discurso de Abertura do III Congresso Brasileiro de Cinema, Porto Alegre, 2000, p. 32.

O objetivo do III CBC era discutir, elaborar propostas e reivindicar a intervenção estatal no campo para garantir a manutenção da atividade cinematográfica nacional e planejar seu desenvolvimento. Gustavo Dahl destaca a importância estratégica do congresso:

A manutenção desta insuficiente posição de combate nos levará a insignificância, se não a própria extinção. No entanto, se a partir de agora, nas circunstâncias dadas, conseguirmos instaurar um processo de representação, participação e ação política, longe de qualquer vitimação[sic], com altivez, será então possível negociar com outros agentes como o governo, a televisão, o poder legislativo e a própria indústria hegemônica, o espaço indispensável à nossa afirmação cinematográfica, à nossa sobrevivência, à nossa auto-sustentabilidade<sup>99</sup>.

O congresso foi organizado em grupos de trabalho, no total foram sete grupos que discutiram os vários temas sobre a indústria cinematográfica, como poder público, distribuição, produção, entre outros. As demandas destes grupos foram reunidas no relatório final do congresso.

As principais reivindicações do setor eram relativas à maior presença do Estado e à incorporação da televisão nas políticas cinematográficas, como apontado no relatório final “Mais do que uma reivindicação do setor, a participação da televisão no processo de consolidar a indústria audiovisual brasileira é uma questão de equilíbrio para a economia do país”<sup>100</sup>.

As cobranças sobre o papel do Estado e a inserção da televisão visam criar uma política audiovisual mais consistente, como aponta Melina Marson:

Para encerrar a “história cíclica” do cinema brasileiro e torná-lo autossustentável, seria necessária a inserção do cinema dentro da indústria audiovisual já consolidada no Brasil, além de um maior apoio do Estado. Ou seja, o CBC, sem perder de vista a importância política do audiovisual para a identidade nacional e para a hegemonia do país, ressaltou que o objetivo primeiro do campo cinematográfico seria a conquista de autossustentabilidade da atividade, garantindo a continuidade da produção cinematográfica por meio da elaboração de uma política audiovisual mais abrangente<sup>101</sup>.

No relatório final, um item era dedicado exclusivamente a propor medidas que estabelecessem relações entre cinema e televisão. Foram listadas doze ações para proporcionar a integração entre estes setores. Entre elas, destaca-se a criação da contribuição de 3% sobre o faturamento das emissoras, tanto da televisão aberta quanto da paga, a ser

<sup>99</sup> Ibidem. p. 36.

<sup>100</sup> III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 01 jul. 2000. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: 31 maio 2014.

<sup>101</sup> MARSON, Melina Izar. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009, p. 150.

destinada ao desenvolvimento da produção audiovisual independente; a reserva de espaço de 30% para programação independente nas emissoras de televisão com espaço a ser destinado às produtoras regionais; a cota de tela para filmes nacionais de longa e curta-metragem; revisão da regulamentação da TV por assinatura; a criação de uma comissão permanente para coordenar a relação das emissoras de televisão com a produção independente.

Em defesa da reserva do espaço de exibição da produção audiovisual independente na televisão aberta, o relatório afirmava:

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<sup>102</sup>.

No item sobre o fomento à produção, ficou sugerido

“Criar um Fundo de Fomento à Produção com recursos provenientes de: (a) devolução de recursos parciais captados através de certificados do audiovisual, cujo prazo de validade expirem, sem que os mesmos sejam liberados; (b) taxaço sobre as receitas de TV aberta e das operadoras de TV por assinatura; (c) taxaço sobre os comerciais importados para veiculação no país”<sup>103</sup>.

Neste CBC, assim como nos anteriores, a figura do Estado foi convocada novamente para intervir no setor audiovisual. A proposta de maior destaque foi a criação de um órgão gestor para o setor, devido ao descontentamento do meio cinematográfico com a atuação da Secretaria do Audiovisual, então gerida pelo cientista político José Álvaro Moisés. Assim, no relatório final foi proposto:

Criar, no âmbito governamental, um órgão gestor da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro. Esse ÓRGÃO GESTOR deverá se posicionar, dentro do governo, ligado à Presidência da República e dele deverão participar representações do Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores<sup>104</sup>.

As ações reivindicadas neste Congresso resultaram na criação do Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (GEDIC) em setembro de 2000. Criado por decreto, o objetivo deste grupo era propor uma política industrial para o

<sup>102</sup> III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 01 jul. 2000. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: 31 maio 2014.

<sup>103</sup> III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 01 jul. 2000. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: 31 maio 2014.

<sup>104</sup> III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 01 jul. 2000. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: 31 maio 2014.



cinema brasileiro, visando seu desenvolvimento e sustentabilidade, e atendendo às demandas do III CBC.

Fizeram parte deste grupo sete ministros - o chefe da Casa Civil da Presidência da República, chefe da Secretaria Geral da presidência da República, chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República, ministro da Cultura, ministro das Comunicações, ministro da Fazenda e o ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior - e seis representantes do campo audiovisual - Luiz Carlos Barreto, Cacá Diegues, Gustavo Dahl, Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Evandro Guimarães (televisão), e Luiz Severiano Ribeiro Neto (exibição).

Após as reuniões, Gustavo Dahl liderou a redação do pré-projeto de planejamento estratégico, que se baseava em cinco pontos: 1) Criação de um órgão gestor no modelo de agência de caráter interministerial; 2) Redefinição e expansão da Secretaria do Audiovisual; 3) Criação de um Fundo Financeiro que contaria com a contribuição de outros setores da indústria audiovisual; 4) Reforma da legislação existente; 5) Legislação para a televisão destinar 4% do seu faturamento publicitário para coprodução com o cinema, além de garantir a exibição de produções independentes.

Entre estas questões, destaca-se a criação do órgão gestor e a proposta de taxação da televisão. Antes mesmo de finalizar a redação do pré-projeto do GEDIC, Gustavo Dahl foi convidado para participar da redação da medida provisória que deu origem a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

A criação da Ancine previa a participação da televisão ao obrigá-la a direcionar 2% de seu faturamento bruto para a coprodução independente e também a obrigação de compra de estoque de filmes brasileiros. Porém, o representante da Globo Evandro Guimarães deixou a comissão e esta medida foi retirada devido às pressões, como explica Gustavo Dahl:

Quando chegou ao último momento, quando a Medida Provisória (MP) estava pronta e o Ministério das Comunicações tinha participado, houve uma manifestação conjunta das emissoras de televisão se recusando em serem reguladas pelo governo e pela MP, elas conversaram com o presidente Fernando Henrique para comunicarem que não estavam de acordo com as propostas da MP, fazendo uma pressão violenta, então o governo federal recuou e restringiu a MP ao cinema e à produção videofonográfica<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Marcus Vinícius Alvarenga. In: ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 134.

A mudança na decisão de incluir a televisão na regulação a ser feita pela Ancine é consequência da pressão política das emissoras de televisão, o ex-secretário do Audiovisual Orlando Senna comenta o caso:

Só como anedota, nós temos, na história do cinema brasileiro, o que costumamos chamar de a “Noite do Delete”. No último encontro de discussão do Ministro Pedro Parente com o Gedic e seu subgrupo de cineastas (Carlos Diegues, Luiz Carlos Barreto, Luiz Severiano Ribeiro Neto, Rodrigo Saturnino Braga, Evandro Guimarães e Gustavo Dahl, coordenador), 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.. A “noite do delete” ilustra como a coisa era reservada!<sup>106</sup>

Outro ponto que englobaria os serviços de radiodifusão e que não chegou a ser efetivado foi o “termo audiovisual da legislação, sendo colocado no lugar dele o termo videofonográfico, pois este se referia à produção de caráter independente feito em formato digital, enquanto aquele poderia vincular a produção dos grupos industriais radiodifusores”<sup>107</sup>.

Observa-se que desde as discussões que geraram a Ancine já havia o intuito de integrar o cinema e a televisão em uma política conjunta, o que foi proposto no anteprojeto da Ancinav em 2004, durante o primeiro mandato do governo Lula.

A Ancine foi pensada como parte de um tripé institucional criado pela Medida Provisória nº 2228-1/01 que apoiaria a atividade cinematográfica nacional. Segundo Marcelo Ikeda<sup>108</sup>, este tripé seria composto pelo Conselho Superior de Cinema (CSC) responsável por formular políticas para o setor, a Secretaria do Audiovisual encarregada de fomentar atividades não relacionadas diretamente com o mercado, como produção de curtas e médias-metragens, organização de festivais e preservação de acervos; e finalmente a Ancine, que se dedicaria a incentivar a indústria cinematográfica visando sua auto sustentabilidade.

Estes órgãos seriam complementares entre si e teriam subordinações distintas, reforçando seus diferentes objetivos. O CSC seria subordinado à Casa Civil, a Secretaria do Audiovisual ao ministério da Cultura, e a Ancine ao ministério do Desenvolvimento, Indústria

<sup>106</sup> CARVALHO, Eduardo. *A "noite do delete", ou quando a Ancinav reduziu-se a Ancine*. 2007. Entrevista com o cineasta Orlando Senna. 17 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/A-noite-do-delete-ou-quando-a-Ancinav-reduziu-se-a-Ancine/12/13738>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

<sup>107</sup> ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 81.

<sup>108</sup> IKEDA, Marcelo. *O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2011, p. 44.

e Comércio Exterior (MDIC). Buscava-se assim reforçar o caráter estratégico de cada órgão para o desenvolvimento do setor cinematográfico do país.

No entanto, logo no início do primeiro governo Lula, inicia-se uma discussão sobre qual ministério a Ancine deve ser subordinada. Nesta discussão tem-se de um lado Gustavo Dahl, responsável pelo projeto de criação da Ancine, que defende a importância da subordinação ao MDIC como havia sido planejado, mantendo a estrutura do tripé institucional. Esta subordinação reforçaria a função da agência de estimular a industrialização do cinema nacional e aumentaria o campo de ação do setor cinematográfico, pois ao se subordinar a um novo ministério estabeleceria novas relações com o Estado.

Por outro lado, o ministério da Cultura passa a ter interesse na nova agência, já que esta contaria com uma estrutura que poderia aumentar o poder do MinC. Ao mesmo tempo em que o MinC manifestava interesse na Ancine, o MDIC não brigava por esta, cabendo a Gustavo Dahl pressionar o ministério, como aponta Alvarenga:

Neste momento, a posição do Gustavo Dahl era de defesa da vinculação da Ancine para o MDIC, mas por não ter havido canal de diálogo direto com a Casa Civil, ele se reuniu com o ministro Furlan, explicitando o porquê da Ancine se vincular ao MDIC, ao ouvi-lo Furlan demonstrou interesse na agência e dificultou a negociação da ida desta para o Ministério da Cultura.

Assim, o que parecia estar definido em março levaria longos 7 meses para se concretizar, porém a posição de Gustavo Dahl junto ao MinC ficou difícil, pois era e começou a ser visto como defensor do órgão no MDIC, e, portanto, passou a ser considerado uma pessoa que impedia a vinculação da Ancine ao Ministério da Cultura<sup>109</sup>.

No fim a resistência de Gustavo Dahl não teve resultado e a Ancine passou a ser subordinada ao MinC, assim como o Conselho Superior de Cinema, medida que desestruturou a proposta do tripé institucional de apoio ao setor cinematográfico elaborada anteriormente.

Essa nova subordinação também é reflexo da nova política cultural adotada pelo governo Lula, que passou a priorizar a concepção de indústrias culturais, liberdade de expressão, democratização e acesso ao conteúdo e aos meios de produção.

A mudança de vinculação da recém-criada Ancine também fortalece a proposta de criação da Ancinav, pois os objetivos do anteprojeto estão de acordo com os objetivos da

---

<sup>109</sup> Ibidem. p. 105.

nova gestão do MinC, que defende o papel ativo do Estado no setor da cultura, o que inclui o audiovisual.

Como aponta Marcus Vinícius Alvarenga<sup>110</sup> a vinculação da agência ao MinC fortificou o projeto de transformá-la em Ancinav, pois dois dias após o decreto o ministro da Cultura Gilberto Gil anuncia sua intenção:

O ministro da Cultura, Gilberto Gil, disse que considera "fundamental" que a Ancine - tornada parte do Ministério da Cultura por decreto presidencial, publicado ontem no Diário Oficial da União - se transforme o mais breve possível em ANCINAV, Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. O ministério estima que, em 30 dias, uma Medida Provisória será editada e as mudanças serão feitas. "A Casa Civil já tem nas mãos uma sugestão de um novo texto", disse Orlando Senna, secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura. O ministro Gil também defendeu a transformação imediata do Conselho Superior de Cinema em Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, reunindo todos os segmentos do setor. O principal alvo da nova política audiovisual é a televisão, que o governo está tentando "enquadrar" (a TV ficou de fora do decreto presidencial que criou a Ancine, no governo Fernando Henrique Cardoso)<sup>111</sup>.

A proposta da Ancinav foi desenvolvida visando atender a uma reivindicação do setor cinematográfico, que desde o III CBC já manifestava seu desejo de inserir a televisão em uma política conjunta com o cinema.

### **2.3 Descrição e Análise das medidas e objetivos presentes na minuta do anteprojeto da Ancinav**

O anteprojeto da Ancinav começou a ser elaborado em 2003 no âmbito do ministério da Cultura. O anteprojeto foi elaborado em gabinete e seria divulgado após o encaminhamento para o Conselho Superior de Cinema. Participaram da elaboração do projeto dirigentes, técnicos e consultores do MinC. Dentro desta equipe destaca-se a participação do ministro da Cultura Gilberto Gil, o secretário do Audiovisual Orlando Senna, o secretário executivo Juca Ferreira e o coordenador da assessoria Sérgio Sá Leitão.

A elaboração do projeto foi resultado de uma ampla pesquisa realizada pelo MinC, que contou com a análise de legislações de outros países, estudos do mercado nacional e levou em conta opiniões de profissionais da área. O anteprojeto foi elaborado durante 14 meses e ficou em consulta pública por dois meses.

---

<sup>110</sup> Ibidem. p. 106.

<sup>111</sup> Ibidem. p. 107.

A primeira versão do anteprojeto foi encaminhada pelo MinC ao Conselho Superior de Cinema no dia 6 de agosto de 2004, mas no dia 2 de agosto o projeto foi divulgado pelo site “PayTv”. Após críticas o anteprojeto passou por alterações e sua primeira versão foi encaminhada ao CSC no dia 30 de agosto do mesmo ano. Após três meses de reuniões no Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema e de quase dois meses de consulta pública (de 11 de agosto a 1º de outubro) o anteprojeto foi entregue ao Conselho Superior de Cinema para ser analisado pelos ministérios que integram o CSC. Nesta etapa o anteprojeto ainda poderia sofrer modificações antes de ser encaminhado ao presidente da República e ao Congresso Nacional.

Foi escolhida para análise neste trabalho a segunda revisão do anteprojeto da Ancinav, ou seja, sua terceira versão, pois se trata da versão mais atualizada do projeto, já que ele não foi encaminhado ao Congresso. Este item será dedicado à análise das principais propostas e objetivos presentes na terceira versão da minuta do anteprojeto da Ancinav.

O anteprojeto da Ancinav tinha como proposta principal a integração do setor audiovisual nacional. A ideia era transformar a Ancine em uma agência que fosse capaz de regular e fomentar toda a cadeia audiovisual, passando a englobar as várias formas de produção audiovisual, como televisão, publicidade e serviços de telecomunicação, não se limitando somente ao cinema.

### **2.3.1 Livro I - Dos Princípios Fundamentais**

Nesta primeira parte do anteprojeto ficam claros os objetivos e princípios ali estabelecidos. O artigo 2º pretende reforçar a ideia de não intervenção no conteúdo por parte do Estado, e afirma: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística”<sup>112</sup>.

Dentre seus objetivos, o artigo 4º, por meio de seus incisos, destaca a necessidade de promover a língua e a cultura nacional, a universalização do acesso às obras, combater o abuso de poder econômico, vedação ao monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social, estimular a diversificação da produção e a competição no mercado,

---

<sup>112</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004, p. 1.

fortalecer a produção independente e regional. Também se pretendia estimular a visibilidade das obras audiovisuais nacionais, ampliar as redes de exibição e fortalecer as empresas nacionais de cinema e audiovisual em todos os elos da cadeia.

O artigo 6º define que:

“As atividades 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, assegurando a diversidade cultural e de fontes de informação e a preservação do patrimônio cultural brasileiro”<sup>113</sup>.

Os objetivos do anteprojeto evidenciam o papel intervencionista do Estado, que se compromete a garantir as condições ideais de competição e estimular a diversificação da produção, garantir o acesso e preservar a cultura nacional. Esses itens demonstram que o anteprojeto estava em consonância com a política pública de cultura adotada pelo ministro Gilberto Gil.

### **2.3.2 Livro II - Das Políticas Setoriais e do Órgão Regulador**

No Título I são definidas as funções do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual (CSA) e do ministério da Cultura. Neste item é proposta a criação do CSA, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

Caberia ao Conselho propor a política nacional do cinema e do audiovisual; formular, analisar e aprovar políticas públicas e diretrizes gerais para o desenvolvimento de atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras; estimular a presença do conteúdo audiovisual brasileiro nos diversos segmentos de mercado; estabelecer critérios para aplicação do produto da arrecadação da Condecine no Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros definindo os percentuais a serem distribuídos entre os diversos setores da atividade cinematográfica e audiovisual; recomendar estudos relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais; e acompanhar a execução destas medidas.

Quanto à sua composição, o artigo 7º define:

§ 1º Decreto do Presidente da República disporá sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Audiovisual, assegurando a participação de Ministros de Estado, e no mínimo metade de sua composição total por especialistas

---

<sup>113</sup> Ibidem. p. 3.

representantes da sociedade civil e de representantes das atividades cinematográficas e audiovisuais.<sup>114</sup>

Também é definido o papel do ministério da Cultura, que segundo o artigo 9º:

“é o órgão executivo responsável pelo desenvolvimento e aplicação da política nacional do cinema e do audiovisual, orientando-se sempre pela diversidade cultural e pela defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, consagrado no art. 216 da Constituição Federal”<sup>115</sup>.

As funções do MinC seriam de elaborar e submeter ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual propostas, políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria do audiovisual nacional, instituir programas de fomento à atividade, acompanhar a execução de projetos realizados com recursos públicos e promover a participação de obras audiovisuais brasileiras em festivais nacionais e internacionais.

No Título II do anteprojeto a nova agência é criada e suas funções definidas. O artigo 11 determina que a Agência Nacional do Cinema (Ancine) criada pela Medida Provisória 2228-1, de 6 de setembro de 2001 passe a ser denominada Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav).

A Ancinav teria autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes. A nova agência seria subordinada ao ministério da Cultura e teria as funções de regular e fiscalizar o setor audiovisual.

Esta estrutura não conserva a proposta do tripé institucional presente no projeto de criação da Ancine. As funções a serem desempenhadas pela Secretaria do Audiovisual não estão previstas no novo projeto, somente as funções do MinC foram definidas.

A questão da subordinação dos órgãos criados também se mostra diferente daquela elaborada durante o projeto de criação da Ancine. Nesta proposta a Ancine seria subordinada ao MIDIC e o CSC à Casa Civil. No entanto, após Gilberto Gil assumir o ministério da Cultura a Ancine e o CSC passaram a ser subordinados ao MinC. Já na proposta de criação da Ancinav, a nova agência seria subordinada ao MinC e o CSC à Casa Civil.

É possível perceber uma diferença entre o projeto da Ancinav e o que foi efetivado no início do primeiro governo Lula, já que o CSC passou a ser subordinado ao

---

<sup>114</sup> Ibidem. p. 4.

<sup>115</sup> Ibidem. p. 4 – 5.

MinC no início da gestão de Gilberto Gil como ministro da Cultura, e no anteprojeto da Ancinav, elaborado pelo MinC, este órgão voltaria a ser subordinado à Casa Civil.

Quanto às competências da Ancinav, destaca-se a função de implementar a política nacional de cinema e audiovisual, regular e fiscalizar o setor, aplicando sanções quando necessário. A fiscalização também se estendia à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de radiodifusão por sons e imagens e de serviços de telecomunicações. Também era função “regular a distribuição e oferta de conteúdos audiovisuais por programadoras e distribuidoras nos serviços de comunicação eletrônica de massas, bem como qualquer outro serviço assemelhado, de acordo com a legislação, para promover a competição e a diversidade de fontes de informação”<sup>116</sup>.

A regulamentação e fiscalização dos serviços de radiodifusão e de comunicação eletrônica de massas aparecem como uma novidade do anteprojeto, pois seria a primeira vez que o setor audiovisual seria regulado em conjunto, não fazendo distinção entre cinema e televisão.

Ainda sobre a fiscalização, também seria função da Ancinav aprovar e acompanhar, por delegação do ministério da Cultura, a execução de projetos realizados com recursos públicos diretos e por incentivos fiscais, regulamentar a utilização dos mecanismos de incentivos fiscais e solicitar informações aos exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais.

Além das funções principais de regulação e fiscalização, destaca-se a função de promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira, promover a interação com administrações do cinema e do audiovisual dos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e demais membros da comunidade internacional, e “atuar em organismos internacionais, sob a coordenação do ministério da Cultura e do ministério das Relações Exteriores”<sup>117</sup>.

### **2.3.3 Livro III - Do Fomento, Regulação e Fiscalização das Atividades Audiovisuais**

Nesta parte do anteprojeto foram definidos os principais conceitos que seriam utilizados na adoção das medidas institucionais. Como o que é uma produção audiovisual, o

---

<sup>116</sup> Ibidem. p. 2.

<sup>117</sup> Ibidem. p. 7.



que classifica uma obra audiovisual como independente, o que é entendido por programadora brasileira, entre outros conceitos essenciais para a execução das medidas previstas no anteprojeto da Ancinav. Assim ficou definido que:

Art 35. Conteúdo audiovisual é o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, da tecnologia empregada, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão.

IV - Obra audiovisual de produção independente é aquela realizada por empresa produtora independente, no termos do artigo XX3, e cujos direitos patrimoniais majoritários sobre a obra não pertençam à prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações.

Art. XX3 Empresa produtora independente brasileira é aquela sociedade empresária, cooperativa de produção ou empresário individual, dedicada à produção de conteúdos audiovisuais, que não tenha associação ou vínculo, direto ou indireto, com prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais, não as tenha como sócia em seu capital social, nem seja dela controladora, controlada ou coligada.

II. Programação nacional é aquela gerada e disponibilizada no território brasileiro, por empresas sediadas no Brasil, por meio de satélite ou qualquer outro meio de transmissão ou veiculação.

§ 2º Empresa programadora independente é aquela que não seja coligada, controlada ou controladora de prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais.<sup>118</sup>

O artigo 38 determinava que a Ancinav passasse a regular a exploração de atividades audiovisuais pelas seguintes categorias de serviços:

“I - serviço de radiodifusão de sons e imagens; II – serviços de telecomunicações que tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, incluindo os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e III – demais serviços de telecomunicações que não tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou ofereçam ao usuário, sob autorização ou licença, quando necessária, dos órgãos competentes para tanto”<sup>119</sup>.

Assim, a Ancinav teria poder de regular a exploração de conteúdo audiovisual nos diversos segmentos de mercado. A agência observaria se as prestadoras de serviço estariam aplicando os princípios estabelecidos nos artigos 221 e 222 da Constituição Federal em sua programação e produção de conteúdos audiovisuais. Estes princípios visavam garantir principalmente a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente e a regionalização da produção.

<sup>118</sup> Ibidem. p. 12 - 14.

<sup>119</sup> Ibidem. p. 17.

Como abordado no item 1.1, estes princípios estabelecidos na Constituição Federal não são respeitados, pois se não forem cumpridos não geram problemas para as prestadoras de serviço, o que na prática faz com que eles sejam ignorados. Então, seria função da Ancinav fiscalizar se eles estariam sendo seguidos.

Ainda sobre os serviços de telecomunicações, o artigo 42 abre espaço para que a Ancinav estabeleça condições específicas para exploração de serviços audiovisuais pelas prestadoras de serviço de telecomunicações:

Art 42. Visando propiciar a competição efetiva e a diversidade de fontes de informação, a Ancinav poderá estabelecer condições à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de telecomunicações e suas coligadas, controladas ou controladoras.<sup>120</sup>

O anteprojeto também previa a criação do Sistema de Informações e Monitoramento das Atividades Audiovisuais a ser administrado e regulamentado pela Ancinav. O objetivo deste sistema era controlar os dados do setor audiovisual para que a Ancinav pudesse regulá-lo.

Fica estabelecido pelo anteprojeto que todo espaço de exibição pública deveria ter um sistema de controle de receitas compatível com o que fosse definido em regulamento da Agência. O artigo 46 definia que

Os exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais devem fornecer relatórios periódicos sobre a oferta e consumo de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais, na forma da regulamentação pela Agência<sup>121</sup>.

Isto incluía os serviços de radiodifusão que passariam a fornecer informações à Ancinav.

Todos os agentes do setor, brasileiros ou estrangeiros, deveriam ser registrados junto à Ancinav para que pudessem exercer suas atividades. A produção de obras audiovisuais estrangeiras só poderia ser realizada mediante autorização da Ancinav, os serviços de dublagem, cópias e legendagem deveriam ser realizados em laboratórios nacionais. Também seria obrigatório o registro das obras e o pagamento da Condecine antes de sua exploração comercial.

---

<sup>120</sup> Ibidem. p. 16.

<sup>121</sup> Ibidem. p. 19.

Estas medidas, que incluíam a obrigatoriedade de registros e de acesso à informação pela Ancinav, visavam direcionar as informações para o Sistema de Informações e Monitoramento das Atividades Audiovisuais, que por sua vez tinha como objetivo auxiliar na elaboração das políticas elaboradas para o setor.

Para a concretização dos objetivos do anteprojeto e do próprio MinC, a regulação sobre a televisão não poderia ficar de fora, já que representa caso de oligopólio e poder econômico excessivo, além de ser ideal para estimular a produção independente e regional, difundir e garantir o acesso universal às obras nacionais, devido ao seu grande número de espectadores.

O poder e o papel da televisão foram reconhecidos pelo MinC, como apontado no relatório que apresentou o anteprojeto:

Neste contexto, a televisão (o meio audiovisual dominante) assume uma importância crucial. O brasileiro dedica 3 a 4 horas diárias à televisão, sendo este número ainda mais elevado tratando-se de crianças. Para a grande maioria, trata-se da fonte principal de informação, de lazer e de cultura. A televisão não se limita a apresentar fatos e imagens do mundo, fornecendo também conceitos e categorias – políticas, sociais, étnicas, geográficas, psicológicas, etc. - utilizados para tornar inteligíveis esses fatos e imagens. Assim sendo, a televisão contribui para determinar não só aquilo que se vê do mundo, mas também como se vê.<sup>122</sup>

Seguindo esses pressupostos foram elaboradas medidas para que as emissoras de televisão exibissem longas metragens nacionais, obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção regional e que destinassem espaço na programação para a inserção de publicidade e peças promocionais de obras cinematográficas brasileiras.

No entanto, após pressões sofridas as medidas que estipulavam a reserva de espaço de programação para este tipo de conteúdo foram substituídas pelo incentivo à veiculação, presente no artigo 90:

Art. 90 - A As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais que exibirem em sua programação regular uma percentagem anual mínima, não inferior a 20%, de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção regional, de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, farão jus a uma redução progressiva

---

<sup>122</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

na Condecine prevista pelo inciso I do artigo 60 para suas produções próprias exibidas no próprio veículo, no ano subsequente, conforme regulamento.<sup>123</sup>

O artigo 90 propunha que as emissoras de televisão e os serviços de telecomunicações reservassem 20% de sua programação anual a esse tipo de produção em troca da redução da taxa da Condecine. O artigo 92 definia o percentual para canais por assinatura de acordo com seu volume de programação.

A proposta de reserva de espaço e obrigatoriedade de exibição passou para incentivo à veiculação de programação independente e regional. Esta alteração das propostas será melhor analisada no item **3.2**.

O objetivo era aumentar o diálogo entre cinema e televisão, possibilitando sinergias. Juca Ferreira, secretário executivo do ministério da Cultura na época, deixa claro o objetivo desta integração:

“criar mecanismos de incentivo para que as televisões invistam no cinema, exibam o cinema, co-participem da produção de cinema, em que o cinema, através de mecanismos de incentivo, tenha a televisão como suporte publicitário para divulgar suas produções.”<sup>124</sup>

As emissoras de televisão aberta não dedicam muito espaço de sua grade de programação para a exibição do cinema. A programação é concentrada em outros tipos de programas, como jornalismo, esportivo e de auditório.

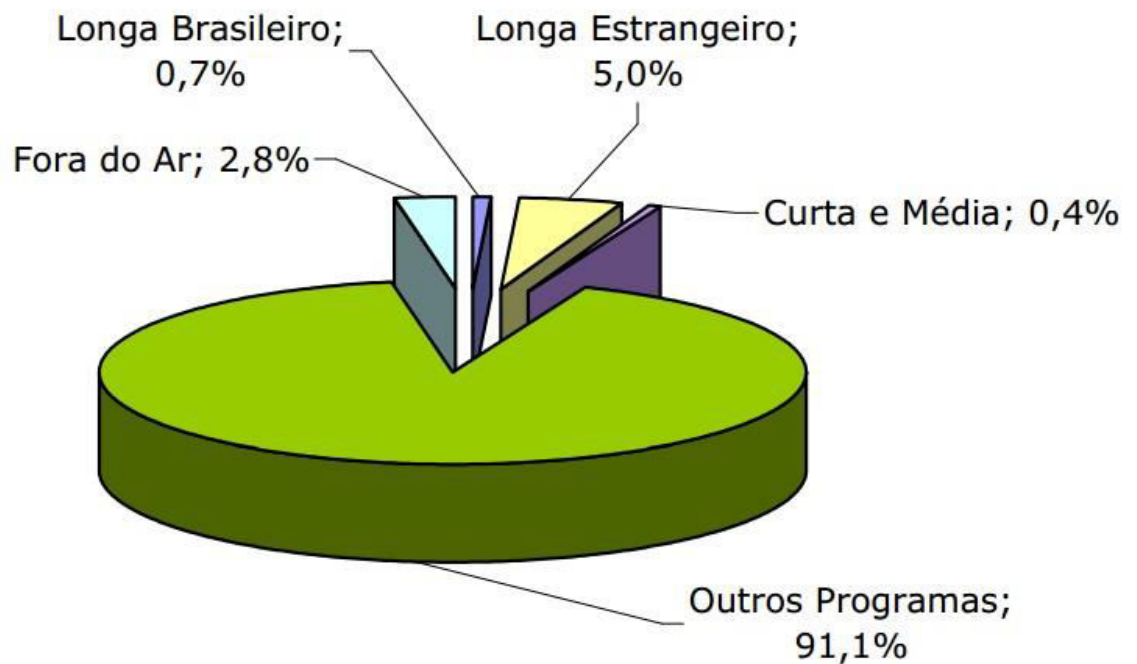
Não foi possível coletar dados sobre a programação da TV aberta em 2002, no entanto ainda em 2009 se mantém a baixa participação do cinema nacional na grade televisiva, como é possível observar pelos Gráficos 4 e 5.

---

<sup>123</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004 Archive, p. 28.

<sup>124</sup> MERMELSTEIN, André; ZANATTA, Carlos Eduardo. Fim ou recomeço? *Tela Viva*, São Paulo, v. 12, n. 133, p.12-18, nov. 2003.

**Gráfico 4 - Tempo de Programação Efetiva na TV Aberta – 2009**

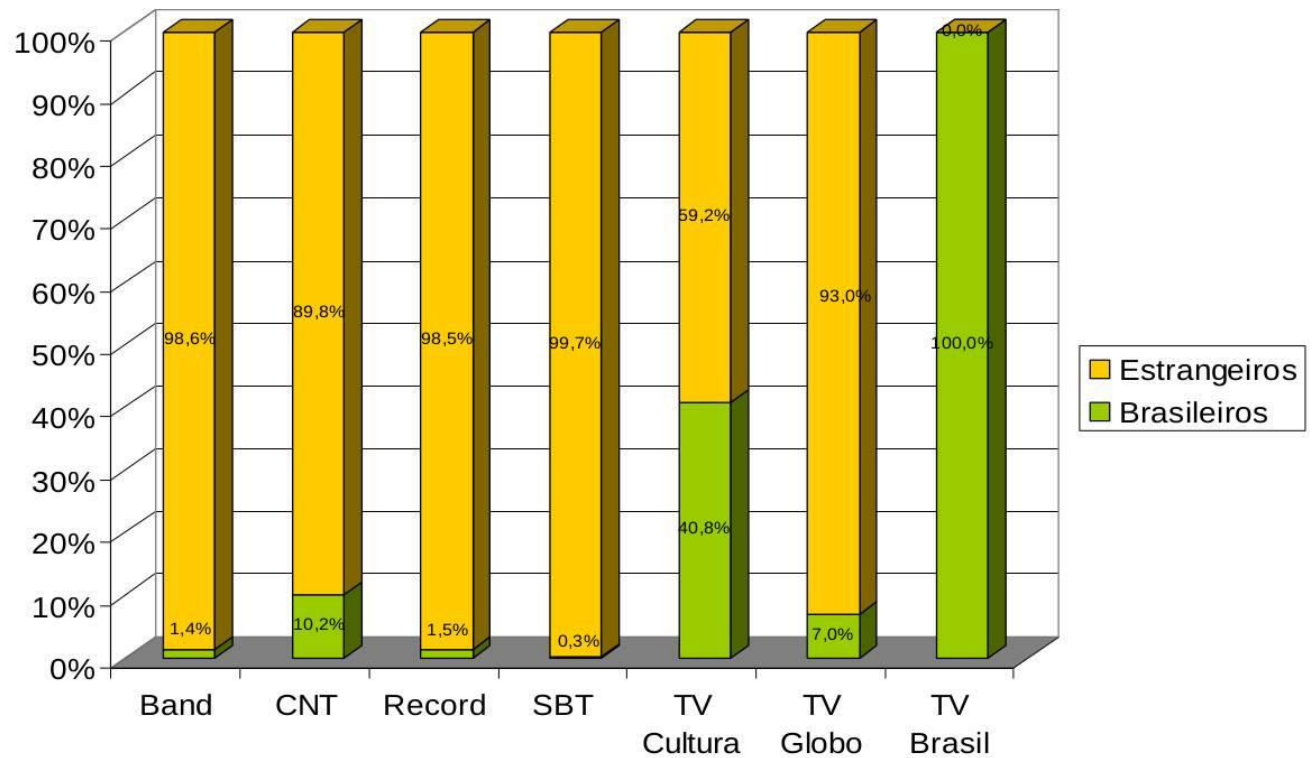


Fonte: OBSERVATÓRIO Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. *Tempo de Programação Efetiva na TV Aberta*. Brasília. 2009.

O Gráfico 4 mostra a pequena porcentagem de participação de filmes no tempo de programação da televisão aberta. Dentre este pequeno percentual a participação do filme nacional é ainda menor. O tempo dedicado aos longas-metragens estrangeiros é sete vezes maior que o tempo dado às obras brasileiras, e as emissoras ficam mais tempo fora do ar do que exibindo filmes nacionais.

Ao analisar a exibição de filmes de longa-metragem por emissora de televisão aberta é possível perceber a predominância do filme estrangeiro. A exibição do filme nacional é baixa, com percentuais maiores em determinadas emissoras e a exibição quase nula em outras.

**Gráfico 5 - Origem dos Longas-Metragens Exibidos (em horas de programação) na TV Aberta por Emissora – 2009**



Fonte: OBSERVATÓRIO Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. *Origem das obras de Longa-Metragem exibidas na TV aberta por emissora*. Brasília. 2009.

As emissoras mais populares exibem baixíssimas porcentagens de filmes nacionais, e no caso da Globo os filmes exibidos são majoritariamente coproduzidos pela Globo Filmes. As exceções são a TV Cultura, emissora pública ligada ao Governo do estado de São Paulo com uma proposta de caráter educativo e cultural, e a TV Brasil, emissora com amplo conteúdo nacional, o que explica seu alto percentual de exibição de longas-metragens nacionais.

A partir da compreensão da lógica de exibição da televisão nacional, e da importância que este segmento representa para as produções audiovisuais nacionais que o anteprojeto elaborou propostas para este setor. O incentivo dado às emissoras de televisão e aos serviços de telecomunicação para que exibiam produções nacionais em sua grade de programação tinham o intuito de estabelecer relações entre estes setores e a produção nacional, abrir espaço para exibição, promovendo a integração do setor audiovisual.

A nova agência também regularia a exploração de atividade cinematográfica e audiovisual quando realizada por prestadora de serviço de telecomunicações. Esta definição está presente no Artigo 38, inciso “II – serviços de telecomunicações que tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, incluindo os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura”<sup>125</sup>.

Esta abrangência também demonstra o caráter inovador da proposta, que se preocupou com a crescente convergência tecnológica e propôs a regulação para o setor de telecomunicação que explore o audiovisual. No entanto, a regulação seria apenas referente à exploração de obras audiovisuais, como fica claro no inciso II do Artigo 34: “§ 4º A exploração de atividade cinematográfica e audiovisual não se confunde com a prestação de serviço de telecomunicações.”<sup>126</sup>

Ficariam passíveis de regulação pela Ancinav, os serviços de telecomunicação que transmitam ou ofereçam conteúdo audiovisual ao usuário.

Com isso, estarão sujeitos ao controle da Ancinav, dentre outros serviços de telecomunicações, quanto à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais, a radiodifusão de sons e imagens, os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, que compreendem o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH), o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), bem como qualquer outro serviço dessa natureza, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), etc..<sup>127</sup>

Para esta regulação dos serviços de telecomunicação que transmitam conteúdos audiovisuais, estavam previstos mecanismos de cooperação entre o ministério das Comunicações, a Anatel e a Ancinav. No entanto, no anteprojeto não estava definido de forma clara como esta cooperação funcionaria.

Com esta proposta o MinC demonstra reconhecimento da importância que as novas formas de difusão têm na exploração comercial da obra audiovisual. Já em 2004, ano da proposta do anteprojeto, a maior parte da renda de um filme não se fazia mais nas salas de exibição, mesmo que continue sendo importante para o lançamento de um filme, não é mais a principal fonte de arrecadação. Neste contexto, é necessária a regulação das novas formas de exploração de obras audiovisuais, entre elas os serviços de telecomunicação.

---

<sup>125</sup> BRASIL. Op. cit. p. 15.

<sup>126</sup> Ibidem. p. 12.

<sup>127</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

Quanto à taxação, pretendia-se expandir as bases de arrecadação da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) a partir do investimento do próprio setor audiovisual, que seria taxado em vários segmentos. O inciso I do Art. 60 taxava a exploração comercial de obras cinematográficas e audiovisuais em diversos segmentos, como salas de exibição, vídeo doméstico, serviço de radiodifusão e de comunicação eletrônica de massa por assinatura. Essas taxas deveriam ser pagas pelo detentor dos direitos de exploração comercial da obra, e no caso de obras publicitárias, pelo produtor responsável.

Segundo o artigo 62, a Condecine deveria ser paga uma única vez por título ou capítulo da obra para cada segmento de mercado a que se destinar a exploração comercial. Para obra publicitária seria uma única vez a cada doze meses por título de obra para cada segmento de mercado a que se destinar. Os valores estipulados variam de acordo com a duração da obra e o segmento de mercado, e podem ser consultados no anteprojeto em anexo.

No caso da exploração em salas de exibição a Condecine deveria ser paga uma única vez, na disponibilização da obra para o mercado. No entanto, a taxa iria variar de acordo com o número de telas ocupadas pelo mesmo filme, ou seja, filmes com grande potencial comercial que estreavam simultaneamente em várias salas teriam uma taxação maior. Foi proposto que filmes lançados com mais de 451 cópias deveriam pagar R\$ 80.000,00, e filmes com 301 a 450 cópias pagariam R\$ 60.000,00, já os filmes nacionais pagariam apenas 10% destes valores.

O artigo 60 ainda prevê a taxação de outros serviços, como o inciso II que taxava em 11% a remessa para o exterior decorrente da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas no Brasil. O inciso III que taxava a venda de aparelhos de televisão, vídeo cassete, DVD, monitores de computador e de telefonia móvel que transmitam conteúdos audiovisuais. Esta taxa seria de 2% sobre o valor do aparelho já descontado os impostos devidos e deveria ser paga pelo fabricante ou importador dos aparelhos.

O inciso IV taxava o distribuidor em 5% sobre o valor cobrado por unidade na venda de obras audiovisuais para o mercado de vídeo doméstico. O inciso V criava a Condecine de 3% sobre a compra de espaço de mídia na televisão, que deveriam ser pagas pelas empresas que anunciam e o inciso VI taxava o faturamento do serviço de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia.



No entanto, a exploração comercial das obras audiovisuais brasileiras não publicitárias deveriam pagar apenas 10% do valor estipulado pelo anteprojeto. E o artigo 71 isentaria do pagamento da Condecine obras jornalísticas, esportivas, educativas, filantrópicas e aquelas destinadas à exibição exclusiva em festivais e mostras.

Também seriam isentos do pagamento da Condecine as chamadas de programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras, as obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias brasileiras de produção e veiculação local de baixo custo, o anunciante que adquirir espaço publicitário em programação que veicule produção independente, produção regional e produção educativa e também a Condecine título das obras de produção independente destinadas as prestadoras de serviços de radiodifusão.

Estas isenções e reduções na taxa da Condecine evidenciam a intenção de proteger as obras audiovisuais nacionais, não limitando sua exploração comercial. Além de proteger, estas medidas poderiam contribuir com o estímulo à produção, já que seria mais barato veicular obras nacionais do que estrangeiras. A publicidade também seria incentivada a adquirir espaço de mídia em programações independentes, regionais e educativas, já que teria a isenção de Condecine.

A única arrecadação que não seria administrada pela Ancinav, e sim pela Secretaria da Receita Federal é a remessa para o exterior decorrente da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas no Brasil, prevista no inciso II do artigo 60. Pois assim se manteria a opção da utilização do artigo 3º da Lei do Audiovisual, destinada à coprodução de obras cinematográficas nacionais.

As programadoras e os canais internacionais também poderiam optar pelo uso do artigo 3º para coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas de produção independente para televisão, e caberia a Ancinav determinar por regulamento o valor máximo a ser aplicado através do artigo 3º, pela programadora, em cada projeto.

Essas, entre outras taxas, procuraram englobar o setor audiovisual inteiro, prevendo a taxação de várias formas de exploração comercial de obras audiovisuais e contribuindo para sua integração. O produto desta arrecadação seria destinado ao Funcinav – Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiro - , fundo que tinha como um dos objetivos financiar o fomento às atividades audiovisuais.

Desse modo o Estado passaria a taxar a indústria consolidada do audiovisual, como as emissoras de televisão e agências de publicidade, para incentivar principalmente o cinema, que ainda não é uma indústria estabilizada, estimulando a produção regional e a independente em relação às grandes emissoras, a distribuição, e a melhora da infraestrutura de exibição.

O objetivo do Funcinav está descrito no Artigo 80:

Art. 80. Fica instituído fundo de natureza contábil, denominado Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (Funcinav), com os objetivos de fomentar as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras, incentivar a capacitação de recursos humanos e o aperfeiçoamento da infra-estrutura de serviços; e custear a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, o sistema de informações, o desenvolvimento de meios e o aperfeiçoamento de técnicas necessárias ao exercício das competências da ANCINAV.<sup>128</sup>

Por meio deste artigo é possível verificar que o fundo não seria destinado apenas ao fomento do setor, sendo também recurso fundamental para o exercício das atividades da Ancinav. Quanto ao fomento às atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras, estas não se limitariam à produção, como fica claro no Artigo 84:

§ 1º Os recursos do Funcinav devem ser destinados prioritariamente à empresa de exibição brasileira nos termos do art. 36, ao fomento das atividades audiovisuais descritas no inciso XIX do artigo 4º, ao fomento de distribuidoras brasileiras nos termos do art. 36, ao fomento de carteiras de produção de empresas brasileiras nos termos do art. 36, e à ampliação da capacidade de produção independente de obras audiovisuais brasileiras.<sup>129</sup>

Seriam contemplados os setores de exibição, produção e distribuição, valorizando o papel estratégico de cada setor e estimulando o fortalecimento do audiovisual nacional.

O orçamento do Funcinav seria constituído principalmente pela verba destinada pelo Orçamento Geral da União, pelo produto da arrecadação da Condecine, produto arrecadado pela fiscalização, como pagamento de multas e taxas, e 5% de algumas fontes de arrecadação do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL)<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004, p. 24.

<sup>129</sup> Ibidem. p. 26.

<sup>130</sup> Seriam taxadas em 5% cinco por cento as alíneas "c", "d", "e" e "j" do art. 2º da Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966, com as alterações introduzidas pela Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997. Estas alíneas são referentes às receitas geradas pelo poder concedente e serviços técnicos das atividades de telecomunicações e radiofrequência, como outorga, multas, indenizações, autorizações.

Dentre estas fontes de recurso se destaca a cobrança da Condecine, que representa a divisão de investimento entre o Estado e o próprio setor, pois as taxas pagas pelo setor audiovisual seriam destinadas a fomentar a própria atividade.

O artigo 87 institui os seguintes mecanismos de fomento à atividade audiovisual nacional:

- I - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras conforme definição do artigo 36;
- II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras videofonográficas e outros conteúdos audiovisuais brasileiros;
- III - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual (Pro-infra), destinado ao fomento do desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos, que atenda as necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.
- IV - o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre o resultado auferido pela exploração da obra cinematográfica e videofonográfica de longa metragem brasileira.<sup>131</sup>

Sobre a exibição de obras cinematográficas de longa-metragem em espaço comercial, além da diferente taxaço de acordo com o número de cópias de cada filme, o artigo 88 estipula a cota de tela para filmes nacionais, o número mínimo de dias de exibição por ano seria definido por decreto. O artigo também trazia outras garantias para a exploração da obra cinematográfica nacional, como estabelecido em seus parágrafos:

- § 1º As obras cinematográficas brasileiras de longa metragem devem ser mantidas em exibição no mesmo complexo de salas enquanto alcançarem a frequência média semanal da sala em exibição, calculada nos dois semestres anteriores ao semestre em curso, conforme regulamento; e
- § 2º A agência, ouvidas as partes, estabelecerá anualmente o número máximo de telas, em um mesmo complexo de salas, a serem ocupados por um mesmo título de obra cinematográfica de longa metragem estrangeiro.<sup>132</sup>

Esta proposta foi elaborada com base no estudo do mercado cinematográfico nacional e visava corrigir as principais distorções. Esta medida pretendia também proteger o filme nacional que estivesse atingindo a média de público nas salas de exibição para que pudesse ser melhor explorado economicamente. Já que os filmes nacionais não permanecem o tempo suficiente nas salas de exibição.

---

<sup>131</sup> BRASIL. Op. cit. p. 27.

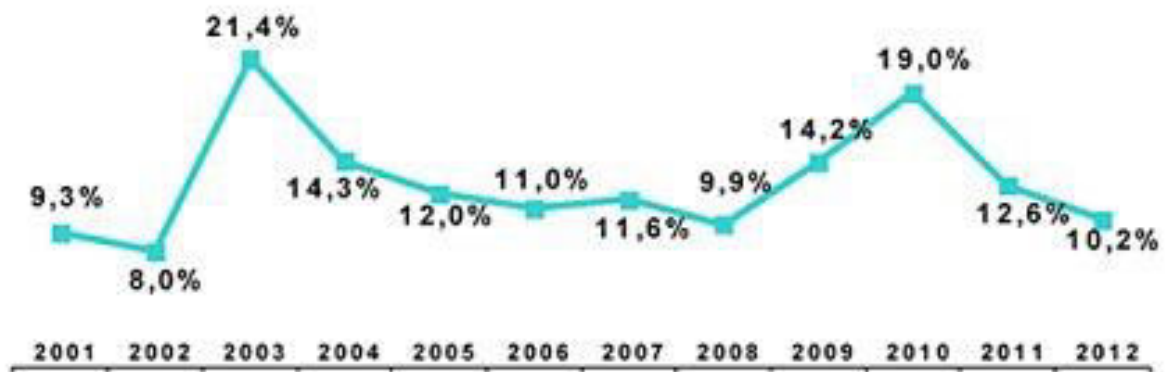
<sup>132</sup> Ibidem. p. 28.

Ela se preocupava em garantir espaço para a exploração do filme nacional nas salas de exibição, que são majoritariamente ocupadas por *blockbusters*.

Os *blockbusters* possuem uma estratégia de lançamento agressiva, contando com ampla publicidade e sendo lançados com grande número de cópias. Eles são responsáveis pela maior parte do público e renda do mercado cinematográfico e ocupam grande parte do parque exibidor, diminuindo o espaço de exibição de filmes com lançamentos menores, como é o caso da maior parte dos filmes nacionais.

Para a análise desta situação foi escolhido o ano de 2002, já que o anteprojeto foi elaborado com base no estudo de mercado anterior a 2004, ano de apresentação da proposta, e o ano de 2003 representa uma exceção na produção cinematográfica nacional, como é possível perceber no Gráfico 6:

**Gráfico 6 – Evolução do marketshare do filme nacional 2001–2012**



Fonte: SDRJ – FilmeB.

Assim, o ano de 2002 foi escolhido para ilustrar o mercado cinematográfico nacional que auxiliou na elaboração do anteprojeto da Ancinav. Os dados podem ser vistos na Tabela 5:

**Tabela 5 - Top 20 lançamentos 2002**

	título	distrib.	cópias	estréia	fim de semana	média por cópia
1	HOMEM-ARANHA	COL	507	17/mai	1.299.312	2.563
2	HARRY POTTER E A CÂMARA...	WAR	477	22/nov	879.660	1.844
3	SINAIS	BVI	427	20/set	708.227	1.659
4	MIB: HOMENS DE PRETO 2	COL	383	12/jul	693.605	1.811
5	O SENHOR DOS ANÉIS	WAR	350	1º/jan	573.974	1.640
6	SCOOBY-DOO	WAR	285	04/out	528.400	1.854
7	ONZE HOMENS E UM SEGREDO	WAR	289	22/fev	484.193	1.675
8	XXX – TRIPLO X	COL	397	06/set	476.418	1.200
9	STAR WARS: EPISÓDIO 2	FOX	478	1º/jul	459.052	960
10	MINORITY REPORT – A NOVA LEI	FOX	345	02/ago	419.878	1.217
11	A ERA DO GELO	FOX	294	22/mar	372.712	1.268
<b>12</b>	<b>XUXA E OS DUENDES</b>	<b>WARNER</b>	<b>311</b>	<b>14/dez/01</b>	<b>256.444</b>	<b>825</b>
13	UMA MENTE BRILHANTE	UIP	183	15/fev	244.469	1.336
14	TUDO PARA FICAR COM ELE	COL	227	23/ago	236.678	1.043
15	O ESCORPIÃO REI	UIP	268	26/abr	235.245	878
16	DRAGÃO VERMELHO	UIP	252	1º/nov	227.397	902
17	CASAMENTO GREGO	EUR/MAM	145	08/nov	223.094	1.539
18	O QUARTO DO PÂNICO	COL	224	07/jun	213.366	953
19	VANILLA SKY	UIP	204	25/jan	205.592	1.008
20	RESIDENT EVIL – O HÓSPEDE...	COL	163	26/jul	198.960	1.221

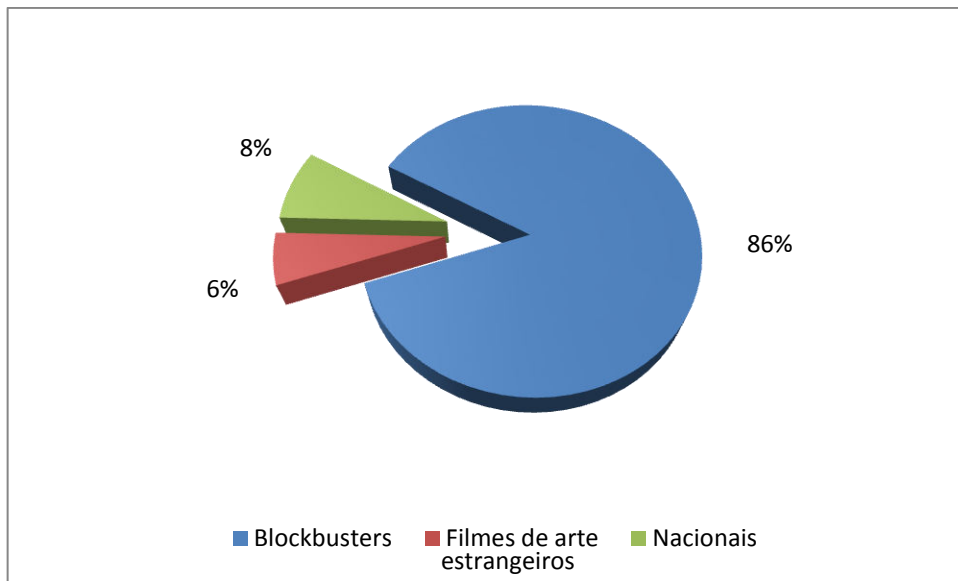
Fonte: SDRJ – FilmeB. Elaborado pela autora.

Analisando a tabela é possível perceber que os filmes internacionais lideram os maiores lançamentos, ocupando grande parte das telas de exibição brasileiras. Estes filmes conseguem atingir um grande público em um fim de semana, devido à estratégia de lançamento e ao alto número de cópias lançadas, fazendo as maiores médias por cópia.

Dentre os maiores lançamentos apenas um filme é nacional e a média de público que faz por cópia é a mais baixa entre eles.

No entanto, os filmes de grande lançamento comercial são responsáveis pela maior porcentagem de público e renda. O Gráfico 7 comprova o predomínio dos *blockbusters* no mercado cinematográfico nacional.

**Gráfico 7 – Market share dos filmes em 2002**



Fonte: SDRJ – FilmeB. Elaborado pela autora com base nos dados do FilmeB.

Este formato de *blockbusters* está presente tanto nos filmes internacionais como nacionais. No entanto, o *blockbuster* americano tem uma estratégia muito mais agressiva que o nacional, e ocupa mais salas que este. A quantidade de *blockbusters* americanos também é muito maior e constante do que a de nacionais, como é possível observar na Tabela 6.

**Tabela 6 – Top 20 público de 2002**

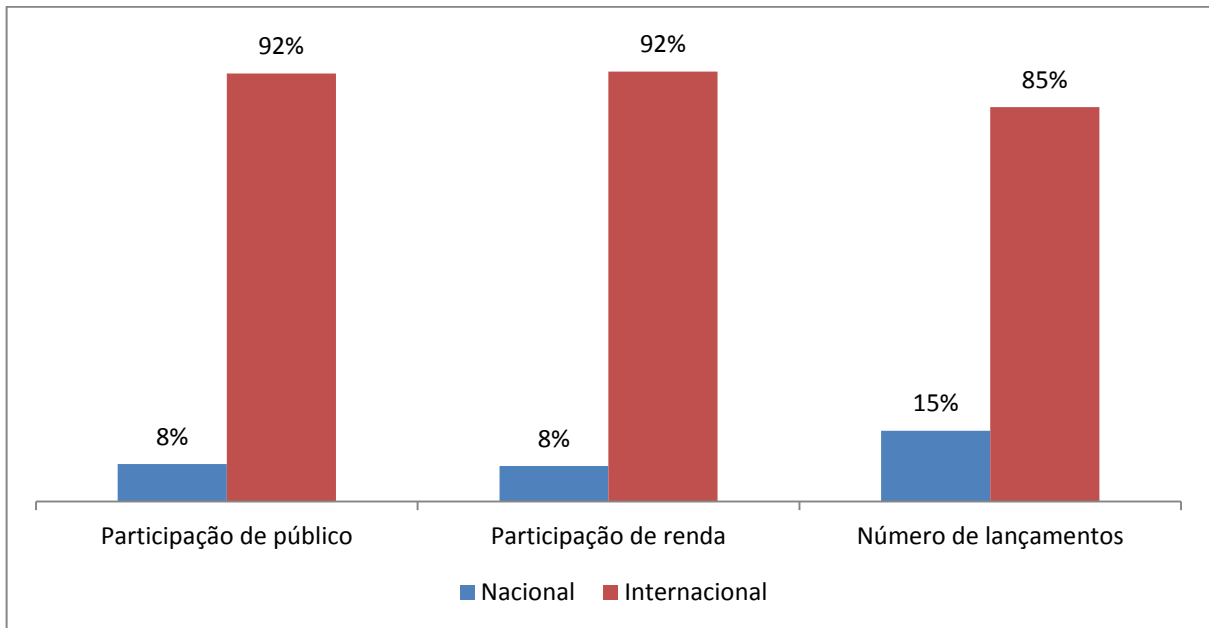
#	Título	Distribuidora	Público	Renda	Cópias
1	HOMEM-ARANHA	COLUMBIA	8.488.182	46.031.289,00	507
2	O SENHOR DOS ANÉIS – A SOCIEDADE...	WARNER	4.286.887	24.560.091,00	350
3	HARRY POTTER E A CÂMARA SECRETA	WARNER	3.933.328	22.962.072,00	477
4	MIB:HOMENS DE PRETO 2	COLUMBIA	3.445.394	18.757.914,00	383
5	SCOOBY-DOO	WARNER	3.175.875	16.614.205,00	285
<b>6</b>	<b>CIDADE DE DEUS</b>	<b>LUMIÈRE</b>	<b>3.117.220</b>	<b>18.694.109,00</b>	<b>100</b>
7	SINAIS	BUENA VISTA	2.707.995	16.027.239,00	427
<b>8</b>	<b>XUXA E OS DUENDES</b>	<b>WARNER</b>	<b>2.657.091</b>	<b>11.681.917,00</b>	<b>304</b>
9	A ERA DO GELO	FOX	2.493.753	13.300.946,00	294
10	ONZE HOMENS E UM SEGREDO	WARNER	2.439.239	15.343.586,00	289
11	MONSTROS S. A.	BUENA VISTA	2.376.082	12.238.076,00	289
12	UMA MENTE BRILHANTE	UIP	2.197.687	13.849.375,00	183
13	STAR WARS: EPISÓDIO 2	FOX	2.090.633	11.938.136,00	478
14	LILO & STITCH	BUENA VISTA	1.938.791	9.624.103,00	261
15	TRIPLO X	COLUMBIA	1.592.775	9.045.253,00	395
16	CASAMENTO GREGO	EUR/MAM	1.553.583	10.390.800,00	145
17	AMERICAN PIE 2 – 2ª VEZ É AINDA MELHOR	UIP	1.518.472	8.230.419,00	223
18	MINORITY REPORT – A NOVA LEI	FOX	1.498.073	9.706.661,00	345
19	TÁ TODO MUNDO LOUCO	EUR/MAM	1.244.849	7.029.870,00	141
20	INFIDELIDADE	FOX	1.055.910	6.778.038,00	173

Fonte: SDRJ – FilmeB. Elaborado pela autora.

A Tabela 6 explicita a diferença entre o número de filmes norte-americanos e nacionais. O filme americano de maior público foi lançado com 507 cópias, já o nacional com 100 cópias, um quinto daquele. Entre os vinte filmes de maior sucesso de público, apenas dois são nacionais. Esta tabela corresponde aos 20 filmes de maior público em 2002, no entanto se fossem analisados os 50 filmes de maior público neste ano se manteriam apenas estes dois filmes nacionais.

Dentre os filmes exibidos, o estrangeiro tem a maior porcentagem tanto de público como de renda, como é possível observar no Gráfico 8, a seguir:

**Gráfico 8 – Percentuais de participação dos filmes de 2002**



Fonte: SDRJ – FilmeB. Elaborado pela autora.

O filme estrangeiro foi responsável por mais de 90% do público e renda das salas de exibição nacionais no ano de 2002.

A partir da compreensão deste cenário que o anteprojeto da Ancinav elaborou medidas para conter a dominação do mercado nacional pelo *blockbuster* americano e abrir espaço para a exploração da produção nacional. Tanto por meio da taxação de acordo com o número de cópias, quanto limitando o número de telas que poderiam ser ocupadas por este tipo de filme.

Esta proposta pretendia abrir mais espaço para a exibição do filme nacional e contribuir para a sua melhor exploração econômica. Também diminuiria a ocupação do mercado nacional pelo filme estrangeiro, com o objetivo de proteger a indústria cinematográfica nacional.

Além do Funcinav, o setor audiovisual contaria com outro fundo de fomento, os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira (Funcines), criado em 2001 por meio da MP 2.228-1/01. Segundo o artigo 101, este fundo seria constituído sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Os Bancos de Desenvolvimento estariam autorizados a instituir e administrar o Funcines, no



entanto caberia à Comissão de Valores Mobiliários autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos Funcines.

Os Funcines funcionariam por meio de renúncia fiscal, onde pessoas físicas e jurídicas poderiam investir em projetos audiovisuais. Poderiam receber recursos dos Funcines projetos de produções independentes, construção e reforma de salas de exibição, criação de empresas brasileiras de produção independente, projetos de distribuição e infraestrutura. Quanto às produções audiovisuais, poderiam receber recursos obras cinematográficas e videofonográficas, tanto de cinema como de televisão.

A vantagem dos FUNCINES em relação aos demais mecanismos de incentivo é que, enquanto estes são voltados para o apoio a um projeto específico, escolhido individualmente pelo investidor, no caso do FUNCINES há a possibilidade de estruturação de um fundo de investimentos que administra uma carteira de projetos, abrangendo um ou mais projetos, que, inclusive, podem ser realizados por agentes diferentes<sup>133</sup>.

A diferença deste mecanismo de investimento era que os investidores comprariam cotas dos projetos e poderiam obter retorno financeiro. Como a maioria das cotas disponibilizadas necessitam de um alto valor de investimento, esse mecanismo acaba sendo mais utilizado por empresas.

O anteprojeto da Ancinav optou por manter a proposta de criação do Funcines presente na MP 2.228-1/01 que criou a Ancine, acreditando na importância desta ferramenta para o desenvolvimento do setor audiovisual, já que os objetivos do fundo iam ao encontro das ideias defendidas no anteprojeto, como o fomento aos vários elos da cadeia audiovisual.

O anteprojeto também previa alterações na legislação sobre direitos autorais referentes à exploração de obras audiovisuais. Seriam alterados os artigos 68, 81, 86 e 99 da Lei no 9.610. Estas alterações primeiramente acrescentariam a restrição de veiculação sem autorização prévia do titular da obra para as obras audiovisuais, buscando diferenciar a obra musical da obra audiovisual. Também criaria uma exceção quanto aos direitos autorais que estivessem presentes em obras adaptadas ou incorporadas a uma obra audiovisual. Neste caso o autor passaria seus direitos autorais para o produtor audiovisual, assim quando uma música aparecesse dentro de um filme deveriam ser pagos os direitos autorais da obra audiovisual, e não mais da música em si.

---

<sup>133</sup> IKEDA, Marcelo. Crônica de uma Separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol XIV, n. 3, 2012.

O objetivo do MinC era remunerar os outros autores da obra audiovisual, o diretor e o argumentista, partindo da ideia que a música faz parte da obra audiovisual e não pode ser dissociada desta. Esta medida foi contestada por não permitir o controle do próprio autor sobre sua obra, já que ela poderia ser comercializada em outras formas sem que haja a devida autorização. No entanto, caberia ao autor e ao produtor entrarem em acordo quanto à cessão dos direitos.

Por meio do Artigo 126, passariam a ser responsáveis pelo pagamento de direitos autorais por veiculação de obras audiovisuais não só as emissoras de televisão e os estabelecimentos públicos, mas também os responsáveis por qualquer outra forma analógica ou digital de comunicá-las ao público. Este artigo também estipula que os valores provenientes da exploração dos direitos autorais de obras audiovisuais deveriam ser arrecadados e administrados por uma organização de gestão coletiva e serem negociados entre as partes interessadas. Caberia a Ancinav “regulamentar e fiscalizar os procedimentos de arrecadação e distribuição, em comum, para todos os titulares de direitos sobre as obras audiovisuais, da remuneração relativa à sua exibição pública por quaisquer meios ou processos”<sup>134</sup>.

O artigo 127 pretendia criar uma organização específica para lidar com a arrecadação e a distribuição dos direitos gerados pela exibição pública das obras audiovisuais. Por meio das alterações na legislação referente aos direitos autorais, o anteprojeto objetivava ter maior controle sobre a exploração de conteúdos audiovisuais. A arrecadação passaria a englobar mais formas de exploração e teria a supervisão da Ancinav.

Esta proposta encontrou resistência do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad), instituição responsável pela arrecadação e distribuição dos direitos autorais. O Ecad acreditava que a proposta da Ancinav iria ferir o direito privado de propriedade sobre as obras musicais e estatizaria o direito autoral. Para o MinC a proposta tratava de corrigir as distorções e assegurar os direitos do diretor e argumentista. A proposta também não implicaria na extinção do Ecad, como explica Sergio Sá Leitão em entrevista a revista *Tela Viva*:

Quem arrecadará serão as sociedades de arrecadação de direitos autorais de obras audiovisuais, que deverão ser constituídas pelos titulares desses direitos:

---

<sup>134</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004, p. 41.

compositores, diretores e argumentistas, explica Sérgio de Sá Leitão. Pode-se imaginar uma situação em que o próprio Ecad torne-se o ente arrecadador, desde que receba delegação das associações de compositores, diretores e argumentistas<sup>135</sup>.

Mais uma vez o anteprojeto toca em assuntos delicados para o setor audiovisual. Com o objetivo de atualizar a legislação e corrigir as deficiências na arrecadação dos direitos autorais, a proposta da Ancinav encontrou novos opositores.

Caso não fossem seguidas as normas estabelecidas no anteprojeto seriam aplicadas sanções, que incluíam advertência, multa simples, multa diária e restrição de direitos, que iriam variar de acordo com o caráter da infração. A multa diária teria seu valor entre quinhentos e cem mil reais. A multa para cada infração não poderia ser superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), e seria definida de acordo com a condição econômica do infrator e a gravidade da falta.

É possível perceber que as medidas do anteprojeto englobavam todo o setor audiovisual, como cinema, televisão e conteúdos distribuídos por serviço de telefonia, levando em conta a importância de todos os elos da cadeia. O anteprojeto pretendia modificar as relações dentro do setor audiovisual, passando a integrá-lo e visando alterar as relações de mercado, que são altamente concentradas, abrindo espaço para produção independente e regional.

Essas medidas tinham o intuito de diversificar, valorizar e garantir a exibição da produção nacional visando fortalecer o mercado interno e estimular a competição. O anteprojeto pretendia integrar cinema e televisão, o que foi uma novidade quanto à política do audiovisual no Brasil, pois neste país historicamente a televisão - que acumula lucros, espectadores e poder político - quase nunca dialogou com o cinema.

Com este anteprojeto, o ministério da Cultura estava adotando uma postura intervencionista, entendendo que a obrigatoriedade de exibição da produção independente alavancaria a produção desta, gerando mais empregos no setor, contribuindo para diminuir a concentração da produção de conteúdo, diversificando a programação da televisão, e aumentando a presença do produto nacional no próprio mercado.

Segundo o ministro, o anteprojeto era fundamental para o setor audiovisual:

---

<sup>135</sup> MINC diz que proposta da Ancinav corrige distorções. *Tela Viva*. São Paulo, 30 ago. 2004. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/paytv/30/08/2004/minc-diz-que-proposta-da-ancinav-corrige-distorcoes/>>. Acesso em: 10 maio 2014.

Trata-se de afirmar ou não afirmar a capacidade do Brasil de ser um criador, um produtor e um difusor de conteúdos audiovisuais próprios. De saber se queremos ou não queremos construir a nossa própria imagem, a partir da incrível diversidade cultural e natural deste país. Se queremos ou não criar mais empregos e gerar mais renda através de uma indústria livre, criativa, inteligente, sustentável e limpa<sup>136</sup>.

A especificidade do setor audiovisual necessita da intervenção estatal, como já foi comprovado pela análise de seu histórico no item 1.1. Em documento que apresenta o anteprojeto da Ancinav, o ministério da Cultura reconhece esta demanda:

O setor audiovisual não é igual aos outros, não se limitando a produzir bens destinados a serem vendidos no mercado como quaisquer outros bens. Trata-se, na realidade, de um setor cultural por excelência, cujo "produto" possui uma natureza única e específica e cuja influência é fundamental para aquilo que os cidadãos conhecem, acreditam e sentem.<sup>137</sup>

Nesta declaração o MinC reafirma o princípio da “exceção cultural” defendido pela França, reconhecendo a especificidade do setor audiovisual, que não se limita somente ao mercado. O MinC demonstra a compreensão da importância da produção audiovisual nacional para expressão de valores, crenças e visões de mundo das culturas brasileiras, assim como a importância do acesso da população a esta produção. Assim, o MinC também reconhece a importância do Estado intervir neste setor e garantir a proteção e o desenvolvimento do setor audiovisual nacional.

Soma-se a essa condição as mudanças pela qual o setor vem passando com o surgimento das novas tecnologias e formas de consumo de produtos audiovisuais. Juca Ferreira aponta para estas mudanças:

“O cinema depende cada vez mais do vídeo e do DVD, da televisão aberta, da tevê a cabo, das telas dos celulares, enfim, de uma complexa teia de veiculação e distribuição de conteúdos audiovisuais. Hoje, mais de 70% da renda de um filme tende a se realizar fora das salas de exibição”<sup>138</sup>.

Os serviços de telefonia e as formas alternativas de consumo audiovisual inserem novos agentes no mercado e abrem espaço para novas formas de negócio. Neste novo contexto faz-se necessária a regulamentação, como defendeu Juca Ferreira:

A pergunta a fazer agora é se o poder público terá mecanismos regulatórios para garantir o impulso democratizador inerente a essas mudanças tecnológicas. De forma desregulada, essa revolução pode ter efeito contrário ao esperado. O país pode se fragilizar ao ignorar esta realidade. Tentar evitar a convergência tecnológica nos parece uma intenção vã e reacionária.

<sup>136</sup> GIL, Gilberto. Aula Magna na USP - Universidade de São Paulo. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013, p. 302.

<sup>137</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

<sup>138</sup> FERREIRA, Juca. Ancinav: omissão ou missão?. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 53.

Nesse sentido, uma política pública eficiente precisa entender o audiovisual em sua dualidade de arte e mercado e em sua abrangência econômica. Daí a necessária transformação de uma Agência voltada apenas para o cinema para um órgão regulador que dê conta de todos os elos da cadeia da circulação e veiculação dos conteúdos audiovisuais, a Ancinav<sup>139</sup>.

Tendo em vista esse cenário, o anteprojeto propõe mudanças com o objetivo de atingir a auto sustentabilidade do setor audiovisual explorando suas diversas potencialidades. Busca-se o aumento da produção e inserção de conteúdo audiovisual nacional no mercado interno e incentivo para explorar o mercado internacional, diversificação dos conteúdos produzidos e exibidos e integração sistêmica da economia audiovisual brasileira. No documento elaborado pelo MinC os objetivos são resumidos assim:

Em outras palavras, trata-se de perseguir um círculo econômico virtuoso para as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras. O que buscamos atingir é a manutenção do Brasil como centro produtor de cinema e audiovisual importante, preservando empregos qualificados, ampliando o mercado de trabalho neste setor sensível da economia e da cultura, gerando maior número de riquezas e qualificando-se ainda mais para atrair divisas. O sucesso da diretriz de desenvolvimento setorial proposta terá claros reflexos sobre o conjunto do desenvolvimento nacional, contribuindo para o crescimento do país e a qualificação da sua economia.<sup>140</sup>

O anteprojeto da Ancinav foi uma proposta inovadora que abordava diversos elos da cadeia audiovisual e propunha mudanças estruturais. Com isto encontrou resistência de alguns setores e dividiu opiniões quanto às suas propostas.

---

<sup>139</sup> Ibidem. p. 53 - 54.

<sup>140</sup> BRASIL. Op. cit.

### **3 REPERCUSSÃO E DESDOBRAMENTOS DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA ANCINAV**

#### **3.1 Repercussão da proposta na mídia e a divisão do campo do audiovisual**

Como foi descrito no **Capítulo 2**, o anteprojeto previa a criação de medidas relativas a vários elos da cadeia audiovisual e que propunham alterações em seus modos de trabalho, visando abrir espaço para a produção nacional independente.

Por ser uma proposta ampla e que pretendia lidar com muitas questões, a proposta de criação da Ancinav dividiu opiniões no meio audiovisual. O anteprojeto foi marcado pela polêmica que envolveu os serviços de radiodifusão, a mídia, cineastas e o ministério da Cultura.

##### **3.1.1 A repercussão na mídia**

Grande parte da mídia posicionou-se de forma contrária à criação da nova agência. Foram divulgadas matérias e colunas de opinião em jornais e revistas com ampla veiculação nacional que atacavam explicitamente a proposta e davam pouco ou nenhum espaço de resposta.

Exemplos destes ataques foram veiculados pelo jornal *O Estado de S. Paulo* e a revista *Veja*, que publicaram matérias em que acusavam a proposta de autoritária e de controladora da liberdade de expressão.

Como é o caso da matéria “Um desastre de lei” veiculada pela revista *Veja* em 13 de outubro de 2004, cujo subtítulo é “O projeto que cria a Ancinav é tão autoritário que não adianta tentar reformá-lo: o melhor mesmo é jogá-lo fora”. A matéria ataca o anteprojeto e o relaciona com a censura:

No entanto, sob a redação vaga da lei escondem-se ferramentas poderosas para que o governo manipule o setor, em vez de apenas "organizá-lo". Ainda que se esconda em pele de cordeiro, a lei da Ancinav é tributária da obsessão autoritária pelo controle social dos meios de comunicação – idéia que os autores do documento deixam escapar em sua exposição de princípios. O caso, então, não é discutir quais artigos

do projeto descartar, e sim decidir se o correto seria picá-lo todo em pedacinhos ou guardá-lo no museu do entulho stalinista<sup>141</sup>.

Ainda na mesma matéria a imagem do filme *A Paixão de Cristo* (*The Passion of the Christ*, Mel Gibson, 2004) é descrita com a seguinte legenda: “A Paixão de Cristo: lançado com perto de 400 cópias, o filme americano fez 7 milhões de espectadores no Brasil. E vá explicar aos cristãos que eles estão pecando contra o cinema nacional”. A legenda faz alusão à taxaço nas salas de exibição de acordo com o número de cópias de cada filme, e reflete a posição neoliberal da revista, contrária a intervenção proposta pelo anteprojeto.

A matéria também divulgou uma tabela explicando para os leitores algumas propostas do anteprojeto, aqui reproduzida na Tabela 7:

---

<sup>141</sup> UM DESASTRE de lei. *Veja*, São Paulo, n. 1875, 13 abr. 2004. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/131004/p\\_120.html](http://veja.abril.com.br/131004/p_120.html)>. Acesso em: 15 maio 2014.

Tabela 7 – Análise das medidas do anteprojeto pela Revista Veja

O QUE DIZ A LEI	A ARMADILHA	A INSPIRAÇÃO
<b>Artigo 29</b> – A Ancinav deve garantir o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis que solicitar aos exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais.	Esse artigo abre uma brecha para a quebra de sigilo de todas as informações de caráter estratégico e financeiro de uma empresa.	O controle dos meios de comunicação foi um pressuposto prático de todos os regimes socialistas e comunistas que vigoraram no século XX, e também dos regimes autoritários de direita, como o da Alemanha nazista e o da Itália fascista.
<b>Artigo 42</b> – (...) A Ancinav poderá estabelecer restrições, limites ou condições à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de telecomunicações e suas coligadas, controladas ou controladoras.	Amparada nessa regra, a agência poderia limitar o número de filmes ou programas de televisão que determinada produtora pode lançar, ou ainda decidir que não cabe a uma rede de televisão produzir também cinema, e excluí-la dessa atividade.	
Entre os <b>artigos 60 e 71</b> , a nova lei estabelece que a Ancinav receberá uma parcela de todos os lucros obtidos pelas empresas cinematográficas e audiovisuais privadas. A fatia destinada à agência será de 10% do valor de cada ingresso de cinema vendido, de 9% de cada vídeo ou DVD alugado ou vendido e de 4% de cada inserção publicitária comercializada.	Como as novas alíquotas mordem a margem de lucro das empresas — em alguns casos, devorando-a toda —, os especialistas do mercado prevêem que os preços vão ter de subir para compensar as perdas. O repasse, como sempre, vai ficar com o consumidor. Os problemas não param aí. Como as empresas maiores costumam ter lucros mais expressivos, a lei vai prejudicar mesmo é os “nanicos”. O que, aliás, só consolidaria ainda mais a hegemonia da produção de Hollywood no Brasil.	Um dos ideólogos do fascismo, o italiano Giovanni Gentile cunhou uma frase histórica para definir as diretrizes do regime de Benito Mussolini: “Tudo para o Estado, nada contra o Estado, ninguém fora do Estado” — inteiramente aplicável ao disposto nesses artigos. Além disso, essas regras se pretendem inspiradas no modelo protecionista da França, que há tempos se engajou em forte campanha para fortalecer seu cinema.
No <b>anexo III do artigo 64</b> , que estabelece as cotas de contribuição das distribuidoras de cinema, prevê-se que filmes lançados com 101 a 200 cópias pagam 150 000 reais à Ancinav. Se o número de cópias for maior que 200, esse valor quadruplica, saltando para 600 000 reais.	O alvo dessa regra são as <i>majors</i> , como são chamadas as grandes distribuidoras de origem americana, e os filmes tipo arrasa-quarteirão que elas costumam lançar. Mas as filiais brasileiras das <i>majors</i> dificilmente terão cacife, ou disposição, para pagar quatro vezes mais por um lançamento mais amplo. Com menos cópias em circulação, os lançamentos, grandes ou pequenos, tenderão a se concentrar no eixo Rio—São Paulo, de onde vem cerca de metade do lucro dessas empresas.	Entretanto, o resultado que os franceses demoraram quase uma década para conquistar — de cerca de um quarto dos ingressos vendidos para filmes nacionais —, o Brasil atingiu no ano passado, com investimentos menos agressivos e em prazo bem mais curto.

Fonte: UM DESASTRE de lei. *Veja*, São Paulo, n. 1875, 13 abr. 2004. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/131004/p\\_120.html](http://veja.abril.com.br/131004/p_120.html)>. Acesso em: 15 maio 2014.

Nesta tabela fica clara a intenção da revista em desqualificar o anteprojeto. Nota-se que não há nenhuma coluna que indique os objetivos de cada artigo, ou com que intenções eles foram propostos. Há somente interpretações que focam nos resultados negativos que as medidas poderiam ocasionar e um grande esforço em relacionar o anteprojeto com regimes totalitários.



Os ataques veiculados pela mídia constantemente visam alertar sobre a ameaça que a sociedade sofria com o anteprojeto, o perigo de sua aprovação, criando um cenário de medo e insegurança, contribuindo para o posicionamento contrário ao anteprojeto.

O ataque ao anteprojeto por parte da mídia começou antes mesmo de sua discussão no âmbito do Conselho Superior de Cinema, pois o documento vazou pelo site “PayTv”, site especializado em televisão. As primeiras informações que a população teve sobre o anteprojeto foram negativas, antes mesmo de conhecer suas propostas, o que contribuiu para a formação de um clima impróprio para o debate.

A divulgação pela internet antes da divulgação oficial do anteprojeto também foi explorada como um ponto negativo. Os setores de oposição davam a entender que o anteprojeto estaria sendo elaborado em segredo, como parte de uma conspiração do governo, no entanto a proposta estava em elaboração há 14 meses e agentes do meio audiovisual foram consultados, segundo Gilberto Gil:

Este projeto é da sociedade. Quando começamos a fazer, os cineastas foram consultados, os produtores foram consultados, as televisões foram consultadas, eu pessoalmente me reuni com empresários da televisão e da telefonia. Está sendo construído a diversas mãos. Mas há setores que fazem um pouco de jogo de cena. Cada setor quer a regulação para o outro e não para si próprio<sup>142</sup>.

O ministério da Cultura reconhece o ataque organizado pela mídia e reclama da falta de espaço para divulgar o anteprojeto.

O projeto não veio à tona por seu teor, mas por sua crítica. Vi poucas críticas consistentes, baseadas em leituras atentas do anteprojeto, em conhecimento rigoroso e abrangente da questão. Em vez disso, há a estigmatização. Tenho visto um festival de adjetivos, generalizações, visões apriorísticas e opiniões construídas a partir de outras críticas, e não do fato que se critica.(...) Até hoje, os veículos que atacaram ou publicaram ataques ao anteprojeto simplesmente não concederam ao Ministério da Cultura a oportunidade de apresentá-lo, inclusive para que ele seja criticado pelo que efetivamente é, e não por aquilo que os colunistas e editorialistas acham, ou preferem achar, que ele seja<sup>143</sup>.

Segundo Simone Caldas Fernandes da Silveira<sup>144</sup>, que fez um trabalho de conclusão de curso sobre a reação da mídia ao anteprojeto da Ancinav, no período de agosto a setembro de 2004 as menções ao anteprojeto da Ancinav na mídia impressa foram relacionadas com o termo “stalinista” 109 vezes, “autoritário” 346 vezes, “dirigista” 70 vezes,

<sup>142</sup> ZANATTA, Carlos Eduardo; POSSEBON, Samuel. O projeto é da sociedade. *Tela Viva*, São Paulo, v. 142, n. 13, set. 2004, p. 17.

<sup>143</sup> GIL, Gilberto. Aula Magna na USP - Universidade de São Paulo. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 299.

<sup>144</sup> SILVEIRA, Simone Caldas F. da. *A reação da mídia ao projeto Ancinav*. Trabalho de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política, Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, jul. 2005.

“fascista” 39 e “chavista” 12 vezes. O que demonstra o intenso ataque da imprensa ao anteprojeto.

Frente de oposição ao anteprojeto que merece destaque, e que liderou grande parte dos ataques veiculados na mídia, são as Organizações Globo. O modo de produção da Rede Globo é verticalizado, ou seja, a emissora é responsável pela produção de conteúdo, distribuição, exibição e venda para o exterior, existindo pouco espaço destinado à produção nacional independente. Este modelo gera um bloqueio para a produção audiovisual nacional, pois a emissora seria um importante mercado consumidor de obras audiovisuais e uma excelente via de escoamento da produção, devido à sua alta audiência que garantiria visibilidade às obras.

Levando em conta esta conjuntura, o MinC propôs com o anteprojeto da Ancinav a reserva de espaço para a programação independente e regional na grade de programação da televisão. Esta medida causaria mudanças diretas no modelo de trabalho da Rede Globo, acostumada a não dialogar com o cinema para além da Globo Filmes e a basear sua programação em produções próprias ligadas à lógica da publicidade, que prioriza produções com apelo de público com potencial de atingir altos pontos de audiência, atraindo anunciantes e vendendo seu tempo/audiência para se rentabilizar.

A proposta de criação da Ancinav foi muito atacada pelas Organizações Globo, que têm interesses que vão de encontro às propostas do anteprojeto. Uma de suas ações foi investir em propagandas transmitidas em seus próprios canais afirmando para os espectadores que o governo estaria tentando controlar o que eles assistiam. Em tom acusatório, a mensagem transmitia medo e incerteza, gerando uma indisposição da população em relação à proposta.

Além de usufruir da televisão para veicular propaganda negativa ao anteprojeto, a Globo também contou com a mídia impressa, como o jornal *O Globo*, que na cobertura dos eventos relacionados à discussão do documento deu destaque aos posicionamentos contrários e publicou opiniões radicais e acusatórias. Como é o exemplo da reportagem "Artistas e intelectuais criticam ação da ANCINAV", que relata as opiniões dos participantes do Fórum de Audiovisual e Cinema (FAC). A matéria deu voz aos artistas contrários às propostas como se eles representassem a totalidade do meio cinematográfico e o anteprojeto fosse uma imposição do governo, o que não é verdade, pois o projeto atende a uma reivindicação do próprio setor cinematográfico. É evidente que neste meio há uma

divisão entre os que são favoráveis e os que se opõe à proposta, a questão é como esses lados foram expostos pela grande mídia.

Também foram publicadas colunas de opinião em que o ataque à proposta é mais explícito, como a coluna de Arnaldo Jabor no jornal *O Globo*, que diz:

Esse surto de leninismo que incendiou a alma simples dos petistas ultimamente, esse ataque recente à “democracia burguesa” que o governo de Lula lançou contra a sociedade, a fome dos “soviéticos” de Gil, embuçados e severos contra o cinema e a TV<sup>145</sup>.

Neste caso a crítica ao anteprojeto confunde-se com o ataque ao partido político e ao governo de Lula, resultando mais em uma provocação política do que em uma crítica às propostas presentes no anteprojeto da Ancinav. Vale destacar que Arnaldo Jabor é cineasta e um importante comentarista no contexto do jornalismo da Rede Globo, o que faz com que sua opinião tenha poder de influenciar muitas pessoas.

Outro exemplo do amplo ataque conduzido pela mídia impressa das Organizações Globo é a coluna de Miriam Leitão no jornal *O Globo*. Publicada em 7 de agosto de 2004, a coluna desconstrói o anteprojeto apontando todas suas propostas como autoritárias e dirigistas. O texto já começa com o tom acusatório “No projeto para a criação da Ancinav - agência que controlará cinema, televisão, TV paga, rádio e outras empresas que atuam em audiovisual - o governo nem disfarça sua inclinação autoritária”. E após duras críticas, conclui:

Tudo no projeto lembra uma outra época, um outro mundo, cujos muros já desabaram há 15 anos, um mundo em que o poder central planejador decidia, julgava, condenava, organizava e administrava por obscuros e subjetivos conceitos, e transformava os produtores culturais em peças da máquina de propaganda estatal. O governo recolheu o texto e diz que vai refazê-lo. O melhor destino para este texto é o lixo<sup>146</sup>.

Nesta coluna o anteprojeto é relacionado com o comunismo e o autoritarismo, suas propostas, sua trajetória e até mesmo seus proponentes são desconsiderados, a matéria visa apenas desqualificá-lo.

Os itens que poderiam motivar os ataques quanto ao autoritarismo e o dirigismo foram os artigos 8º: “a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições,

<sup>145</sup> JABOR, Arnaldo. Ai, que saudades do comunismo! *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 17 ago. 2004.

<sup>146</sup> LEITÃO, Miriam. Adeus, Lenin. *O Globo*, Rio de Janeiro, 07 ago. 2004.

restrições e interferências do Poder Público”<sup>147</sup>, bem como o inciso I do artigo 43 que se referia “a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção das programações”. Ambas as formulações davam espaço a interpretações ambíguas e foram retiradas do projeto em sua segunda versão, eliminando assim qualquer possibilidade de vincular a proposta à censura e ao comunismo soviético, como foi tantas vezes apontado pela imprensa. O próprio ministro esclarece a intenção da regulação: “Mas não se trata de regular a liberdade de expressão. É regular os meios através dos quais circula o resultado desta liberdade. Até para garantir que todos tenham esta liberdade”<sup>148</sup>.

Entretanto as acusações continuaram, e um dos reais motivos que impulsionou os protestos da Rede Globo foi a oposição a qualquer forma de reserva de espaço para a programação independente na programação das emissoras de televisão. O objetivo do anteprojeto seria quebrar a produção verticalizada das emissoras e abrir espaço para novos conteúdos produzidos por outras empresas, diminuindo o monopólio e incentivando a produção nacional. Caberia a cada emissora escolher a programação que julgasse pertinente, a lei apenas estipularia a cota mínima de produção independente e regional a ser exibida na emissora aberta; já na TV por assinatura seria estabelecido um percentual mínimo em cada um dos pacotes de canais de programação oferecidos, que seria estipulado de acordo com volume total de programação.

No entanto, este item foi divulgado de maneira distorcida, induzindo a interpretação de que a nova agência pretendia controlar o conteúdo da programação exibida, instalando a censura na mídia, mesmo que já tenha ficado explícito no Art. 2º que a intenção não era esta: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística”.

O objetivo estratégico do anteprojeto fica claro no Artigo 5º:

Art. 5º Na regulação das relações econômicas das atividades 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

---

<sup>147</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 1. ed. 2004, p. 3.

<sup>148</sup> ZANATTA, Carlos Eduardo; POSSEBON, Samuel. Op cit. p.14-21.

redução das desigualdades regionais e sociais e da repressão ao abuso do poder econômico.<sup>149</sup>

Ou seja, pretendia-se diminuir o oligopólio e abrir espaço para outros conteúdos audiovisuais, desconcentrando a produção do eixo Rio de Janeiro – São Paulo, o que afetaria diretamente a Rede Globo.

Este grande conglomerado de mídia, que tem amplo poder de formação de opinião junto à maioria da população do país, devido à sua grande audiência, também conta com elevado poder econômico. As Organizações Globo atuam em diferentes mercados além do televisivo, como rádio, mídia impressa, indústria fonográfica e cinema, criando sinergias e otimizando seu capital, consolidando-se assim como uma empresa de alto poder econômico e alcance popular.

O poder político da TV Globo inicia-se com seu desenvolvimento ligado ao governo durante a ditadura militar, a emissora proporcionava a integração do país, levando a propaganda governamental a todos os brasileiros. Compartilhava da mesma ideologia do governo, defendendo o nacionalismo e a modernização conservadora, funcionando também como um exemplo de sucesso dos padrões defendidos por este regime<sup>150</sup>.

Um marco da parceria entre a Rede Globo e a ditadura é estreia do Jornal Nacional em 1969, primeiro programa que utiliza a infraestrutura da Rede Nacional de Telecomunicações inaugurada em 1967 pelo governo militar. A instalação desta estrutura possibilitou a consolidação do programa e a legitimação da ditadura, pois através dele foi difundido o ideal de integração nacional, a propaganda governamental e o falso clima de euforia do país. “Até certo ponto, podemos dizer então, que o Jornal Nacional é produto da articulação entre os interesses da elite política e econômica e os interesses políticos e econômicos dos militares<sup>151</sup>”.

A colaboração da Rede Globo com a ditadura militar auxiliou que esta se sustentasse no poder, e em troca a emissora teve seus interesses atendidos. O governo investiu na construção de infraestrutura que possibilitasse a disseminação da televisão no país, como a

---

<sup>149</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004, p. 3.

<sup>150</sup> SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: A nova face de um conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulu, 2005, p. 79.

<sup>151</sup> GOMES, Itania Maria Mota. O Jornal Nacional e as estratégias de sobrevivência econômica e política da Globo no contexto da ditadura militar. *Famecos*, Vol 17, n.2, 2010, p. 7.

criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) em 1965, responsável por modernizar as telecomunicações e instalar a conexão via satélite. Para garantir que a programação chegasse ao público foi elaborada uma política de estímulo a crédito para compra de aparelhos televisivos, proporcionando o aumento da atuação da Rede Globo. O governo também foi responsável por altos investimentos publicitários na emissora, o que auxiliou na sua capitalização, e por “fornecer apoio político para aprovação da legislação de seu interesse”<sup>152</sup>.

Esta intensa ligação entre a emissora e o governo militar em seu período de consolidação originou uma relação de poder com o governo que perdura até os dias de hoje, sendo capaz de influenciar tanto o Congresso Nacional como o Executivo. Um exemplo de seu poder no Congresso é o caso da mudança da legislação que passou<sup>153</sup> a permitir a entrada de capital estrangeiro nos serviços de radiodifusão. A empresa que sempre se posicionou contrária à participação deste tipo de capital se endividou, e em 2002 viu como uma solução possível o acesso a este tipo de recurso financeiro. Gozando de influência no campo político e exercendo o lobby, a emenda<sup>154</sup> foi aprovada no dia 20 de dezembro de 2002, alterando a legislação e permitindo a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Com o acesso a este capital, as Organizações Globo conseguiram superar seu endividamento.

O uso de sua influência política é uma grande arma da Organização, como aponta Pedro Butcher: “Maior parte da movimentação da Globo se dá na área do lobby político, no sentido de retardar as implantações de regulação ou mesmo de novas tecnologias que possam ameaçar esse seu formato altamente influente.”<sup>155</sup>.

O medo de perder o domínio da produção audiovisual nacional e ter que repensar seu modelo de negócio, pois em seus moldes atuais a empresa necessita da manutenção da hegemonia da produção para dominar o mercado publicitário e dar continuidade às suas atividades, foi um dos motivos que suscitou o ataque ao anteprojeto, disfarçado em acusações de autoritarismo e censura. Outro motivo é referente às taxações que

---

<sup>152</sup> GOMES, Itania Maria Mota. Op. cit. p. 8.

<sup>153</sup> RAMOS, Murilo César. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder. São Paulo: Paulus, 2005, p. 71.

<sup>154</sup> Emenda 36/2002 que alterou o artigo 222 da Constituição Federal, cuja redação passou a definir que empresas jornalísticas e de radiodifusão tenham pelo menos 70 do capital total nacional, podendo até 30% do capital total ser de origem estrangeira.

<sup>155</sup> BUTCHER, Pedro. *A dona da história: Origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 57.

foram propostas, a emissora deveria pagar Condecine pela exploração comercial de obras audiovisuais, o que obviamente não a agradou.

Mais um motivo de destaque para esses ataques foi a possibilidade de regulação da televisão. Durante todo o período da implantação da televisão no Brasil e da consolidação da Rede Globo nunca houve uma regulação efetiva deste setor. O Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT), criado em 1962, estabeleceu o modelo comercial privado baseado em concessões públicas e passou a regular a atividade de telecomunicação. O código, atualmente ultrapassado e ineficiente, é ainda a legislação vigente para o setor de radiodifusão, que segue praticamente sem regulamentação.

Esta regulamentação fraca permitiu que a emissora concentrasse poder político e econômico, e a possibilidade de que isto se alterasse como era proposto pelo anteprojeto, fez com que a Rede Globo saísse na defesa de seus interesses, valendo-se de ataques infundados que causaram polêmica e prejudicaram o debate em torno das efetivas propostas do anteprojeto.

O que foi proposto no anteprojeto era a criação de regras que democratizassem o espaço público, pois mesmo que a exploração seja privada o espaço ainda é público, a emissora apenas tem o direito de explorá-lo, sobre determinadas regras que garantam os direitos da sociedade. E a regulação na área audiovisual não deve ser confundida com dirigismo, pois é uma obrigação do governo propiciar um ambiente democrático para difusão de conteúdos, garantindo a liberdade de expressão e combatendo o monopólio, pré-requisito para o desenvolvimento do mercado.

Com seus ataques veiculados pela mídia, a emissora foi responsável por gerar um clima de indisposição em relação à proposta, devido ao grande público que atinge e influencia. Acusando a proposta de autoritária e não medindo palavras ao relacioná-la com a censura, as Organizações Globo contribuíram para o revés do anteprojeto da Ancinav.

A necessidade de regulação do setor audiovisual e proteção às produções nacionais foi uma demanda identificada pela própria televisão. Em 12 de fevereiro de 2004 foi realizado o “Conteúdo Brasil - Seminário de Valorização da Produção Cultural Brasileira”, uma iniciativa da Rede Globo em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

A proposta do Seminário era defender a proteção à cultura nacional, devido à ameaça da globalização e da concorrência de produtos estrangeiros. No entanto, esta chamada pela defesa do conteúdo nacional não envolvia discussão sobre regionalização ou produção independente, se tratava de defender a produção realizada pela própria emissora. A preocupação da emissora era com os serviços de telecomunicações e Internet que passaram a explorar conteúdo audiovisual e não tinham marcos regulatórios, nem definição do limite para participação do capital estrangeiro.

O Seminário foi dividido em cinco grupos de trabalho com os seguintes temas: "O Impacto da Produção Estrangeira no Mercado Cultural e na Cultura Brasileira"; "As Diversas Formas de Expressão Cultural e sua Interdependência"; "Papel e Limites do Capital Estrangeiro na Produção Cultural Brasileira"; "O Impacto das Novas Tecnologias e a Regulação da Comunicação Social e da Cultura" e "A Questão da Qualidade na Mídia e na Cultura"<sup>156</sup>.

Participaram do evento cerca de 70 pessoas, entre profissionais e artistas. Entre os participantes destacam-se os artistas da Rede Globo, como Antônio Fagundes, Regina Duarte, Marieta Severo, Marco Nanini, os diretores Guel Arraes, Luis Carlos Barreto e Hector Babenco, Maria Adelaide Amaral e Jorge Cunha Lima. O escritor e dramaturgo Ariano Suassuna abriu o evento com uma palestra na qual defendeu a cultura nacional e criticou o consumo de produtos norte-americanos, em um discurso radical na qual rejeitava a presença do produto estrangeiro.

O documento final foi entregue ao Presidente Lula no dia 6 de julho de 2004 por artistas, entre eles Tony Ramos, Regina Casé, Cláudio Manoel, Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto e Jayme Monjardim<sup>157</sup>. O documento continha treze sugestões para que o Estado defendesse a produção brasileira da concorrência estrangeira.

A realização do Seminário mostra o interesse da televisão na proteção do conteúdo nacional através da definição de um marco regulatório para os serviços de telecomunicações e Internet que explorem conteúdos audiovisuais. A emissora reconhece a importância da atualização da legislação do setor, o que estava proposto no anteprojeto de

---

<sup>156</sup> SEMINÁRIO examina relação da produção cultural com estrangeiro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 fev.2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u41414.shtml>>. Acesso em 07 jun. 2014.

<sup>157</sup> RANGEL, Rodrigo, Lula promete ajudar a valorizar cultura nacional. *O Globo*, Rio de Janeiro, Caderno o País, 7 jul. 2004. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1059-2.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014.



criação da Ancinav, no entanto se posicionou contrariamente ao projeto por este apresentar medidas que também pretendiam atualizar a legislação dos serviços de radiodifusão. Ou seja, a emissora defendia a regulação para os serviços de telecomunicações, mas era contra a regulação para si mesma.

### 3.1.2 Divisões no meio cinematográfico

A discussão em torno do anteprojeto da Ancinav também dividiu opiniões no próprio meio cinematográfico. Cineastas e produtores se posicionaram de acordo com seus interesses que estavam em jogo na discussão. Foi possível identificar dois grupos principais, os favoráveis, mesmo que com ressalvas, e os contrários ao anteprojeto.

Do lado favorável tem-se o próprio ministério da Cultura, com o secretário do Audiovisual Orlando Senna, o secretário executivo Juca Ferreira, o coordenador da assessoria Sérgio Sá Leitão e o ministro da Cultura Gilberto Gil. Também eram favoráveis organismos como o Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), cineastas e produtores independentes, como Toni Venturi, Nelson Pereira dos Santos, Eduardo Scorel, Tata Amaral e Carlos Reichembach. O CBC fez uma declaração pública de apoio ao anteprojeto da Ancinav, o documento contou com a assinatura de 344 pessoas e de 55 instituições e entidades.

Este grupo era constituído em grande parte por membros do governo e produtores independentes que viam no anteprojeto a oportunidade de regulamentação do setor audiovisual, possibilidade de acesso aos recursos que são aplicados no fomento de produções, espaço de exibição na televisão e valorização das produções independentes.

Do lado contrário tem-se o cineasta Cacá Diegues que fez duras críticas ao anteprojeto. A taxação sobre a exploração de obras cinematográficas nas salas de exibição que aumentava de acordo com o número de cópias, ou seja, filmes com grande potencial comercial que estreavam simultaneamente em várias salas seriam taxados em maior porcentagem foi acusada de “desrespeito ao povo e a suas escolhas”<sup>158</sup>, porém é uma declaração que não leva em conta que a dominação de *blockbusters* americanos nas salas de cinema limita muito mais a escolha do público.

---

<sup>158</sup> DIEGUES, Cacá. Um desastre conceitual e técnico. *O Globo*, Rio de Janeiro, 06 ago. 2004.

Diegues segue defendendo que o cinema vivia um bom momento e esta intervenção proposta não seria necessária: “De 2002 para 2003, a ocupação de nosso mercado pelos filmes brasileiros cresceu mais de 200%. No ano passado, foram lançados cerca de 35 filmes nacionais, para este ano se espera o lançamento de uns 50.”<sup>159</sup> e afirma que esses bons resultados são frutos da parceria com a televisão em um modelo que está dando certo.

Aqui também cabe uma explicação quanto a essas afirmações. Primeiramente a referência ao sucesso do cinema nacional em 2003 se tratava de uma “falsa euforia”, como aponta Marcelo Ikeda:

De fato, após a euforia de 2003, os anos seguintes mostraram que se tratava de uma exceção, e não de uma tendência constante de aumento de participação de mercado. Apesar dos avanços obtidos com a articulação desses dois fatores, faltava uma política de fato de ocupação do mercado interno, com a articulação dos elos da cadeia produtiva e de incentivo à ocupação dos diversos segmentos de mercado<sup>160</sup>.

Os dois fatores mencionados por Ikeda são: 1) as mudanças no Artigo 3º da Lei do Audiovisual, que passou a cobrar uma taxa extra no imposto de renda das distribuidoras de filmes estrangeiros caso estas não optassem pela coprodução com o cinema brasileiro, acarretando o aumento do número de coproduções com estas distribuidoras, especialmente *as majors*; 2) a atuação da Globo Filmes, que é justamente a parceria com a televisão mencionada por Cacá Diegues. Contudo, a Globo Filmes tem um modo próprio de coprodução onde a forma de seu apoio pode variar de acordo com a percentagem de participação que ela detém no contrato, e para realizar as parcerias se utiliza de sua já consolidada estrutura televisiva, como explica Pedro Butcher:

Ao se associar a um projeto, a Globo Filmes não desembolsa recursos próprios para financiar a produção, preferindo oferecer espaço em mídia no momento do lançamento. O capital oferecido, portanto, não é dinheiro, mas um “capital virtual” que só se concretiza no momento da distribuição. (...) O importante é a certeza de que o filme contará com a estrutura nacional da emissora para sua promoção tanto nos formatos tradicionais (anúncios e *spots* de TV) como na chamada *cross media* (citação e promoção nos programas). Este segundo item – que analisaremos detalhadamente adiante – é ainda mais decisivo por permitir que, segundo a orientação da emissora, os filmes sejam citados nas novelas e em programas de variedades (*Domingão do Faustão*, *Videoshow*), ou mesmo se tornem pauta de reportagens e entrevistas nos programas jornalísticos<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> IKEDA, Marcelo. *O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, RJ, 2011, p.75.

<sup>161</sup> BUTCHER, Pedro. Op. cit. p. 75-76.

Por mais que este modelo tenha contribuído para o crescimento da ocupação do filme nacional no mercado interno, não podemos considerá-lo uma integração entre cinema e televisão como estava sendo proposto no anteprojeto da Ancinav, já apontado no item **1.2.3**.

Além da oposição às propostas do anteprojeto, Cacá Diegues o acusa de autoritário, como já havia feito a Rede Globo e parte da mídia impressa.

Enfim, o projeto vazado é um desastre conceitual e técnico, com 141 artigos e 44 páginas capazes de engessar a atividade cinematográfica por um longo tempo pela frente. (...) Se esse projeto de lei for aprovado, o choque vai ser de autoritarismo, estatização e perda de independência, num retrocesso de mais de 30 anos na história de nosso cinema<sup>162</sup>.

Uma acusação sem fundamentos, pois as medidas que davam margem à interpretação ambígua foram retiradas do anteprojeto após a consulta pública de dois meses e o setor não podia ser considerado independente, sendo esta opinião questionável como aponta Arthur Autran:

Parece-me digno de nota o fato de um cineasta, com boa parte de sua trajetória ligada aos diferentes modelos de fomento estatal, criticar uma proposta governamental por ela acabar com a possibilidade de “autosustentação” do cinema brasileiro. Isso demonstra o quanto de retórico há no artigo de Diegues<sup>163</sup>.

Com ataques tão veementes contra o anteprojeto, Cacá Diegues parece esquecer que fez parte do Gedic, e que participou da elaboração do projeto de criação da Ancine que previa a inclusão da televisão. O fato de o cineasta ter mudado radicalmente de opinião pode ser devido a sua aproximação com as Organizações Globo a partir da Globo Filmes, que se tornou coprodutora da maior parte de seus filmes, como *Orfeu* (1999), *Deus é brasileiro* (2003), *O maior amor do mundo* (2006) e *5x favela, agora por nós mesmos* (2010).

Outros cineastas que atacaram o anteprojeto foram Roberto Farias e Luiz Carlos Barreto. Estes foram intitulados informalmente de “PIB do cinema nacional”, devido ao envolvimento em grandes produções que recebem a maioria dos investimentos feitos na área e suas ligações com distribuidoras estrangeiras e a Rede Globo, que tinham seus interesses em jogo neste debate.

Após o CBC manifestar apoio ao anteprojeto, quatro associações deixaram de fazer parte deste grupo, são elas: associações exibidoras, a Associação Brasileira das Empresas de MULTIPLEX (ABRAPLEX) e a Federação Nacional das Empresas Exibidoras

<sup>162</sup> DIEGUES, Cacá. Um desastre conceitual e técnico. *O Globo*, Rio de Janeiro, 06 ago. 2004.

<sup>163</sup> AUTRAN, Arthur. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, Alessandra. (Org.). *Cinema e mercado*. 1ed, São Paulo, 2010, p. 31.

Cinematográficas (FENEEC); associação de produtores: o Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual do Rio de Janeiro (SICAV); e associação do setor de infraestrutura, a Associação Brasileira das Empresas de Infra-estrutura (ABEICA). Estas se juntaram a outras associações que também eram contra as propostas do anteprojeto e se reuniram no Fórum do Cinema e Audiovisual (FAC).

O FAC foi lançado dia 22 de novembro de 2004 como uma nova entidade civil, sem fins lucrativos que reúne 17 associações ligadas ao cinema, à publicidade e à TV, de produtores a distribuidores e exibidores. São elas:

ABAP - Associação Brasileira de Agências de Publicidade

ABC - Associação Brasileira de Cinematográfica

ABEICA - Associação Brasileira das Empresas de Infra-Estrutura de Cinema e Audiovisual

ABELE - Associação Brasileira das Empresas Locadoras de Equipamentos Cinematográficos

ABERT - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão

ABPTA - Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura

ABRACINE - Associação Brasileira de Cinemas

ABRADI - Associação Brasileira de Distribuidores Independentes de Audiovisual

ABRAPLEX - Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Multiplex

ABTA - Associação Brasileira de Televisão por Assinatura

AESP - Associação das Emissoras de Rádio e TV do Estado de São Paulo

APP - Associação dos Profissionais de Propaganda

FENEEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas

SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual

SICESP - Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo

Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas de São Paulo

Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Estado do Rio de Janeiro

UBV - União Brasileira de Vídeo

Vale destacar que a composição da ABERT é basicamente a Rede Globo, já que as outras emissoras, Rede Bandeirantes, o SBT e a Rede Record, estão organizadas na ABRA (Associação Brasileira de Radiodifusores) que não faz parte do FAC, mas também se posicionou contra a proposta, já que esta pretendia regular a televisão.

A criação do FAC reflete a divisão de opiniões do meio audiovisual quanto ao anteprojeto. O porta-voz da associação, Roberto Farias, ao mesmo tempo em que nega que a formação do grupo seja uma resposta à Ancinav, “Esta organização já vinha se desenhando antes mesmo do projeto<sup>164</sup>”, também deixa claro que o projeto de lei será a principal frente de batalha da entidade como afirma em matéria veiculada no próprio site do Fórum.

#### Também acrescenta

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.<sup>165</sup>

Este tipo de declaração aparece com frequência no discurso do setor que era oposto a criação do anteprojeto. Afirmavam não ser contra a criação da Ancinav, só não concordavam com a proposta de regulação.

Os sujeitos dos discursos, tanto do grupo favorável como o de oposição, saíram na defesa de seus interesses. O grupo defensor, composto majoritariamente por produtores independentes, via no anteprojeto a possibilidade de ter acesso aos recursos de fomento às produções e garantia de espaço de exibição, medidas que impulsionariam suas produções.

No grupo de oposição, os ataques geraram polêmica e foram baseados majoritariamente em interpretações ambíguas. Quanto às distribuidoras de filmes estrangeiros e às emissoras de televisão a associação na defesa dos próprios interesses é mais evidente, já que se propunha uma intervenção direta em seus modelos de trabalho e/ou o aumento de impostos.

Já o posicionamento de membros do meio cinematográfico requer uma análise mais cuidadosa, pois a maioria do setor apoiava a proposta e os que eram contra tinham relações de interesse com o grupo dominante e o defenderam. Como Roberto Farias afirma: “Nestes quase 40 anos de Globo, construiu-se no Brasil um poderoso antídoto à hegemonia do cinema americano, antes predominante em todos os canais, e senhor da saúde financeira das emissoras.”<sup>166</sup>. Neste discurso ele defende a Rede Globo, sua liderança, qualidade e sua produção nacional, porém esta declaração não leva em conta que o conteúdo nacional que a

<sup>164</sup> FÓRUM do cinema e TV é oficializado em São Paulo. *Tela Viva News*. São Paulo, 22 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.telaviva.com.br/22/11/2004/forum-do-cinema-e-tv-e-oficializado-em-sao-paulo/tl/50294/news.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Idem.

emissora produz é referente apenas a uma visão, não considerando a pluralidade de produções audiovisuais feitas no Brasil, estas que lutam por um espaço de visibilidade.

Mesmo que os membros que foram contrários ao anteprojeto não representassem a maioria do setor, eram os mais articulados e com maior visibilidade, portanto suas opiniões repercutiram e enfraqueceram a proposta.

Essas divisões de opiniões do setor podem ser analisadas através da discussão no fórum de debates do site CINEMABRAZIL, em que os debates se dão por listas de e-mail e reúnem diversos agentes do meio audiovisual. Um exemplo é a troca de e-mails entre Murilo Salles, Cacá Diegues e Roberto Farias que foi divulgada pelo fórum após o posicionamento da ABRACI (Associação Brasileira de Cineastas), associação que congrega parte dos entes contrários ao anteprojeto.

Durante anos presenciamos barbaridades desse modelo. Agora existe uma proposta regulamentadora, sim, ôpa, atenção, alguns privilégios vão acabar, mas, tudo que sempre sonhei é escapar das mãos de um diretor de marketing. Se criarmos regras claras, democráticas de acesso aos fundos, discordo de você, nunca mais vamos ficar nas mãos de governos omissos com cultura, porque VAMOS APROVEITAR ESSE GOVERNO e REGULAMENTAR ESSAS QUESTÕES E APROVÁ-LAS NO CONGRESSO<sup>167</sup>.

E Cacá Diegues responde:

(...) numa sucessão de mecanismos que terminam no controle absoluto de toda atividade que passa a depender, em primeira e última instância, de três diretores da ANCINAV. Eu também quero me livrar dos diretores de marketing - mas você quer trocá-los pela ditadura de três burocratas, desse ou de qualquer outro governo que venha por aí?<sup>168</sup>

Um ponto que foi questionado no anteprojeto era o acúmulo de poder da agência que poderia resultar em dirigismo estatal. No entanto, o objetivo da proposta era abrir o mercado, que é apontado por muitos produtores como o verdadeiro dirigista, já que impõe determinados tipos de produto ao público que fica sem opção de escolha, como ressalta o cineasta Murilo Salles: “sabemos também que é delicado porque não pode vir por imposição, por decreto, mas ‘dirigismo cultural’ é o que a indústria de entretenimento americana faz hoje. Precisamos criar regulações pró-isonomia de mercado”<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> SALLES, Murilo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 12 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-August/006362.html>>. Acesso em: 13 de mar. 2014.

<sup>168</sup> DIEGUES, Cacá. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 13 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-August/006366.html>>. Acesso em: 13 de mar. 2014.

<sup>169</sup> SALLES, Murilo. Ancinav: unir para democratizar. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 ago. 2004.

Os cineastas que visam lançamentos comerciais dependem do artigo 3º da Lei do Audiovisual, sendo quase sempre o mesmo grupo beneficiado. Esta problemática foi reconhecida e discutida pelo meio cinematográfico, que também se dividiu em relação a esta questão:

Resta a questão do Artigo 3º, esse sim um grande problema, que sempre suscitou discussões e discordâncias entre os cineastas, porque existe a "turma que tem acesso ao artigo 3º e a turma que não tem". Pessoalmente, acho que do total do montante de recursos destinados as majors para escolherem em que filmes investir, acho que 50% desses recursos deveriam ser destinados para um fundo da ANCINE/ANCINAV e distribuídos dentro de critérios pré-determinados<sup>170</sup>.

Tenho insistido em que é absurdo incentivar as Majors com o famoso artigo 3º, que devolve imposto de renda às distribuidoras de filmes estrangeiros para que invistam no cinema nacional e negar idêntico subsídio às emissoras de televisão, com as devidas salvaguardas para que utilizem tal subsídio em co-produção com cineastas independentes. Mas cineastas de um filme só, ou habituados ao subsídio sem obrigações profissionais têm medo. Não conseguem imaginar a quantidade de trabalho para todos, se o SBT, a Bandeirantes, a Record, enfim, todas as emissoras tiverem o mesmo direito que as Majors Colúmbia, Warner, Metro, Universal etc. de fazerem filmes nacionais. Acham que perderão a autonomia e, portanto, são contra estender tais subsídios às televisões. Mais: preferem um projeto que as obrigue a exibir filmes pouco profissionais em horário nobre<sup>171</sup>.

A discussão também abordou a relação da Globo Filmes com os cineastas, onde o diretor de Operações da Globo Filmes, Carlos Eduardo Rodrigues, discute com o produtor Paulo Boccato:

O modelo da Globo Filmes já provou ser de sucesso e pode ser seguido por outras tvs, assim como podem ser criados outros modelos de sucesso. Mas não vamos destruir ou criticar o que deu certo. Dizer que o modelo não foi bem sucedido é uma das maiores besteiras que estou ouvindo e lendo (...)<sup>172</sup>.

O sucesso do modelo da Globo Filmes é incontestável e acho que os filmes que são lançados com essa parceria são absolutamente necessários para a saúde do cinema brasileiro. O que é contestável é que esse modelo acaba se impondo como único. E, deixo isso bem claro, não por culpa da Globo Filmes, que está fazendo bem o trabalho a que se propõe, mas por culpa do modelo de "mercado" que temos no país e que queremos mudar<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> SALLES, Murilo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 12 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-August/006362.html>>. Acesso em: 13 de mar. 2014.

<sup>171</sup> FARIAS, Roberto. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006911.html>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

<sup>172</sup> RODRIGUES, Carlos Eduardo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 dez. 2004. Disponível em: <<http://cinemabrazil.org.br/site02/debate.htm>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

<sup>173</sup> BOCCATO, Paulo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 dez. 2004. Disponível em: <<http://cinemabrazil.org.br/site02/debate.htm>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

Ainda sobre a relação dos cineastas com o mercado o cineasta Marcos Manhães Marin responde ao posicionamento de Roberto Farias:

Por parte dos cineastas, o que mais dói é o pouco acesso dos seus filmes à televisão. Querem, portanto, a famosa cota de filmes nacionais na televisão.(...) A Globo é contra a cota e qualquer ingerência à grade de programação. Para seus dirigentes, não se pode abrir a guarda porque logo criarão outras e atrás delas, censuras. Pode ser que esse sentimento seja exagerado, mas é questão de princípio. A Globo está acima de qualquer cota que se pretenda estabelecer<sup>174</sup>.

Dói, mas se nada for feito, só os filmes dos grandes diretores ou dos diretores contratados da Globo, como o Jayme Monjardim, o Jorge Fernando, etc. irão ter espaço garantido. Os outros vão continuar com a dor de ver seus filmes serem produzidos a duras penas (MESMO os que ganham prêmios entre dezenas de outros rejeitados) e depois morrerem nas prateleiras, e AINDA POR CIMA serem taxados pela burrice do TCU de filmes de pouco apelo de mercado. O gargalo é a Exibição, tanto nas salas de cinema e na TV, e não adianta saturar o mercado com filmes de uma única tendência. Tem de haver espaço para a Diversidade. Espaço para filmes prontos fora da TV, e inclusive espaço para os filmes feitos dentro das televisões, e utilizando diretores contratados da TV<sup>175</sup>.

É interessante observar que o grupo defensor do anteprojeto alega que o grupo opositor tem medo de perder os privilégios, já o grupo opositor afirma que os componentes do outro grupo não são profissionais. Outra discordância no debate é referente às acusações em torno do caráter da proposta. Os defensores do anteprojeto afirmam que esta é uma proposta democrática que visa assegurar a expressão dos diversos tipos de produção audiovisual, enquanto os opositores a acusam de autoritária e controladora da liberdade de expressão.

A agência, se aprovada, dará mais condições para os pequenos produtores trabalharem. Quem critica a Ancinav faz parte de um cartel que domina os recursos destinados ao setor. Agora, o FAC quer abortar o projeto antes que ele chegue ao Congresso. Isso, sim, é autoritário<sup>176</sup>.

Friso que para mim, CINEMA NACIONAL não é só aquele que é feito por atores brasileiros e falado em português. É preciso se garantir uma DIVERSIDADE, dar oportunidade a uma gama de cineastas também bons como você é, mas que estão de fora. Um Sistema que contemple tanto uns como outros será bem vindo. Espero que o CSC continue tendo o bom senso que está tendo de manter a essência do projeto ANCINAV. Vai dar certo<sup>177</sup>.

<sup>174</sup> FARIAS, Roberto. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006911.html>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

<sup>175</sup> MARINS, Marcos Manhães. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006911.html>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

<sup>176</sup> VILLALBA, Patrícia. Cada grupo aponta um “golpe”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo. 18 dez. 2004.

<sup>177</sup> MARINS, Marcos Manhães. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006917.html>>. Acesso em: 15 de mar. 2014.



Apesar da divisão de opiniões no meio cinematográfico em relação à criação e às atribuições da nova agência, ambos os lados defendiam a participação do Estado no fomento do setor e o aumento de subsídios para a produção.

É válido destacar que a Ancine não aparece nestas discussões. A agência que seria afetada diretamente pela criação da Ancinav não participou da elaboração do novo projeto. Seu então presidente, Gustavo Dahl, ao ser questionado sobre o anteprojeto procurava não se posicionar. Em entrevista concedida ao pesquisador Marcus Vinícius Alvarenga já em 2009, Dahl comenta a falta de participação da Ancine:

Na campanha pela vinculação da Ancine ao MinC, Orlando Senna já num evento de preparação para o novo governo Lula em 2003, disse que a Ancine voltaria ao ponto original do debate, incluindo a televisão, eu achei estranho, pois não me chamaram para conversar, não me perguntavam o que eu achava e também surgia dentro da proposta da Ancinav que esta teria uma outra diretoria, tornando-se uma outra Agência. Ele fez uma campanha explícita, dizendo isso no programa Roda Viva, no jornal *Valor Econômico*, disse que ia tirar a Ancine da inércia, iniciou uma campanha dizendo que eu seria demitido, dizendo que eu era, por enquanto, diretor da Ancine, mas eu estava estruturando, amansando administrativamente a Agência, ela estava com apenas dois diretores e depois nomeou mais dois, o Manoel Rangel e o Nilson Rodrigues<sup>178</sup>.

Quanto às novas funções da agência e a inserção da televisão na política audiovisual, Gustavo Dahl declarou que “Primeiro, é preciso saber qual o nível de intervenção que se quer na área do conteúdo audiovisual brasileiro na televisão. É preciso saber qual será a modificação nos mecanismos de fomento nas estatais que tanto o ministro Gushiken como o ministro Gil sinalizaram<sup>179</sup>”. Dahl defendia a necessidade de elaborar um plano de ação com objetivos claros antes da criação da agência.

Por mais que defendesse a participação da televisão no fomento à atividade cinematográfica, Gustavo Dahl não apoiou publicamente o anteprojeto da Ancinav. Ele defendia a manutenção da Ancine, então com três anos de funcionamento:

O meu ponto de vista nasce do meu posto de observação e do meu lugar de fala.... Acredito que a agência já fez vários progressos...A impressão que se tem é de que ela está no meio da arrumação da casa”, afirmou. “É evidente que quando você não

<sup>178</sup> DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Marcus Vinícius Alvarenga. In: ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 139.

<sup>179</sup> DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Israel do Vale. In: VALE, Israel do. Gustavo Dahl quer “intervenção na área de distribuição”. *Cultura e Mercado*, 15 out. 2003. Disponível em <<http://www.culturaemercado.com.br/noticias/gustavo-dahl-quer-intervencao-na-area-de-distribuicao/>>. Acesso em: 22 maio 2014.

completou uma etapa, a idéia de abrir outra etapa passa um sentimento de perturbação do trabalho que está sendo desenvolvido<sup>180</sup>.

E também chamava a atenção para o problema histórico de se criar novos órgãos para o cinema ao invés de fortalecê-los “A revisão do modelo desenhado há quase 3 anos é oportuna, mas ela precisa ser cautelosa porque na atividade cinematográfica há uma sucessão de criação e extinção de instituições”<sup>181</sup>.

A ideia de Gustavo Dahl era fortalecer a Ancine e expandir suas ações para outros mercados até chegar na televisão, como explica em entrevista:

Depois, exprimi minha análise para um crescimento em módulo da agência, a qual a Ancine deve ser fortalecida, e depois ela incorporaria o mercado de vídeo, e depois disso trabalharia o conteúdo brasileiro na televisão por assinatura, e depois, enfrentar-se-ia as questões da televisão aberta. Disse que com a Medida Provisória, ao usar a questão do conteúdo brasileiro já havia uma condição de envolvimento, de interface com a televisão brasileira, havendo titularidade para pedir que a televisão brasileira exibisse o conteúdo brasileiro produzido pelo Estado, mas a visão era considerada gradualista e tímida<sup>182</sup>.

A falta de participação da Ancine na elaboração do anteprojeto e as declarações de Gustavo Dahl demonstram a divisão de opiniões também no meio institucional, sendo o MinC e a Secretaria do Audiovisual defensores do anteprojeto, enquanto a Ancine optou por não se posicionar. Mesmo que não tenha se posicionado contrariamente ao anteprojeto, a falta de apoio em sua defesa e as declarações de seu presidente Gustavo Dahl transparecem a não concordância da Ancine com a criação da Ancinav.

Esta posição da Ancine reflete a situação do seu então presidente Gustavo Dahl com o novo governo. Mesmo que não esteja nos documentos, é possível levantar a hipótese de que seu grupo político estava sendo enfraquecido em favor de um novo grupo.

Gustavo Dahl fazia parte do grupo ligado ao Cinema Novo, junto com Luiz Calos Barreto, e o governo passou a apoiar um novo grupo ligado ao PT que estava se estruturando, com Orlando Senna, Juca Ferreira, entre outros. Assim, Gustavo Dahl sabia que

<sup>180</sup> MUDANÇA para Ancinav vai demorar, diz diretor. *Portal Terra*. São Paulo, 11 nov. 2003. Cinema. Disponível em: <<http://cinema.terra.com.br/noticias/0,,OI209011-EI1176,00-Mudanca+para+Ancinav+vai+demorar+diz+diretor.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.

GOVERNO encerra parceria PIC-TV. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 abr. 2001. Caderno 2. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,governo-encerra-parceria-pic-tv,20010426p1913>>. Acesso em: 10 maio 2014.

<sup>181</sup> Idem.

<sup>182</sup> DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Marcus Vinícius Alvarenga. In: ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 140.

se a nova agência fosse criada outro presidente seria indicado para administrá-la, muito provavelmente ligado a este novo grupo político.

Um fato que pode demonstrar o enfraquecimento de Gustavo Dahl e seu grupo é a mudança na subordinação dos órgãos criados pela MP 2.228-1/2001 e a nova alteração presente no anteprojeto da Ancinav. Tal fato pode ser visto na Tabela 8:

**Tabela 8 – Subordinação dos órgãos públicos**

<b>Órgão</b>	<b>Proposta Gustavo Dahl</b>	<b>Governo Lula</b>	<b>Ancinav</b>
Ancine/ Ancinav	MIDIC	MinC	MinC
CSC	Casa Civil	MinC	Casa Civil

Fonte: Elaborado pela autora.

Estas mudanças podem indicar uma disputa política entre o governo Lula/ Gilberto Gil e Gustavo Dahl, já que foi desmontado o modelo do tripé institucional proposto por este, enfraquecendo sua proposta e seu poder político. No entanto, com o anteprojeto da Ancinav o CSA voltaria a ser subordinado à Casa Civil, demonstrando a importância desta vinculação proposta por Gustavo Dahl.

No início do governo Lula o MinC se fortaleceu, a Ancine e o CSC passaram a ser subordinados a ele e a Secretaria do Audiovisual (SAV) também teve suas funções aumentadas, o que conseqüentemente diminuiu o poder da Ancine, logo de Gustavo Dahl.

A partir deste contexto e da situação de Gustavo Dahl junto ao MinC, devido à defesa pela subordinação da Ancine ao MIDIC, pode-se levantar a hipótese de que a proposta de criação da Ancinav serviria para tirar Gustavo Dahl da presidência da Ancine, pois com uma nova agência seria nomeado um novo presidente ligado a outro grupo político.

No entanto não acredito que seja esta a motivação da criação da Ancinav, mas é evidente que havia uma briga de grupos políticos interessados em conduzir a política cinematográfica nacional.

## 3.2 Trajetória do anteprojeto: versões e arquivamento

Neste contexto de ataque da mídia e divisão do meio cinematográfico, o MinC procurou defender o anteprojeto e esclarecer suas propostas e seus objetivos. A partir das contribuições feitas pela consulta pública e de propostas elaboradas por agentes do setor, o anteprojeto foi revisado duas vezes e teve suas medidas alteradas.

### 3.2.1 Consulta Pública

A consulta pública foi realizada do dia 11 de agosto de 2004 a 1 de outubro de 2004. Foram 52 dias de consulta em que a sociedade civil pôde enviar suas contribuições pelo site do projeto da Ancinav. Foram enviadas aproximadamente 500 contribuições de cidadãos e instituições. As contribuições foram encaminhadas pelo ministério da Cultura ao Conselho Superior do Cinema com o objetivo de auxiliar a revisão do anteprojeto.

Dentre as contribuições enviadas via site algumas se dedicam apenas a fazer comentários contrários ou de apoio ao anteprojeto, sem elaborar sugestões que possam contribuir com a proposta. Alguns exemplos são:

Em vez de tentarem regular, invistam na educação das nossas crianças e jovens (o ensino público está falido) para que se formem cidadãos mais conscientes e eles mesmo escolham o que querem ler, ver e ouvir. Estou indignada com o Governo do PT. Primeiro a Ancinav, depois o CFJ [Conselho Federal de Jornalismo] e o que virá no futuro? A influência sobre os nossos hábitos de vestir, de comer...? (Ana Maria Luisi, Jornalista)<sup>183</sup>

Parabéns ao MinC pela iniciativa. Tanto pela coragem de enfrentar instituições e modelos arcaicos e prejudiciais à cultura, quanto pelo processo transparente e democrático com que a discussão está se dando na sociedade. Espero que o MinC consiga dialogar com as organizações envolvidas e implicadas no projeto e saiba estabelecer um fio de prumo capaz de abrir mercado e permitir uma concorrência menos desleal entre os vários players desse complexo e difícil mercado. (Leonardo Brant, consultor)<sup>184</sup>

Grande parte das opiniões contrárias ao anteprojeto criticaram as medidas que propunham a taxaço do setor, sobretudo a taxaço na locaço de vídeos. Muitos comerciantes enviaram críticas sobre a criaço desta taxa e argumentaram que ela incentivaria a pirataria e ocasionaria o fechamento de pequenas locadoras. Os consumidores também enviaram opiniões contrárias à taxaço, alegando que já pagavam impostos demais.

<sup>183</sup> LUISI, Ana Maria. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 9.

<sup>184</sup> BRANT, Leonardo. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 10 - 11.

As contribuições mais completas, que analisaram as medidas do anteprojeto indicando alterações e acrescentando propostas foram realizadas por instituições ou grupos de acordo com sua área de atuação, como o Coletivo Fora do Eixo, que sugeriu que as cooperativas fossem incluídas como produtoras independentes:

Solicitamos que o anteprojeto de lei da ANCINAV seja modificado no sentido de incluir as cooperativas de produção de conteúdo audiovisual no mesmo patamar das empresas produtoras, proporcionando iguais condições de acesso aos mecanismos de produção audiovisual a estes dois tipos de sociedade jurídica<sup>185</sup>.

A associação de Cineclubes que destacou a importância de definir a atividade sem fins lucrativos para que possa entrar como exceção em algumas medidas do anteprojeto:

Propomos, então, a introdução de um artigo – pela lógica, se seguiria ao 39 -com a seguinte redação:

Art. 40 – Para os fins desta Lei, empresa ou entidade sem fins lucrativos é aquela que aplica seus recursos exclusivamente na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos, sendo vedada a distribuição de lucros, bonificações ou quaisquer vantagens pecuniárias a dirigentes, mantenedores e associados

Em diferentes artigos deste anteprojeto, a adoção desta disposição e nomenclatura dará mais clareza e preservará direitos e interesses não apenas de cineclubes, mas de outras associações sem fins lucrativos que têm surgido no universo da cultura audiovisual, como os pontos de cultura, além de cinematecas<sup>186</sup>.

A Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV) sugere maior reserva de espaço na grade de programação das emissoras de televisão:

Art. 90 - As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais cederão um mínimo de 30 por cento de todo seu horário de programação para exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras destinadas ao público infantil e juvenil, bem como obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção independente regional. É obrigatória a distribuição proporcional deste percentual de programação independente na faixa compreendida entre 9h00 e 22h00<sup>187</sup>.

Os posicionamentos contrários que se preocuparam em analisar e comentar as medidas do anteprojeto foram as empresas que tinham seus interesses em jogo, como a Vivo,

<sup>185</sup> MARANHÃO, Pedro. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 13 - 15. Acesso em: 16 mar. 2014.

<sup>186</sup> MACEDO, Felipe.; SEABRA, Carlos. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 241 - 245. Acesso em: 17 mar. 2014.

<sup>187</sup> PROPOSTAS da ABPI e ARTV. *Proposta encaminhada diretamente por e-mail ao Ministério da Cultura*. Internet Machine. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20041214221511/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/arquivos/contribuicoes\\_em\\_anexos\\_de%20e-mail.pdf](http://web.archive.org/web/20041214221511/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/arquivos/contribuicoes_em_anexos_de%20e-mail.pdf)>, p. 33.

empresa de telefonia móvel que solicita a melhor definição das funções da Anatel e da Ancinav:

Os artigos 41 a 46 tratam da exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais nos serviços de telecomunicações. Ocorre que, na forma como o Anteprojeto encontra-se redigido, não há a definição expressa de mecanismos de cooperação do Ministério das Comunicações e da Anatel para com o Ministério da Cultura e a ANCINAV, quanto à observância das normas referentes à exploração de atividades cinematográficas pelos prestadores dos serviços de telecomunicações, ou dos demais prestadores dos serviços de telecomunicações que, muito embora não tenham conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou ofereçam ao usuário!

Referidos dispositivos legais não estabelecem, de forma explícita, a forma mediante a qual a ANCINAV pretende regular a exploração de atividade cinematográfica e audiovisual de prestadores de serviços de telecomunicações que, muito embora, não tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou ofereçam ao usuário! Note-se que o referido Anteprojeto de Lei quer estabelecer um controle sob um conteúdo que, sequer, é produzido pela operadora de telecomunicações que o transmite ao usuário, caracterizando uma interferência nos negócios privados dessa prestadora.

Desta feita, urge salientar que a regulação dos serviços de telecomunicação é de exclusiva competência da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. [...]A competência para a edição de normas regulamentares é exclusiva da ANATEL, devendo o Anteprojeto ora comentado ter sua redação aclarada a fim de que sejam definidos os estritos limites de atuação da ANCINAV, o que deve ser feito em parceria com a ANATEL<sup>188</sup>.

A empresa de telecomunicação Telefônica recomenda que as referências aos serviços de telecomunicações sejam retiradas do anteprojeto:

(Art. 45.)Art 42. Visando propiciar a competição efetiva e a diversidade de fontes de informação, a Ancinav poderá estabelecer condições à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de telecomunicações e suas coligadas, controladas ou controladoras.

Proposta da Telefônica:

Exclusão do artigo.

Justificativa/Comentário:

A possibilidade de, a qualquer momento, a Ancinav estabelecer restrições a prestadoras de serviços de telecomunicações traz incertezas quanto a viabilidade jurídica e econômica de qualquer modelo de negócios e, por consequência, limita ou afasta investimentos de capital neste setor. Sugere-se, portanto, a exclusão desse artigo<sup>189</sup>.

A Internet Group do Brasil Ltda. ("iG"), provedor de Serviços de Acesso à Internet também se manifestou:

<sup>188</sup> VIVO. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 136 - 138. Acesso em: 17 mar. 2014.

<sup>189</sup> MELO, Jussara Costa; TÁPIAS, Camilla Tedeschi de Toledo. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 267 – 271.

1.12. A regulamentação da Internet possui uma característica peculiar que consiste no fato de que um arcabouço jurídico sem o correspondente amparo e viabilidade técnico-operacional pode, facilmente, vir a transformar-se em mera carta de boas intenções. Nenhuma regulamentação na Internet será plenamente eficaz se não houver o desenvolvimento de técnicas e métodos de polícia investigativa, auxiliados por uma cooperação internacional, para tornar aplicável essa regulamentação.

Altere-se a redação do inciso I do parágrafo 1.º do artigo 34 do Anteprojeto, para ter a seguinte nova redação:

"(Art. 37.) Art. 34. (...)

I – a exploração, direta e indireta, comercial e não comercial, de qualquer natureza e finalidade, por quaisquer meios, **exceto a Internet**, de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais; e ; (...)"<sup>190</sup>.

Participaram da consulta pública profissionais de diversas áreas, como estudantes, advogados, comerciantes, funcionários públicos, engenheiros, entre outros. As instituições e associações que participaram estão listadas abaixo de acordo com documento disponível no site do ministério da Cultura<sup>191</sup>.

## **ARTISTAS E TÉCNICOS**

- CONATED - Colégio Nacional de Sindicatos de Artistas e Técnicos (regionais do SATED, SINDDANÇA/SP e SPD/RJ)
- ARTV - Associação Brasileira de Roteiristas de Televisão e outros Veículos de Comunicação
- Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo

## **PRODUTORES INDEPENDENTES DE TELEVISÃO**

- ABPI TV – Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão

## **PRODUTORES E DIRETORES DE CINEMA**

- APCNN - Associação de Produtores do Norte/ Nordeste
- APROCINE - Associação de Produtores e Realizadores de Filmes de Longa Metragem de Brasília
- ABRACI - Associação Brasileira de Cineastas/Rio de Janeiro
- ABD Nacional - Associação Brasileira de Documentaristas

## **PRODUTORAS**

- Photon Filmes - Cooperativa Cinematográfica
- APOLO - Associação de Cinema e Vídeo
- Cinédia Estúdios

<sup>190</sup> SUZUKI, Matinas. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 112 – 118.

<sup>191</sup> LISTA de proponentes. Ministério da Cultura. Acesso em: 10 maio 2014. Internet Wayback Machine.

Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20041215002616/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/artigoseopinioes/lista\\_proponentes.php](http://web.archive.org/web/20041215002616/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/artigoseopinioes/lista_proponentes.php)>

- FORA DO EIXO - Cooperativa dos Profissionais de Artes Cinematográficas, de Vídeos e de Áudios Ltda

### **INFRA-ESTRUTURA**

- Grupo de Trabalho da Infra-estrutura de Base (ABEICA - Associação Brasileira das empresas de Infra Estrutura Cinematográfica e Audiovisual e ABELE - Associação Brasileira das Empresas Locadoras de Equipamentos Cinematográficos Ltda)
- APSC - Associação dos Profissionais de Som Cinematográfico + ABEICA (Edina Fuji e José Pedro Scatena), ABELE (Abraham Sochaczewski e Paulo Ribeiro)
- ABED - Associação Brasileira dos Estúdios de Dublagem

### **TV ABERTA**

- ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- RBS - Rede Brasil Sul de Comunicação

### **TV POR ASSINATURA**

- ABTU - Associação Brasileira de Televisão em UHF
- ABRIL S.A.
- Associação Neo TV
- ABPTA - Associação Brasileira dos Programadores de TV por Assinatura
- ABTA - Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
- ESPN Brasil
- CINEBRASIL TV

### **DISTRIBUIDORES**

- SEDCMRJ - Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Município do Rio de Janeiro
- Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas, Vídeo e Similares do Estado de São Paulo

### **EXIBIDORES**

- ABRACINE - Associação Brasileira de Cinemas
- ABRAPLEX - Associação Brasileira de Operadores de Multiplex
- FENECC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas
- Núcleo de Cinema de Ribeirão Preto

### **INTERSETORIAIS DE CINEMA E AUDIOVISUAL**

- CBC - CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA
- Grupo intersetorial de Produção, Exibição, Distribuição/Comercialização, Infra-estrutura Técnica e Televisão (SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual, ABRAPLEX - Associação das Empresas de Multiplex, Sindicato dos Distribuidores do Rio de Janeiro, FENEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas, Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas e Vídeo e Similares de São Paulo, Sindicato dos Empregados das Empresas Distribuidoras do Rio de Janeiro, Sindicato dos



Empregados das Empresas Distribuidoras de São Paulo, ABRADI - Associação Brasileira de Distribuidoras Independentes, Associação Brasileira de Infra-estrutura, ABERT - Associação Brasileira de Rádio e Televisão, Rede Globo de Televisão)

- ASOPROD - Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay
- Coalición Chilena para la Diversidad Cultural (22 associações profissionais de cultura do Chile, incluindo as associações do setor audiovisual)
- Carta de Camboriú (III Catarina Festival de Documentário)
- Associação Cultural El Ojo Cojo (Madri/Espanha)

### **PROVEDORES/SERVIDORES DE INTERNET**

- IG - Internet Group do Brasil
- Terra
- Yahoo! Brasil

### **TELEFONIA**

- Telefonica
- Vivo
- Telemar
- CTBC Telecom
- Claro
- Siemens
- Telemig Celular
- Amazônia Celular
- Alcatel Telecomunicações S/A

### **JOGOS ELETRÔNICOS**

- AmokEntertainment

### **VÍDEO DOMÉSTICO**

- UBV - União Brasileira de Vídeo

### **PUBLICIDADE**

- CONAR - Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária
- APROSOM - Associação Brasileira das Produtoras de Fonogramas Publicitários
- Cámara Argentina de Anunciantes
- Cámara de Anunciantes delUruguay

### **DIREITO AUTORAL**

- SBACEM - Sociedade Brasileira de Autores, Compositores e Escritores de Música (filiada à CISAC)
- ABRAMUS - Associação Brasileira de Músicos
- UBC - União Brasileira de Compositores
- AMAR/SOMBRÁS - Associação de Músicos, Arranjadores e Regentes (Sociedade Musical Brasileira)
- I Congresso Mundial de Gestão Coletiva de Direito Autoral

- ECAD - Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
- ABDA - Associação Brasileira de Direito Autoral
- ASPI - Associação Paulista da Propriedade Intelectual
- ABPD - Associação Brasileira dos Produtores de Discos
- ABEM - Associação Brasileira dos Editores de Música
- Grupo de Compositores de Trilhas Musicais na Área de Televisão do Rio de Janeiro (Alberto Rozemblit, Alexandre Negreiros, Aluisio Didier, Áurea Regina Coelho, Francisco Adnet, Guilherme Dias Gomes, Iuri Cunha, João Paulo Mendonça, Márcio da Silva Pereira, Márcio Lomiranda, Mú Carvalho, MúChebabi, Paulo Henrique, Ricardo Ottoboni, Rodolpho Rebuzzi, Roger Henri, Tim Rescala, Victor Pozas)
- ABPI – Associação Brasileira da Propriedade Intelectual

### **PESQUISA, DOCUMENTÁRIOS, ENSINO, PRESERVAÇÃO, CINECLUBES, FESTIVAIS**

- Grupo representativo do setor de Cinema Cultural (ABD Nacional - Associação Brasileira de Documentaristas, Fórum dos Festivais, FORCINE - Fórum Brasileiro de Ensino de Cinema e Audiovisual, CPCB - Centro de Pesquisadores do Cinema Brasileiro)
- FORCINE - Fórum Brasileiro de Ensino de Cinema e Audiovisual
- CPCB - Centro de Pesquisadores do Cinema Brasileiro
- 48 cineclubes brasileiros
- Centro de Documentação e Memória Sindical da Central Única dos Trabalhadores - CUT
- FMIS/RJ – Fundação Museu da Imagem e do Som do Rio de Janeiro

### **COMUNICAÇÃO SOCIAL**

- Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social
- FNDC - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

### **LISTA DE DISCUSSÃO NA INTERNET**

- Cinema Brasil

### **ADVOGADOS**

- Xavier, Bernardes, Bragança, Sociedade de Advogados
- ABDI - Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações

### **AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO**

- ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação

### **INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

- ministério Público Federal

Também foram enviadas sugestões por e-mail e carta diretamente ao ministério da Cultura. Pela quantidade e variedade de agentes que participaram da consulta pública, esta etapa foi de grande importância no processo de discussão do anteprojeto e no seu amadurecimento.

Estas colaborações somadas à pressão da mídia fez com que o anteprojeto fosse alterado, retirando algumas das medidas mais polêmicas e reescrevendo alguns artigos. Assim, o anteprojeto contou com três versões oficiais.

### 3.2.2 Versões e trâmite do anteprojeto

Na primeira versão do anteprojeto, dentre os princípios fundamentais, a agência também teria as funções de planejar, administrar, regulamentar e fiscalizar as atividades cinematográficas e audiovisuais. Já na segunda versão foram retiradas as funções de administrar e planejar, funções que caberiam ao Conselho Superior de Cinema e Audiovisual.

Ainda nos princípios fundamentais do anteprojeto foram retiradas na segunda versão algumas medidas que poderiam sugerir dirigismo estatal, como:

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

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

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;

XVII - proteger os valores éticos e sociais da pessoa e da família.<sup>192</sup>

Ao prever o respeito a valores vagos como “valores éticos e sociais da pessoa e da família” a medida poderia dar margem a intervenções no conteúdo a ser veiculado, então o MinC optou por retirar estes incisos do artigo 4º.

Outro artigo que foi retirado por seu caráter ambíguo que dava margens a interpretações de intervencionismo foi o artigo 8º da primeira versão:

---

<sup>192</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e dá outras providências*. 1. ed. 2004, p. 1 - 2.

Art. 8º No exercício da regulação das atividades cinematográficas e audiovisuais, o Poder Público observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

I — a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;

II — os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;<sup>193</sup>

A primeira versão criava a Ancinav por meio do artigo 13, mas não se referia a Ancine, não sendo possível saber se a agência seria transformada, extinta ou se manteriam as duas. Esta medida também é alterada na versão seguinte, na qual a Ancinav seria criada por transformação da já existente Ancine.

Art 11. Fica criada, por transformação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, com a função de ente regulador das atividades cinematográficas e audiovisuais.<sup>194</sup>

Dentre as propostas do artigo 42:

Art. 42. A Ancinav disporá sobre a observância, pelas prestadoras dos serviços de telecomunicações enumerados 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.<sup>195</sup>

Foram retirados os incisos I e IV para que não fossem interpretados como intervenção no conteúdo, assim como o inciso I do artigo 43 que gerou polêmica ao se referir a responsabilidade editorial das prestadoras de serviços de radiodifusão:

Art. 43. À 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<sup>196</sup>

<sup>193</sup> Ibidem. p. 3.

<sup>194</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e dá outras providências*. 2. ed. 2004, p. 4.

<sup>195</sup> BRASIL. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e dá outras providências*. 1. ed. 2004, p. 13.

O artigo 60 presente na primeira versão só foi retirado na terceira versão devido às pressões dos grupos de comunicação que alegavam inconstitucionalidade na exigência de acesso aos contratos privados.

Art. 60. É obrigatório o registro, na Ancinav, dos contratos de co-produção, cessão de direitos de exploração comercial, exibição, veiculação, licenciamento, distribuição, comercialização, importação e exportação de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais, em qualquer suporte ou veículo no mercado brasileiro, na forma da regulamentação.<sup>197</sup>

As taxações previstas na Condecine também sofreram alterações na terceira versão do anteprojeto. A taxa de 10% sobre o valor do ingresso vendido nas salas de exibição deixou de existir. Esta medida enfrentou grande resistência do meio cinematográfico que alegava que a taxa de ingresso aumentaria os preços deste, mesmo sendo o exibidor o responsável por pagar esta taxa provavelmente ela seria repassada ao consumidor, e com isto elitizaria ainda mais o acesso às salas de cinema. O setor exibidor também declarou que esta taxa aumentaria os custos da sala de exibição e poderia ocasionar o fechamento de salas menores, contribuindo ainda mais para a concentração do parque exibidor em grandes centros.

Outras taxações de Condecine foram reduzidas na última versão do anteprojeto, como a taxa sobre a venda ou locação de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, que passou de 9% para 5% por unidade locada ou vendida. Esta taxa também foi muito questionada, tanto pelo setor como pelos consumidores, e foi bem destacada na consulta pública realizada pelo MinC. Os argumentos apresentados foram praticamente os mesmos que o do parque exibidor, que a taxa elevaria os custos e poderia ocasionar o fechamento das locadoras, e que iria encarecer uma forma mais popular de acesso ao cinema. A taxa de compra de espaço publicitário nos serviços de radiodifusão e telecomunicações foi reduzida de 4% para 3%.

A taxa resultante da exploração de obras cinematográficas nas salas de exibição também foi reduzida. A proposta inicial era que filmes estrangeiros lançados com mais de 200 cópias pagassem R\$600 mil, e para lançamentos de 101 a 200 cópias o valor seria de R\$150 mil, e no caso de filmes nacionais estes seriam taxados com apenas 10% deste valor. A versão final ficou com o máximo de R\$ 80 mil para filmes estrangeiros com mais de 451 cópias, mantendo os 10% no caso de lançamentos nacionais.

---

<sup>196</sup> Ibidem. p. 14

<sup>197</sup> Ibidem. p. 60.

Na primeira e na segunda versão do anteprojeto estava prevista a criação de dois fundos, o Funcinav destinado ao fomento da atividade audiovisual, e o Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual (Fiscinav), “destinado a cobrir as despesas feitas pelo Poder Executivo na execução da fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, no desenvolvimento de meios e no aperfeiçoamento de técnicas necessários ao exercício desta atividade”<sup>198</sup>. Uma das fontes de recursos deste fundo seria um percentual da arrecadação da Condecine. Na terceira versão do anteprojeto optou-se por manter somente a criação do Funcinav, que teria os recursos destinados tanto ao fomento da atividade quanto à fiscalização do setor e manutenção da agência.

Em relação à reserva de espaço para a produção audiovisual nacional, a primeira versão do anteprojeto propunha medidas mais protecionistas e que garantiriam o produto nacional em diferentes plataformas de exibição. Como o artigo 92 que garantiria o lançamento de obras nacionais no mercado de vídeo doméstico:

Art. 92. 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.<sup>199</sup>

O artigo 93 estabelecia a reserva de espaço para exibição de filmes de longa metragem nacional e produções independentes e regionais nos serviços de radiodifusão e telecomunicações.

Art. 93. As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicações 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.

Parágrafo único. Os anunciantes que patrocinarem a veiculação prevista no *caput* poderão abater como despesa operacional, além dos valores efetivamente pagos, um adicional de cinquenta por cento.<sup>200</sup>

E o artigo 94 previa a reserva de espaço para a veiculação de propaganda de filmes nacionais, medida que pretendia promover o lançamento do filme nacional, aumentando sua publicidade.

---

<sup>198</sup> Ibidem. p. 21.

<sup>199</sup> Ibidem. p. 25.

<sup>200</sup> Ibidem. p. 25 - 26.

Art. 94. 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.

Parágrafo único. As prestadoras poderão abater como despesa operacional, além dos valores efetivamente pagos, um adicional de cem por cento.<sup>201</sup>

Estas medidas visavam fortalecer a produção audiovisual nacional, pois incentivariam a produção, garantiriam espaço de exibição e diversificariam a programação da televisão. As medidas também estimulavam os anunciantes a patrocinarem a veiculação de produções nacionais.

Estas propostas encontraram grande resistência dos setores de radiodifusão e na terceira versão do anteprojeto foram substituídas por medidas que propunham o incentivo a veiculação de programação nacional e independente, e não mais de obrigatoriedade, como foi explicado no item **2.3**.

É possível perceber que as alterações feitas no anteprojeto objetivaram principalmente retirar ambiguidades e possíveis interpretações de dirigismo e autoritarismo por parte do Estado. As medidas que sofreram mais ataques foram retiradas e outras foram reescritas demonstrando a intenção do MinC em esclarecer as propostas e reforçar o caráter democrático do anteprojeto.

Outras alterações significativas foram relativas às taxações do setor. Devido às pressões exercidas as taxas foram reduzidas e até mesmo retiradas integralmente do projeto, como é o caso da taxa sobre o ingresso do cinema, que além da pressão dos exibidores sofreu pressões dos próprios consumidores, o que contribuiu para a retirada desta medida.

Estas alterações tinham como objetivo aprimorar o anteprojeto baseado nas contribuições do setor e da sociedade civil e também de diminuir os ataques que ele estava sofrendo na mídia. No entanto, mesmo com as novas versões o anteprojeto continuou encontrando forte oposição.

No meio do embate, Luiz Carlos Barreto liderou a elaboração de um documento que ficou conhecido como “Contra-projeto da Ancinav”. O documento foi apresentado em outubro de 2004 e pretendia substituir o atual projeto da Ancinav.

---

<sup>201</sup> Ibidem. p. 26.

O projeto foi assinado por profissionais de todos os elos da cadeia produtiva, como os diretores Aníbal Massaini, Paulo Thiago e Roberto Farias; os produtores Leonardo Monteiro de Barros, Diler Trindade, Luiz Carlos Barreto e Zelito Viana; os distribuidores Bruno Wainer (Lumière), Cesar Pereira da Silva e Jorge Peregrino (diretor da distribuidora United International Pictures), Marco Aurélio Marcondes, Wilson Feitosa (Europa Filmes), Rodrigo Saturnino (Columbia); os exibidores Luiz Severiano Ribeiro e Valmir Fernandes (presidente da rede Cinemark) e ainda Carlos Eduardo Rodrigues (diretor da Globo Filmes)<sup>202</sup>.

Também assinaram o documento as associações: SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual, ABRAPLEX - Associação das Empresas de Multiplex, Sindicato dos Distribuidores do Rio de Janeiro, FENEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas, Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas e Vídeo e Similares de São Paulo, Sindicato dos Empregados das Empresas Distribuidoras do Rio de Janeiro, Sindicato dos Empregados das Empresas Distribuidoras de São Paulo, ABRADI - Associação Brasileira de Distribuidoras Independentes, Associação Brasileira de Infra-estrutura, ABERT - Associação Brasileira de Rádio e Televisão e Rede Globo de Televisão.

Com 103 artigos e anexos, o contra-projeto muda a proposta do ministério da Cultura e reduz as atribuições da nova agência, que deixaria de regular o mercado e se encarregaria apenas de fomentar e fiscalizar o setor. A função central da agência passaria de “organizar as atividades audiovisuais” para “promover o desenvolvimento de atividades cinematográficas e audiovisuais”. No Livro sobre os princípios fundamentais foram retiradas as funções de regulação, combate ao abuso de poder econômico e zelo aos princípios constitucionais da Comunicação Social, as atividades da agência se concentraram em estimular e fomentar o setor.

As competências da agência também foram reduzidas, foram retiradas as medidas que regulavam os serviços de radiodifusão e telecomunicações e a fiscalização sobre os direitos autorais de obras cinematográficas e audiovisuais.

---

<sup>202</sup> LAUTERJUNG, Fernando; POSSEBON, Samuel. Ancinav do B. *Tela Viva*, São Paulo, v. 13, n. 143, out. 2004, p. 36.



O contra-projeto excluiu todo o Título II que se referia à exploração de atividades audiovisuais nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e nos serviços de telecomunicações, o que era uma questão fundamental abordada no anteprojeto.

As taxações propostas também perderam forças, a Condecine seria cobrada apenas pela exploração comercial de conteúdos audiovisuais por segmento de mercado e sobre a remessa de lucros decorrente da exploração de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil. Foram eliminadas as propostas de taxaço sobre a venda de ingresso no cinema, a compra de publicidade destinada aos serviços de radiodifusão, a locação e compra de vídeo e a taxaço progressiva sobre o número de cópias lançadas.

Além das taxações outras propostas perdem força, como a regulação da televisão aberta, a valorização da produção independente e regional, o combate à concentração e abuso de poder econômico na exploração da atividade audiovisual, itens que não são contemplados neste contra-projeto.

Até mesmo a capacidade de punição da agência foi reduzida de R\$ 25 milhões para no máximo R\$ 2 milhões. O Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual (Fiscinav) e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (Funcinav) foram mantidos, porém com menos recursos.

A televisão ficou de fora do contra-projeto, não foram destinadas cotas para programação nacional, nem para a programação independente e regional. Os serviços de telecomunicações também não foram abordados, a agência se limitaria novamente ao cinema.

O contra-projeto atende aos interesses das emissoras de televisão, dos distribuidores e exibidores, que não concordaram com as propostas do anteprojeto original, e dos cineastas cujos filmes têm ressonância de mercado. A nova agência teria basicamente as mesmas funções da atual Ancine, já que as medidas que tinham caráter inovador foram excluídas desta versão.

Em uma reunião do Conselho Superior de Cinema realizada em outubro de 2004, os grandes opositores do anteprojeto Roberto Farias e Carlos Eduardo Rodrigues, diretor da Globo Filmes, concordaram com a proposta original de criação da Ancinav e com sua função reguladora. No entanto, no dia seguinte ambos solicitaram ao conselho a alteração de seus votos, e voltaram a se posicionar contrariamente ao anteprojeto.

A alteração do voto em tão pouco tempo sugere interferência da Rede Globo, já que ambos eram ligados à emissora. Após a alteração do voto o Conselho volta a discutir as propostas a fim de chegar a um consenso sobre o anteprojeto. Em entrevista Carlos Augusto Calil, professor de cinema da Universidade Estadual de São Paulo e membro do Conselho comenta o episódio<sup>203</sup> “Aquela unanimidade era politicamente importante e vinha sendo elaborada com muito esforço. Mas prevaleceram os interesses particulares. Nesse episódio, ficou evidente que certos membros não tinham autonomia individual de voto”.

No dia 18 de novembro de 2004 foi realizado o Seminário “A Agência Nacional do Cinema e Audiovisual e o fortalecimento da produção audiovisual brasileira” na Câmara dos Deputados em Brasília. O evento foi realizado pelo Congresso Brasileiro de Cinema, promovido pela Casa Civil da Presidência da República, pelo ministério da Cultura e pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, contou com o patrocínio do Banco do Brasil, da Petrobrás e com apoio da Câmara dos Deputados e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O objetivo do Seminário foi apresentar e discutir o anteprojeto de criação da Ancinav. Foram ouvidas opiniões de diferentes agentes do setor, que explicaram como o anteprojeto iria interferir em cada setor e deram contribuições para o aperfeiçoamento do projeto.

Participaram do evento como palestrantes os deputados Walter Pinheiro (PT-BA) representante da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, Paulo Rubem Santiago (PT-PE) da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos deputados, e Orlando Fantazzini (PT-SP); Orlando Senna, Secretário do Audiovisual; Gustavo Dahl, presidente da Ancine; professora Dácia Ibiapina da Silva, Diretora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília; Geraldo Moraes, diretor-presidente do CBC; Manoel Rangel, assessor especial do ministro da Cultura, Bruno Wainer, diretor da distribuidora Lumière, Toni Venturi, presidente da Associação Paulista de Cineastas, Roberto Wagner, presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações, Marco Altberg, presidente da associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão, Neusa Rissette, diretora geral da NEO TV; e Luiz Alberto dos Santos, subchefe de Análise e

---

<sup>203</sup> SOUZA, Ana Paula; LÍRIO, Sérgio. A Rede Globo ganha outra. *Carta Capital*, São Paulo, n. 326, 26 jan. 2005 p. 26.

Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República como coordenador do Seminário.

Durante o seminário foram abordadas questões sobre a globalização e a convergência tecnológica, a necessidade de reorganizar o setor, estabelecer regras comuns para o setor audiovisual independente da tecnologia utilizada, garantindo a diversidade da produção e o equilíbrio no setor.

De acordo com o livro organizado pelo MinC com as transcrições das falas apresentadas no Seminário, foi possível analisar os discursos dos participantes. Em sua apresentação, Orlando Senna aponta a interferência do Estado no setor de comunicação e do audiovisual como a única maneira de proteger a cultura nacional e impedir a dominação de uma cultura por outra, sendo essencial para que o país se afirme como produtor de conteúdo, e não apenas consumidor.<sup>204</sup>

Bruno Wainer questiona a ausência de uma política para a distribuição nacional no anteprojeto da Ancinav. O distribuidor aponta a necessidade de formular uma política para este setor, fomentando e capitalizando as distribuidoras nacionais para que elas possam investir na produção de filmes nacionais e contribuir para a ocupação do mercado nacional. No entanto, vale ressaltar que a formulação de políticas para o setor seria elaborada pelo Conselho Superior de Cinema e Audiovisual, e não pelo anteprojeto de lei.<sup>205</sup>

Em sua fala, Manoel Rangel faz uma apresentação da minuta do anteprojeto da Ancinav, apontando seus fundamentos, as polêmicas e os antecedentes deste projeto. Destaca a importância da regulação dos meios de comunicação no contexto da globalização e a necessidade de atualizar a legislação brasileira, adequando-a ao cenário da convergência tecnológica e ao cenário econômico. Também destaca a importância da articulação entre a Ancinav e a Anatel, que deveriam trabalhar em colaboração.<sup>206</sup>

O cineasta e produtor Toni Venturi ressalta a importância do anteprojeto e o seu caráter liberal, que não corresponde às acusações de autoritarismo e censura.

Uma das principais conclusões que quero deixar em minha exposição é a de que o projeto ANCINAV, apoiado pelo cinema independente, é nada mais, nada menos do

---

<sup>204</sup> SEMINÁRIO “*Agência Nacional do Cinema e Audiovisual – ANCINAV e o fortalecimento da produção audiovisual brasileira*”, Brasília: Congresso Brasileiro de Cinema; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cultura; Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2004, p. 13 - 15.

<sup>205</sup> Ibidem. p. 38 - 43.

<sup>206</sup> Ibidem. p. 24 - 37.

que um choque liberal. Ao contrário do que foi dito e repisado por formadores de opinião, pessoas que têm acesso à mídia, ele não é autoritário, e sim “anticoncentracionista”, é antimonopólio. É um choque liberal. Ele simplesmente vai colocar o audiovisual num patamar de regulação capitalista<sup>207</sup>.

Geraldo Moraes aponta a discussão do anteprojeto como a “hora da verdade”, onde se posicionaria quem é contra ou a favor da regulamentação do setor. E este posicionamento refletiria o caráter histórico do debate e traria relações de interesse em suas discussões.<sup>208</sup>

O presidente da Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (ABRATEL), Roberto Wagner Monteiro, defendeu a regulação para os serviços de TV por assinatura via satélite, pois, em sua opinião, a TV aberta e a TV a cabo já estão suficientemente reguladas. Ele também chamou a atenção para a perda de funções da Anatel e do ministério das Comunicações caso o projeto fosse aprovado, o que poderia inviabilizar a existência destes órgãos. E concluiu sua apresentação apontando a dificuldade de o setor de radiodifusão e telecomunicação concordarem com as taxações propostas pela Condecine, a reserva de espaço na grade de programação e as multas e sanções que estes setores estariam sujeitos caso não cumprissem suas obrigações.<sup>209</sup>

O Seminário foi estruturado por apresentações dos convidados e perguntas da plateia, na qual também estavam presentes deputados e agentes do setor audiovisual. O clima foi favorável ao anteprojeto, os participantes elogiaram a iniciativa e demonstraram apoio a criação da agência, mesmo com algumas sugestões de alterações e ressalvas.

Após a realização do Seminário o anteprojeto deveria ser encaminhado ao Conselho Superior de Cinema que iria se reunir com representantes da sociedade civil, do setor e os nove ministros que fazem parte do Conselho para definir as últimas alterações no texto e enviá-lo ao Presidente da República para que este decidisse quando encaminhá-lo ao Congresso Nacional.

No entanto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva optou por promover uma revisão da proposta e não a encaminhar imediatamente para o Congresso Nacional. O presidente defendeu que era necessário primeiramente criar uma Lei Geral de Serviços de Comunicação Social Eletrônica, destinada a regulamentar o capítulo da Comunicação Social

---

<sup>207</sup> Ibidem. p. 43 - 48.

<sup>208</sup> Ibidem. p. 18 - 20.

<sup>209</sup> Ibidem. p. 67 - 73.

da Constituição Federal antes de criar a agência. Assim, a definição do marco regulatório deveria preceder a criação da agência que iria regular o setor.

O ministério da Cultura também previa a criação desta lei geral, mas após a criação da Ancinav. No entanto a ordem se inverteu e a criação da lei passou a ser a prioridade. A proposta era elaborar uma lei geral que abrangesse todo o setor audiovisual, inclusive os serviços de radiodifusão e telecomunicações, atualizando a legislação do setor. A Ancinav deveria ser criada com menos atribuições e após a aprovação desta lei geral a agência iniciaria a função de regular o setor.

No dia 24 de novembro de 2004 foi lançada oficialmente no Senado a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Cinematográfica Brasileira. A solenidade contou com a presença do secretário-executivo do ministério da Cultura, Juca Ferreira; o presidente do Congresso Nacional de Cinema, Geraldo Moraes; o coordenador-geral do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, Fernando Adolfo entre outros cineastas. A frente tinha como presidente a senadora Ideli Salvatti (PT/SC) e como vice-presidentes os deputados federais Maurício Rands (PT/PE) e Beto Albuquerque (PSB/RS) e mais de cem parlamentares que aderiram à Frente.<sup>210</sup>

O objetivo da Frente era agilizar a tramitação dos projetos referentes ao cinema e aumentar sua visibilidade no Congresso. Segundo a presidente da Frente “esta frente parlamentar surge com o propósito de estimular, divulgar e defender a nossa produção artística, propondo-se a colaborar com o poder público, entidades e associações voltadas à produção audiovisual de nosso país”.<sup>211</sup> Um dos objetivos da Frente era debater o anteprojeto de criação a Ancinav e se preparar para sua votação no Congresso Nacional.

A criação desta frente de apoio ao cinema demonstra que o anteprojeto de criação da Ancinav teria apoio no Congresso Nacional, ainda que não seja possível dizer se ele seria suficiente para a aprovação da proposta. No entanto, faz com que o anteprojeto encontre apoio institucional.

Em 15 de dezembro de 2004 o FAC realiza o I Ciclo de Debates do Fórum do Audiovisual e Cinema. O evento contou com a presença do jornalista Arnaldo Jabor, o

---

<sup>210</sup> SENADORA prevê que jogo será pesado no Congresso. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 18 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/28999>>. Acesso em: 09 maio 2014.

<sup>211</sup> BRASIL. Frente parlamentar em defesa do cinema será lançada nesta quarta. *Agência Senado*. Brasília, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2004/11/23/frente-parlamentar-em-defesa-do-cinema-sera-lancada-nesta-quarta>>. Acesso em: 09 maio 2014.

cineasta Roberto Farias, os publicitários Roberto Duailib e Gilberto Leifert, o antropólogo Roberto DaMatta, o professor de direito constitucional Luis Roberto Barros, o diretor da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura, Alexandre Annenberg, o jurista Ives Gandra Martins, o advogado Marcos Bitelli e o diretor da Ancine, João da Silveira<sup>212</sup>.

O evento contou com duas mesas de debates cujos temas foram “Liberdade” e “O Papel da Iniciativa na Indústria Cultural”. As falas se posicionaram contra a criação da Ancinav que sofreu duras críticas, alertaram para seu caráter dirigista e afirmaram a inconstitucionalidade do projeto.

A presença de um diretor da Ancine no evento foi justificada como comparecimento em caráter pessoal, não representando a agência<sup>213</sup>. No entanto, mesmo que não representa a Ancine, o fato de um diretor comparecer a um evento para se posicionar contrariamente ao anteprojeto indica a falta de consenso da Ancine em relação ao anteprojeto da Ancinav.

No dia 13 de janeiro de 2005 foi realizada uma reunião para analisar o anteprojeto de criação da Ancinav na qual participaram os nove ministros membros do CSC e o Presidente da República. Após a reunião foi comunicado oficialmente que a nova agência teria somente as funções de fomentar e fiscalizar o setor, sendo retirada sua função reguladora. O MinC deveria enviar a versão reduzida do anteprojeto até março de 2005 para o Congresso Nacional. Esta nova versão atendia aos interesses do grupo contrário ao anteprojeto, sobretudo do FAC.

Após esta mudança Luiz Carlos Barreto declara “O governo não está desistindo de criar a Ancinav, está dizendo que a agência não vai ser reguladora, será fiscalizadora e fomentadora da atividade, que é na verdade o que nós [a FAC] estávamos propondo”<sup>214</sup>. Porém, a falta da regulação e de punições que a FAC e outros agentes contrários ao anteprojeto defendiam, elimina o caráter inovador da proposta original feita pelo ministério da Cultura.

---

<sup>212</sup> SEMINÁRIO sobre liberdade é promovido pelo Fórum do Audiovisual e Cinema. *Cineclick*. São Paulo, 17 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cineclick.com.br/falando-em-filmes/noticias/seminario-sobre-liberdade-e-promovido-pelo-forum-do-audiovisual-e-cinema>>. Acesso em: 16 maio 2014.

<sup>213</sup> EVENTO do FAC ataca Ancinav e Gilberto Gil. *Tela Viva News*. São Paulo, 15 dez. 2004. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/paytv/15/12/2004/evento-do-fac-ataca-ancinav-e-gilberto-gil/>>. Acesso em: 16 maio 2014.

<sup>214</sup> NOVAES, Tereza. Mudança na Ancinav foi consenso, diz Gil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1501200510.htm>>. Acesso em: 17 maio 2014.

O processo de elaboração da nova lei estava previsto para o início de 2005, e contaria com ampla participação da sociedade e de profissionais do setor de comunicações. Assim, foi criado por decreto em 26 de abril de 2005 o Grupo de Trabalho Interministerial, que seria responsável pela elaboração do anteprojeto de Lei de Comunicação Social Eletrônica.

O grupo seria formado pelos ministérios da Cultura, Comunicações, Desenvolvimento, Educação, Justiça, Fazenda, Relações Exteriores, Indústria e Comércio e Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica (Secom), além da Casa Civil que teria um representante da área política e outro da área jurídica. Também seria criado um comitê consultivo composto por especialistas e por entidades ligadas ao setor audiovisual e de comunicação social eletrônica<sup>215</sup>.

A equipe do MinC entendeu a mudança das funções da agência como uma mudança estratégica, na qual o processo seria dividido entre criação da Ancinav para fomento e fiscalização, e criação da lei para regulação do setor.

Com a criação deste grupo e a prioridade em criar a Lei de Comunicação Social Eletrônica, o anteprojeto da Ancinav perde foco nas discussões e acaba não sendo enviado ao Congresso Nacional.

### **3.3 Hipóteses sobre o desfecho da proposta**

Foi a combinação de diversos fatores que levou ao revés do anteprojeto de criação da Ancinav. Este item irá levantar hipóteses sobre o arquivamento do projeto e apontar qual foi sua contribuição para o setor audiovisual nacional.

#### **3.3.1 Divisão do meio cinematográfico**

A divisão de opiniões no próprio meio cinematográfico enfraqueceu a proposta, pois o setor não se uniu para defender um interesse comum, e sim para defender interesses pessoais. Esta divisão dificultou os trabalhos do MinC na identificação das demandas do setor, e diminuiu a base de apoio da proposta.

---

<sup>215</sup> GOVERNO cria grupo para Lei de Comunicação Social Eletrônica. *Tela Viva News*, São Paulo, 27 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.sulradio.com.br/destaques/destaque\\_9220.asp](http://www.sulradio.com.br/destaques/destaque_9220.asp)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

A criação do FAC marcou esta divisão e reuniu importantes figuras do meio no setor de oposição. Os integrantes do FAC contaram com destaque na mídia, e ao serem divulgadas suas opiniões contribuíram para que o anteprojeto soasse como uma imposição do governo, que não atendia as demandas do setor cinematográfico.

Esta falta de apoio no próprio setor contribuiu para que o anteprojeto não fosse levado adiante, pois associações e agentes que seriam importantes no apoio à proposta se posicionaram contrários.

### **3.3.2 Pressão dos opositores**

O grupo de oposição ao anteprojeto contava com alto poder econômico e político. Dentre a oposição, o setor de radiodifusão e a mídia ligada às grandes corporações de comunicação foram os que mais colaboraram para o arquivamento do anteprojeto.

Os ataques orquestrados pela grande mídia influenciaram negativamente a recepção do anteprojeto. Criou-se um clima de tensão em relação à proposta que foi acusada de autoritária e dirigista, e o governo encontrou pouco espaço para apresentar a proposta e explicar seus objetivos. Considerando o grande impacto que a mídia tem na opinião dos cidadãos, é possível apontá-la como uma forte contribuição para o revés do anteprojeto.

Os serviços de radiodifusão tinham interesses que seriam atingidos caso o anteprojeto fosse aprovado. Assim, optaram por iniciar uma campanha contrária a aprovação, primeiramente atacando o projeto com apoio da mídia, e posteriormente sugerindo modificações no texto da minuta que alterariam os objetivos do projeto, reduzindo suas funções a fomentar e incentivar o setor.

Outro fator que deve ser levado em conta é o poder político dos serviços de radiodifusão. Como explicado no item **1.1**, muitos deputados têm interesses diretos na não regulação do setor, pois por mais que a lei proíba que eles sejam proprietários de concessionárias de televisão, eles a controlam por meio de terceiros. O anteprojeto não chegou a ser encaminhado para votação no Congresso Nacional, mas se tivesse sido enviado é muito provável que encontrasse forte oposição da bancada dos radiodifusores e que não fosse aprovado.



O governo tem conhecimento do poder político que este grupo exerce no Congresso Nacional e da dificuldade que o anteprojeto enfrentaria caso fosse à votação. Este também é um fator que colaborou para o não encaminhamento do anteprojeto.

### 3.3.3 Falta de apoio por parte do governo

Mesmo que seja uma iniciativa do ministério da Cultura, o anteprojeto foi apresentado como uma proposta do MinC e da Casa Civil. No Seminário organizado para discutir o projeto foi reforçada a participação do governo em sua elaboração.

Por ser um governo novo o setor tinha esperança de que encontraria apoio político para enfrentar os interesses dos grandes grupos de comunicação no Congresso Nacional. Em entrevista Gustavo Dahl aponta este otimismo:

(...) quando fui chamado para me apresentarem a Ancinav, a minha proposta era de fazer primeiramente uma crítica política a eles, questionando se o MinC acreditava que ia enfrentar a Rede Globo, a resposta que ouvi era que naquele governo eles iriam enfrentar, então achei que minha avaliação política foi errada<sup>216</sup>.

No entanto, com a repercussão da proposta o governo optou por recuar e solicitar ao MinC a reformulação da proposta, mantendo somente seu caráter fiscalizador e fomentador, atendendo aos interesses do grupo opositor.

O recuo por parte do governo pode ter sido motivado por alguns fatores, entre eles a falta de apoio interno. Alguns ministérios não apoiaram a criação da Ancinav, como o ministério da Justiça, que tinha como ministro Marcio Thomaz Bastos, ministério da Fazenda, cujo ministro era Antônio Palocci Filho (PT-SP) e ministério das Comunicações, com Eunício Oliveira (PMDB-CE). Estes ministérios temiam perder parte de suas funções e de sua importância com a criação da nova agência.

A falta deste apoio institucional contribuiu com o recuo do governo, sobretudo a falta de apoio do ministério das Comunicações, órgão diretamente ligado à proposta de regulação do setor audiovisual. Uma hipótese sobre este posicionamento contrário ao anteprojeto seria devido à perda de poder que o ministério sofreria, já que teria suas funções e orçamento diminuídos.

---

<sup>216</sup> DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Marcus Vinícius Alvarenga. In: ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 140.

Também em 2004, antes da divulgação do anteprojeto da Ancinav, o presidente encaminhou ao Congresso Nacional o projeto que previa a criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ). A proposta foi uma iniciativa da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) elaborada em conjunto com os sindicatos dos jornalistas. O Conselho teria funções de "orientar, disciplinar e fiscalizar" as atividades exercidas pelos jornalistas, podendo inclusive puni-los. O objetivo do Conselho era fiscalizar a atividade, garantindo o respeito à ética, já que os jornalistas têm alto poder de influenciar a opinião pública.

Esta proposta também foi alvo de polêmica e enfrentou resistência da grande mídia, o governo também foi acusado de autoritário e de tentar controlar a mídia para utilizá-la a seu favor. Então, quando o anteprojeto da Ancinav foi divulgado foram feitas muitas associações com a proposta do Conselho, o que marcaria uma tentativa dirigista do governo para controlar toda a mídia.

As associações sobre o caráter dirigista da proposta de criação da Ancinav com o CFJ também contribuíram para o enfraquecimento da proposta. Ambas as propostas partiram de demandas do próprio setor, encontraram forte oposição, foram acusadas de autoritárias e acabaram por não serem aprovadas.

O contexto político que o governo estava inserido também não era favorável à defesa do anteprojeto. No fim de 2004 e começo de 2005 começou a ser noticiado pela mídia casos de corrupção e de compra de voto dos parlamentares por meio do pagamento de uma mesada. Este caso que ficou popularmente conhecido como mensalão foi amplamente divulgado pela mídia e foi responsável por iniciar uma crise política no governo Lula.

A polêmica de corrupção envolvendo o governo Lula aconteceu no mesmo período que o anteprojeto da Ancinav deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional. Fato que contribuiu para que o presidente optasse por não enviá-lo, já que sabia que esta discussão enfrentaria grande resistência no Congresso e deveria contar com amplo apoio político, o que seria difícil naquele momento.

Devido a esses fatores é possível perceber que o anteprojeto da Ancinav foi perdendo apoio governamental ao longo do processo. A importância da questão demandava forte apoio institucional, para que o anteprojeto fosse aprovado era necessário que o governo se comprometesse e assumisse sua defesa. Porém, devido aos problemas apontados e a outras prioridades políticas, o anteprojeto perdeu força e acabou não sendo votado.

### 3.3.4 Problemas da proposta

A proposta de criação da Ancinav apresentava problemas que dificultaram a sua aprovação. Alguns destes problemas foram corrigidos nas versões seguintes do anteprojeto, no entanto mesmo sua terceira versão ainda trazia falhas.

O anteprojeto pretendia atualizar a legislação obsoleta do setor e incorporar as novas formas de transmissão de conteúdo audiovisual. Para isto propôs uma legislação ampla que abordava diferentes elos da cadeia audiovisual. Assim, o anteprojeto se tornou uma proposta muito ampla, que tocava diferentes interesses, o que dificultou a negociação de suas propostas e diminuiu o apoio do setor.

Uma situação problemática que a aprovação do anteprojeto causaria é em relação às competências. Faltava uma definição específica de quais seriam as funções da Ancinav, da Anatel em relação à TV por assinatura e do ministério das Comunicações na TV aberta. Esta indefinição também se estende em relação aos recursos de cada órgão, já que estava previsto a transferência de recursos entre agências.

O objetivo da Ancinav era regular as disposições sobre o conteúdo e a programação dos canais por assinatura, enquanto a Anatel se encarregaria de regular a tecnologia utilizada por estes. No entanto as definições das funções não estão claras no anteprojeto, como em:

Art 41: Compete à Ancinav, com relação ao Serviço de TV a Cabo, em especial, a regulamentação e a fiscalização das disposições contidas nos artigos 3º, 7º, 10, 23 a 25, 30 a 32, 35 e 38 da Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995.<sup>217</sup>

O parágrafo 3 do artigo 34: “§ 3º A exploração de atividade cinematográfica e audiovisual será regulada pela Ancinav, inclusive quando realizada por prestadora de serviço de telecomunicações”<sup>218</sup>. Nestes dois exemplos as funções da Anatel não estão salientadas, estes artigos deveriam ser seguidos de texto que resguardasse as competências da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

---

<sup>217</sup> BRASIL. Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências. 3. ed. 2004, p. 16.

<sup>218</sup> Ibidem. p. 12.

Falta no anteprojeto explicitar a “diferenciação conceitual e legal entre a regulação de plataformas tecnológicas e a regulação dos serviços de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais”<sup>219</sup>, objetivo presente na carta de exposição de motivos que acompanha a apresentação do anteprojeto, assim como salientar e respeitar as funções da Anatel nas medidas que incidam sobre os serviços de telecomunicações.

Este problema foi apontado na consulta pública e também pode ter influenciado o posicionamento do ministério das Comunicações, já que a Anatel, agência vinculada a este ministério, tinha suas atribuições ameaçadas.

Também ficaria problemática a subordinação da Ancinav ao ministério da Cultura, já que a agência passaria a ter estrutura e orçamento maior que o ministério, podendo com o passar do tempo assumir suas funções e ficar responsável por planejar e implementar a política audiovisual nacional, o que agregaria um poder muito grande.

A definição de produção independente é quase a mesma da já existente na Ancine que é vaga e pode gerar anomalias, como explica Cristiano Aguiar:

Contudo, nada é dito sobre composição de capital, domínio de mercado, coligação entre produtoras, etc. Se a Columbia Pictures, por exemplo, estabelecer subsidiária constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País e com apenas mais que 50% do capital total e votante sob titularidade direta ou indireta de brasileiros, e sem a co-participação de qualquer entidade citada no Art. 40, passará a ser uma “produtora independente” de acordo com as regras previstas pelo anteprojeto<sup>220</sup>.

O anteprojeto apresenta temas pertinentes e importantes de serem regulados, no entanto pretendia lidar com muitas questões complexas ao mesmo tempo, o que atrapalhou o desenvolvimento de sua proposta.

Outra falha que o projeto apresentou foi em seu processo de elaboração. Por se tratar de uma proposta que enfrentaria interesses consolidados no meio audiovisual, o governo optou por elaborar a proposta em gabinete, para depois apresentá-la à sociedade para contribuições e modificações. O objetivo era minimizar o impacto dos setores de oposição na elaboração do anteprojeto, no entanto, esta não foi a estratégia adequada como reconhece o então Secretário executivo Juca Ferreira:

(...) para um projeto de lei de regulação dar certo era preciso fazer uma vasta discussão na sociedade, inclusive com as empresas radiodifusoras. Essa experiência

<sup>219</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

<sup>220</sup> AGUIAR, Cristiano. Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VII, n. 1, 2005, p. 11.

reforçou a ideia, e norteou o ministério nos anos seguintes, de que nada em que acreditamos é certo até que seja aprovado pela sociedade<sup>221</sup>.

A opção por elaborar a proposta primeiro para depois colocá-la em discussão não evitou a pressão da oposição e colaborou para que fosse tachada de autoritária. O ministro Gilberto Gil também reconhece esta falha ao ser questionado sobre o possível caráter autoritário do anteprojeto:

Não. Esse campo da formulação do direito é sempre um terreno movediço. Uma palavra que você põe ali pode significar intolerância, intervencionismo ou discriminação para uns, e nada disso para outros. O que poderíamos ter feito, e não fizemos, naquele momento era estabelecer essas formulações de uma maneira mais compartilhada. Mas esse é um dos riscos políticos que se corre sempre: se você faz algo compartilhado, corre o risco de não chegar à conclusão devido ao conflito de interesses que há na base. Se tenta interpretar em nome de todos, na melhor confluência de interesses, vira autoritário<sup>222</sup>.

Mesmo que a proposta não apresentasse objetivos autoritários, como foi acusada, a falta de diálogo mais transparente com os setores envolvidos e com a sociedade contribuiu para que não fosse bem recebida.

---

<sup>221</sup> FERREIRA, Juca. Juca Ferreira faz um balanço da cultura no governo Lula, em meio a mobilizações por sua permanência no MinC. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 223.

<sup>222</sup> GIL, Gilberto. Uma conversa franca com o músico e ministro da Cultura sobre o controle do audiovisual, cachês estratosféricos, a beleza de Diogo Mainardi e o dia em que os jogadores da seleção se transformaram, literalmente, em canarinhos na Copa. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (org.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 149.

## CONCLUSÃO

A proposta de criação da Ancinav pretendia atualizar a regulação do setor audiovisual, integrando-o e criando medidas que visassem seu desenvolvimento e fortalecimento.

A elaboração do anteprojeto de criação da Ancinav reforçava a presença do Estado no incentivo à atividade audiovisual, buscava meios de diminuir o poder acumulado pelo setor de radiodifusão, democratizava o acesso aos meios de produção e difusão de conteúdos e visava permitir que a indústria audiovisual se tornasse autossustentável através do investimento do próprio setor no fomento da atividade.

O anteprojeto também propunha a integração entre cinema e televisão através da difusão e coprodução de conteúdo, que mesmo sendo fundamental para a indústria audiovisual ainda não foi consolidada como uma política pública. Até hoje estes setores não são integrados, contando apenas com algumas tentativas isoladas e a Globo Filme, cuja ação evidentemente se limita aos interesses das Organizações Globo.

Também estava proposta a integração do setor audiovisual por meio da cobrança da Condecine de diversos elos da cadeia que seriam destinadas ao Funcinav que fomentaria o setor. Entretanto, atualmente já se faz necessária a elaboração de políticas que visem à integração com estes novos setores, como os serviços de telecomunicações e a Internet. Devido à importância que vêm ganhando, tanto economicamente como em popularidade, a inserção destes setores em uma política conjunta com o cinema e a televisão se mostra estratégica para o fortalecimento da indústria audiovisual nacional.

O caso do anteprojeto de criação da Ancinav evidencia algumas questões do meio audiovisual. Primeiramente a importância da regulação do setor, o cenário da convergência tecnológica e da globalização intensifica a concorrência desleal com o produto estrangeiro, principalmente o norte-americano que conta com vantagens econômicas e tecnológicas. Esta questão não é exclusiva do Brasil, este cenário se impõe a quase todos os países e “é parte integrante do debate sobre as tensões entre liberdade de mercado, qualidade cultural e modos de vida específicos”<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos*. 6º Ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006, p.144.

Assim, faz-se cada vez mais necessário a criação de regras que permitam o desenvolvimento da produção nacional. Segundo Canclini<sup>224</sup>, “as opções referentes à comunicação audiovisual tornam urgente que as políticas culturais reformulem suas concepções, interrogando-se sobre o que significa interesse público dentro das novas interações entre culturas locais e globalização”.

Se o objetivo do país é se afirmar como produtor de conteúdo e não meramente consumidor, como foi defendido pelo então presidente Lula e o ministro da Cultura Gilberto Gil, a regulação do setor audiovisual é fundamental, criando regras que protejam e incentivem a produção nacional.

Pode-se perceber pela polêmica que envolveu o anteprojeto que este é um tema que encontra forte resistência, principalmente dos setores já consolidados e que contam com amplo poder para defender seus interesses.

O revés do anteprojeto da Ancinav não diz respeito ao seu caráter autoritário ou a possibilidade de controlar a produção nacional que o setor de oposição tanto afirmava. O motivo que levou a não concretização do projeto foi a combinação de fatores como a força de oposição ao anteprojeto, a divisão do meio cinematográfico e do próprio governo e os problemas da proposta que era muito abrangente.

Esta experiência evidencia que para que a regulação do setor se concretize é necessário mais que um projeto, é necessário negociar com os setores opositores. Uma maneira de fazer esta negociação é por meio da elaboração de uma proposta em conjunto com este setor, no entanto, esta opção poderia resultar em um projeto fraco e sem as funções principais, como o que aconteceu na elaboração do contra-projeto pelo FAC.

Outro modo seria o enfrentamento deste grupo, um governo que estivesse disposto a enfrentar a resistência e as críticas da oposição e dar continuidade ao projeto. O que seria uma tarefa difícil, já que como foi apresentado no histórico das relações entre Estado e televisão, o setor de radiodifusão se desenvolveu com amplo poder político, econômico e social no país. Esta alternativa além de nunca ter dado certo necessitaria de apoio no Congresso Nacional.

---

<sup>224</sup> Ibidem. p.146.

A alternativa mais interessante seria um projeto que buscasse dialogar com os setores opostos por meio da criação de benefícios, elaborando uma proposta que também apresentasse vantagens para o setor oposto. Evidentemente a ideia não é elaborar uma proposta que atenda aos interesses desta classe já consolidada, e sim de criar mecanismo que facilitem o debate e a aprovação de um projeto.

Como foi possível perceber na trajetória do anteprojeto da Ancinav, o grupo oposto tem grande força política e será difícil um governo enfrentar a questão sem criar mecanismo para dialogar com o setor, mesmo que o marco regulatório e a reserva de espaço para conteúdo nacional independente e regional sejam fundamentais.

A existência de mecanismos que incentivem a televisão a veicular produção independente e regional facilitaria o diálogo com este setor. A ausência de interesse em coproduzir ou veicular a produção cinematográfica nacional gera problemas, como os que estão surgindo atualmente na França, onde a legislação que prevê o investimento da televisão no cinema começa a deixar de ser interessante para o setor televisivo.

Esta situação vem se agravando, pois a exibição de filmes nacionais na televisão está perdendo audiência para outras plataformas de consumo audiovisual, e com isto perdendo anunciantes, base financeira da televisão. Neste contexto as emissoras francesas passam a criticar o modelo de regulação que as obriga a coproduzir e exibir filmes que não são mais lucrativos para elas, e o setor cinematográfico passa a demandar outros tipos de apoio estatal.

Entre o setor cinematográfico e o setor televisivo, as estruturas de público e os modelos econômicos são tão diferentes que a convergência de interesses que prevaleceu durante quase duas décadas recua: os antagonismos são revividos e os profissionais da produção cinematográfica procuram ativamente, com a ajuda do CNC, novas formas de financiamento.<sup>225</sup>

O caso francês demonstra a dificuldade de se manter uma regulação que não beneficie ambas as partes. A criação dos mecanismos de incentivo também devem ser levadas em conta para a incorporação de outros setores, como os serviços de telecomunicações e a

---

<sup>225</sup> Original: «Entre filière cinématographique et secteur télévisuel, les structures de public et les modèles économiques sont tellement différents que la convergence d'intérêts qui a prévalu pendant presque deux décennies reflue : les antagonismes sont ravivés et les professionnels de la production cinématographique cherchent activement, avec le concours du CNC, de nouvelles sources de financement. ».  
CRETON, Laurent. *Cinéma et télévision en France: idiosyncrasies, convergences et recompositions industrielles. Le Temps Des Médias*, Paris, v. 6, p. 121. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-le-temps-des-medias-2006-1-page-118.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2014.



Internet, que passam a ser os principais mercados exploradores de conteúdo audiovisual, e um setor estratégico para fomentar e difundir a produção audiovisual nacional.

Acredita-se que as medidas propostas pelo anteprojeto da Ancinav visando integrar cinema e televisão tiveram inspiração no modelo francês, como a taxaço do setor audiovisual para criar um fundo de investimento no próprio setor e a obrigatoriedade das emissoras de televisão exibirem produções nacionais.

O modelo francês está sendo repensado agora, mas conseguiu estabelecer uma relação interessante entre cinema e televisão que beneficiou ambos os setores. Esta relação poderia ser bem sucedida no Brasil, criando modelos de coprodução e fortalecendo a indústria audiovisual nacional, como foi proposto pelo anteprojeto.

No entanto, com diferentes realidades econômicas, políticas e sociais, não é possível prever se o projeto teria os mesmo resultados no Brasil, já que a proposta enfrentaria outros problemas e desafios que são difíceis de prever sem a experiência prática.

Mesmo não tendo sido aprovado, o anteprojeto da Ancinav foi um marco no setor audiovisual. Por meio da discussão do projeto foram levantadas questões importantes para o setor, como a regulação. O debate gerado ocupou espaço da mídia e chamou a atenção da sociedade civil e de órgãos do governo, demonstrando a complexidade do tema e as forças que atuam neste setor.

Além do debate gerado, o anteprojeto influenciou a criação de novos projetos que visam democratizar a produção audiovisual e estabelecer relações entre cinema e televisão. É possível perceber relações entre algumas propostas presentes no anteprojeto de criação da Ancinav e a Lei 12.485, conhecida como nova Lei da TV Paga, que entrou em vigor em setembro de 2011.

Esta lei institui mecanismos que estabelecem um novo marco regulatório para o serviço de acesso condicionado. A lei é constituída por várias medidas que abordam importantes questões em relação à exploração deste serviço, entre elas a abertura para a participação do capital estrangeiro e a regulação do serviço independente da tecnologia utilizada, ou seja, a TV por assinatura, via satélite, cabo ou micro-ondas são todas enquadradas na mesma legislação, que substituiu a Lei do Cabo (8.977 de 1995), tornando a regulação mais efetiva e coerente.

Uma das principais medidas desta lei, e mais controversa, é a reserva de espaço para conteúdo nacional na grade de programação das emissoras. Por meio do Art. 16 ficou estabelecido que os canais devem veicular em horário nobre<sup>226</sup> no mínimo 3h30 semanais de conteúdo nacional, no qual metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.

O Art. 17 estipula que a cada três canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos um deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado, e pelo menos um terço deverá ser programado por programadora brasileira independente. E desses canais, ao menos dois deverão veicular, no mínimo, 12 horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre.

Estas medidas têm o intuito de estimular a produção nacional, integrar as cadeias produtivas, diversificar a programação ofertada e gerar parcerias com a televisão. O que era o mesmo objetivo da proposta de reserva de espaço para conteúdo nacional na grade de programação das televisões abertas que foi proposto no anteprojeto da Ancinav.

A Lei 12.485 também altera a Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), onde as empresas de telecomunicação que prestam serviço de acesso condicionado também serão taxadas. A contribuição deverá ser paga anualmente, referente ao tipo serviço prestado, e não por título distribuído. No entanto, a nova Condecine não representa aumento da carga tributária devida pelas empresas, já que foi compensada, na própria Lei 12.485, pela redução de 45% para 33% do percentual incidente na base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Funcionamento – TFF.

O produto desta arrecadação, que pode chegar a R\$400 milhões, será destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fundo que financia as atividades de fomento relativas ao desenvolvimento do setor audiovisual no Brasil. De seu montante de investimento, 30% deverá ser destinado a produtoras brasileiras das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 10% destinado ao fomento da produção independente veiculada primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes. Pretende-se assim diminuir a concentração da produção nacional do eixo Rio-São Paulo.

---

<sup>226</sup> O horário nobre foi definido pela Instrução Normativa 100 e varia de acordo com o canal. Para canais direcionados ao público infante-juvenil o horário nobre é das 11h as 14h e das 17h as 21h. Para os demais canais é das 18h as 24h.

As medidas e objetivos da Lei 12.485 encontram identificação com o anteprojeto da Ancinav. A proposta de reservar espaço para o conteúdo nacional com o objetivo de incentivar a produção independente foi uma das propostas que encontrou mais resistência no anteprojeto da Ancinav. No entanto, foi aprovada para a televisão por acesso condicionado, o que evidencia o interesse do governo nesta proposta e o menor poder político deste grupo, já que a pressão contra a lei foi menor do que a enfrentada pelo anteprojeto da Ancinav.

A nova lei também mantém a proposta de taxar o setor de telecomunicação que explora conteúdo audiovisual para alimentar um fundo de apoio à produção independente, repetindo a mesma lógica de fomento que estava presente na proposta de criação da Ancinav.

Assim, com a aprovação da Lei 12.485 algumas medidas importantes do anteprojeto da Ancinav entram em vigor, ainda que não de forma completa, já que esta proposta incluía também a televisão aberta.

Mesmo não sendo efetivado, o anteprojeto demonstrou reconhecimento por parte do Estado da importância da integração entre televisão e cinema para a consolidação de uma indústria audiovisual.

Estes são alguns motivos que comprovam que a proposta de criação da Ancinav não foi um erro e nem fracassada. Por mais que apresentasse problemas, a proposta era pertinente, abordava temas essenciais para a política pública do audiovisual e gerou importantes frutos para o setor.

Também representou um significativo interesse governamental na questão audiovisual. Esta iniciativa por parte do governo está inserida em um contexto maior de mudança na política cultural adotada para o país, com maior interferência estatal na área da cultura, e conseqüentemente no audiovisual.

O anteprojeto, inserido neste contexto, pretendia ir além do fomento ao setor audiovisual, e criar bases para que o setor se desenvolva, inserindo mecanismos capazes de rentabilizar o setor, para que o país se afirmasse como produtor de conteúdo.

Pode-se concluir que a proposta de criação da Ancinav foi um projeto inovador que encarou o setor audiovisual de um ponto de vista estratégico, buscando integrá-lo e desenvolvê-lo. Suas medidas propunham abrir espaço para produções independentes, proteger

e fomentar a produção audiovisual nacional, fazendo com que a indústria audiovisual nacional se fortalecesse e diversificasse.

Por estas características o anteprojeto da Ancinav representou um momento importante para o setor audiovisual e contribuiu para o desenvolvimento das políticas culturais para o audiovisual nacional.

## BIBLIOGRAFIA

### Bibliografia de história e teoria do audiovisual e da comunicação

- AGUIAR, Cristiano. Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VII, n. 1, 2005.
- ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 143 - 159.
- ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, 141 p.
- AMÂNCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme*. 2. ed. Niterói: EdUFF, 2011.
- \_\_\_\_\_. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. In: *ALCEU*, v. 8, n. 15, p. 173 - 184, jul. 2007.
- ANDERSON, Chris. *A cauda longa: Do mercado de massa para o mercado de nicho*. Rio de Janeiro: Campus, 2006. 256 p.
- AUGROS, Joël. *El dinero de Hollywood: Financiación, producción, distribución y nuevos mercados*. Barcelona: Paidós Iberica, 2000. 320 p.
- AUTRAN, Arthur. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In: MELEIRO, Alessandra. (Org.). *Cinema e mercado*. 1 ed, São Paulo: 2010, p. 15 - 35.
- \_\_\_\_\_. *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*. 2004. 283 p. Tese (Doutorado) - Curso de Multimeios, Departamento de Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2004.
- \_\_\_\_\_. A questão da indústria cinematográfica brasileira na primeira metade do século XX. *Revista Mnemocine*, 2008. Disponível em: <<http://www.mnemocine.com.br/index.php/cinema-categoria/24-histcinema/92-a-questao-da-industria-cinematografica-brasileira-na-primeira-metade-do-seculo>>. Acesso em: 21 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. Brevíssimo panorama do Cinema Brasileiro nos anos 90. *Revista Mnemocine*, 2008. Disponível em: <<http://www.mnemocine.com.br/index.php/cinema-categoria/24-histcinema/98-arthur-autran>>. Acesso em: 21 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_; GATTI, André. As políticas cinematográficas na Argentina: entrevista com Octavio Getino. *Imagofagia*, Buenos Aires, n. 5, 2012. Disponível em: <[http://www.asaeca.org/imagofagia/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=191%3Aas-politicas-cinematograficas-na-argentina-entrevista-com-octavio-getino&catid=44&Itemid=108](http://www.asaeca.org/imagofagia/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=191%3Aas-politicas-cinematograficas-na-argentina-entrevista-com-octavio-getino&catid=44&Itemid=108)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

- BENHAMOU, Françoise; GERGAUD, Olivier; MOUREAU, N. Les stratégies de différenciation des produits par la télévision. Une analyse économétrique des caractéristiques des films financés par les chaînes, *Economie et prévision*, n. 188, p. 101-112, 2009.
- BERNADET, Jean-Claude. *Cinema brasileiro: propostas para uma história*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2009.
- BERTIN, Priscilla. *La production cinématographique française: un financement a repenser?* Paris : Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2003.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007, p. 21.
- BONIN, Valérie. *L'économie du cinéma : repères et ressources documentaires*. Paris : BIFI, 2004.
- BONNELL, René. *La vingt-cinquième image : une économie de l'audiovisuel*. Paris : Gallimard, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Le financement de la production et de la distribution cinématographiques : à l'heure du numérique*. Paris: Centre National du Cinéma et de l'image animée, 2013.
- BRITTOS, Valério Cruz. *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulus, 2005.
- BROCHAND, Christian. *Economie de la télévision française*. Paris : Nathan Université, 1996.
- BUCCI, Eugênio. *Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- BUTCHER, Pedro. *A dona da história: Origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, 2006, 115 p.
- CABANNES, Xavier. *Le financement public de la production cinématographique*. Paris :L'Harmattan, 2006.
- CALABRE, Lia. Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil. *Revista Proa*, Campinas, v. 1, n. 1, 2009.
- \_\_\_\_\_. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, Lia. *Política cultural no Brasil: um histórico*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005. p. 9 - 20.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos*. 6º Ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006, 227 p.

- CESÁRIO, Lia Bahia. *Uma análise do campo cinematográfico brasileiro sob a perspectiva industrial*. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2009, 183 p.
- CHANIAC, Régine; JÉZÉQUEL, Jean-Pierre. *Télévision et cinéma: le désenchantement*. Paris : Nathan, 1998. 255 p.
- CLUZEL, Jean. *Propos impertinents sur le cinéma français*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003, 248 p.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL. *Les décrets quotas*. Les brochures du CSA, 1998.
- CORLETO, Gustavo Buquet. *El poder de Hollywood – Um análisis económico del mercado audiovisual en Europa y Estados Unidos*. Madrid: Fundación Autor, 2005.
- COSTA, Eliane. *Com quantos gigabytes se faz uma jangada, um barco que veleje: o Ministério da Cultura, na gestão Gilberto Gil, diante do cenário das redes e tecnologias digitais*. Dissertação (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, 2011, 204 p.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França*. Salvador: EDUFBA, 2013.
- COURTOIS, Juliette. *Frédéric Mitterand: une approche du 7eme art au petit écran*. Paris : Ina Editions, 2013.
- CRETON, Laurent. *Cinéma et télévision en France: idiosyncrasies, convergences et recompositions industrielles*. *Le Temps des Médias*, Paris, v. 6, p.118 - 128. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-le-temps-des-medias-2006-1-page-118.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. *L'évolution de la demande de films à la télévision et ses conséquences sur l'économie du cinéma*. In: CLUZEL, Jean (Org.). *La télévision a-t-elle tué le cinéma?* Paris: Presses Universitaires de France, 2005. Cap. 6. p. 39 - 48.
- \_\_\_\_\_. *Cinéma et marché*. Paris: Armand Colin, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Économie du cinema: perspectives stratégiques*. Paris: Armand Colin, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Cinéma et stratégies; économie des interdépendances*. Paris: Théorème, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Le cinéma à l'épreuve de la télévision*. Paris: Ed. du CNRS, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Le Cinéma et l'argent*. Paris: Nathan, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Cinéma et (in)dependence*. Paris : Presses Sorbonne Nouvelle, 1998.
- \_\_\_\_\_. *L'économie du cinema em 50 fiches*. Paris: Armand Colin, 2008.

- DAHL, Gustavo. *A Re-Politização do Cinema Brasileiro*. Discurso de Abertura do III Congresso Brasileiro de Cinema, Porto Alegre, 2000.
- \_\_\_\_\_. Entrevista concedida a Marcus Vinícius Alvarenga. In: ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, 2010, p. 129 - 141.
- DEBBASCH, Charles; GUEYDON, Claude. *Cinéma et télévision*. Economica, 1992.
- DELWIT, Pascal ; GOBIN, Corine. Etude du cheminement de la directive “télévision sans frontières”: synthèse des prises de positions des institutions communautaires. Bruxelles: Université de Bruxelles, 1991.
- DUVOCHEL, Alain. *Le nouveau paysage audiovisuel français*. Anaelle, 2005.
- \_\_\_\_\_; DUVOCHEL, Jacqueline. *Droit et financement des productions audiovisuelles*. Toulouse: AGEMAV, 1988.
- FARCHY, Joëlle. *Le cinéma déchaîné: Mutation d'une industrie*. Paris: Presses du CNRS, 1992, p. 230.
- FERREIRA, Juca. “Na cultura, o século XXI é o século do Brasil”. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 210 - 220.
- \_\_\_\_\_. Ancinav: omissão ou missão?. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 47 - 56.
- \_\_\_\_\_. Juca Ferreira faz um balanço da cultura no governo Lula, em meio a mobilizações por sua permanência no MinC. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 220 - 224.
- FILHO, Laurindo L. *Atrás das câmeras*. São Paulo: Summus, 1988.
- \_\_\_\_\_. *A distribuição comercial cinematográfica*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Embrafilme e o cinema brasileiro*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.
- \_\_\_\_\_. *A exibição cinematográfica: ontem, hoje e amanhã*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.
- FOREST, Claude. *L'industrie du cinéma en France: de la pellicule au pixel*. Paris: La documentation Française, 2013.
- GATTI, André P. *A distribuição comercial cinematográfica*. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.



- GETINO, Octavio. *Cine Iberoamericano – Los desafios delnuevosiglo*. Buenos Aires: INCAA/CICCUS, 2007.
- GIL, Gilberto. Aula Magna na USP - Universidade de São Paulo. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013, p. 302.
- \_\_\_\_\_. Palestra no Instituto Rio Branco. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 338 - 352.
- \_\_\_\_\_. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto - Câmara dos Deputados. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio. *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 244 - 257.
- \_\_\_\_\_. Solenidade de transmissão do cargo. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 229 - 234.
- \_\_\_\_\_. Uma conversa franca com o músico e ministro da Cultura sobre o controle do audiovisual, cachês estratosféricos, a beleza de Diogo Mainardi e o dia em que os jogadores da seleção se transformaram, literalmente, em canarinhos na Copa. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Orgs.). *Cultura pela palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 149.
- GIORDA, Flavien. *Crise de l'audiovisuel et rapprochement stratégique: Retour sur l'accord de TF1 Droits audiovisuels et UGC*. Paris: Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2010.
- GOMES, Itania Maria Mota. O Jornal Nacional e as estratégias de sobrevivência econômica e política da Globo no contexto da ditadura militar. In: *Famecos*, Vol 17, n.2, 2010, p. 5 - 14.
- GOUDINEAU, Daniel. *Le financement de la production audiovisuelle*. Paris: Fémis, 1991.
- GREFFE, Xavier ; PFLIEGER, Sylvie. *La politique culturelle en France*. Paris : La documentation française, 2010.
- GUSMÃO, Milene de Cássia Silveira. *Dinâmicas do Cinema no Brasil e na Bahia: trajetórias e práticas do século XX ao XXI*. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, 2006.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- IKEDA, Marcelo. Crônica de uma Separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. In: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol XIV, n. 3, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Lei da ANCINE comentada*. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2012.

- \_\_\_\_\_. *O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2011, 216 p.
- JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. São Paulo: Aleph, 2009.
- JODLOWSKI, Cécile. *La télévision, nouvel acteur de la production cinématographique en France des mécanismes aux répercussions*. Paris: Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 1991.
- JOHNSON, Randal. *The film industry in Brazil: culture and the State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. Ascensão e queda do cinema brasileiro. *Revista da USP*, São Paulo, n. 19, p.31 - 49, out. 1993.
- KUROKI ITO, Carlos. *Regulamentação da TV no Brasil: interesses da sociedade e aberturas participativas*. Dissertação (Mestrado), Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, SP, 2009, 83 p.
- LAROCHE, Josepha ; BOHAS, Alexandre. *Canal + et les majors américaines : une vision désenchantée du cinéma-monde*. Paris: L'Harmattan, 2008.
- LE CHAMPION, Rémy; DANARD, Benoite. *Télévision de pénurie, télévision d'abondance*. Paris : La documentation française, 2000.
- LIMA, Venício A. de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.
- MANEVY, Alfredo. Dez mandamentos do Ministério da Cultura nas gestões Gil e Juca. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 7, p. 104 - 115, 2010.
- MARSON, Melina Izar. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009.
- MASSAROLO, João Carlos; ALVARENGA, Marcus Vinícius T. *Franquia transmídia: o futuro da Economia Audiovisual nas mídias sociais*. In: INTERCOM, XXXIII, 2010, Caxias do Sul. Anais, 2010. p. 1 - 16.
- MATTELART, Armand. *A globalização da comunicação*. Bauru: EDUSC, 2000.
- \_\_\_\_\_. Mundialização, Cultura e Diversidade. *Famecos*, Porto Alegre, n. 31, p. 12 – 19, 2006.
- MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

- MÉLAINE, Roche. *Directive “télévision sans frontières” enjeux, stratégies et analyses juridiques*. Paris: Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2004.
- MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Cinema e economia política*. São Paulo: Escrituras, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2007.
- NAGIB, Lúcia. *O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). *Teorias e políticas da cultura: Visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007. 256 p.
- OLIVESI, Stéphane. *Histoire politique de la télévision*. Paris: L’Harmattan, 1998.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PARACUELLOS, Jean-Charles ; BENGHOZI, Pierre-jean. *Télévision l’ère du numérique*. Paris: La documentation Française, 2011.
- RAMOS, José M. O. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *O. Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*. São Paulo: Annablume, 2004.
- RAMOS, Murilo César. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulus, 2005, p. 57 - 76.
- ROGEMONT, Marcel. *Quel avenir pour le cinéma, en France et en Europe*. Paris: Les Documents d’Information de l’Assemblée Nationale, Commission des Affaires Culturelles, v. 3642, 2002.
- RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. *Intercom - Revista Brasileira de Ciências de Comunicação*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 183 - 203, jan. 2008.
- \_\_\_\_\_; BARBALHO, Alexandre. *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- \_\_\_\_\_; ROCHA, Renata (Orgs.). *Políticas Culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- \_\_\_\_\_ (Org.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010.
- SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: A nova face de um conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs.). *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulus, 2005, p. 77 - 101.

- SANTOS, Luiz Alberto dos. *Perspectivas para o audiovisual brasileiro no novo milênio: o desafio do subdesenvolvimento cinematográfico no contexto da globalização*. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, 2006.
- SAUVAGET, Daniel. Le couple cinéma-télévision face aux réglementations law and order. In: CRETON (Org.), Laurent. *Le cinéma à l'épreuve du système télévisuel*. Paris: CNRS, 2002. p. 107 - 117.
- SECRETÁRIO de cultura de SP anuncia a volta do PIC-TV. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 7 jan, 2002. Caderno Educação & Cultura. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2201200118.htm>>. Acesso em 09 maio 2014.
- SEMINÁRIO “Agência Nacional do Cinema e Audiovisual – ANCINAV e o fortalecimento da produção audiovisual brasileira”, Brasília: Congresso Brasileiro de Cinema; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cultura; Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2004, 160 p.
- SEMINÁRIO examina relação da produção cultural com estrangeiro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 fev. 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u41414.shtml>>. Acesso em 07 jun. 2014.
- SENADORA prevê que jogo será pesado no Congresso. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 18 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/28999>>. Acesso em: 09 maio 2014.
- SILVEIRA, Sara. In: BERNADET, Jean-claude. *Cinema Brasileiro: Propostas para uma história*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 274 - 283.
- SILVEIRA, Simone Caldas F. da. *A reação da mídia ao projeto Ancinav*. Trabalho de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política, Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, jul. 2005.
- SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133 - 156.
- \_\_\_\_\_. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2008.
- \_\_\_\_\_. *TV por assinatura e produção independente*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, XXII. Miami, 2000.
- SIMÕES, Inimá. *A nossa TV brasileira: Por um controle social da televisão*. São Paulo: SENAC, 2004.
- SOUZA, Renata de Paula. *Políticas culturais para o audiovisual no Brasil: um estudo sobre a TV pública*. In: IV ENECULT, 2008, Salvador, Anais, 2008. p. 123123 - 123123.

Disponível em: <[http://www.cult.ufba.br/wordpress/?page\\_id=697](http://www.cult.ufba.br/wordpress/?page_id=697)>. Acesso em: 22 abr. 2013.

TERREL, Isabelle; VIDAL, Christophe. *Comment financer: cinéma et télévision*. Dixit, 2012.

### **Bibliografia de Fontes Primárias**

III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 01 jul. 2000.

Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: 31 maio 2014.

A ANCINAV e todos nós. *Revista Sinopse*. São Paulo v. 6, n. 10, dez. 2004.

BEZERRA, Júlio. Os capítulos finais da polêmica ANCINAV. *Revista de Cinema*. São Paulo, v. 5, n. 51, jan. 2005.

BEZERRA, Júlio. Novos rumos para a Ancine. *Revista de Cinema*. São Paulo, v. 6, n. 56, jul. 2005.

BLOCO Unido. *Tela Viva*. São Paulo, v. 13, n. 144, nov. 2004.

BOCCATO, Paulo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 dez. 2004. Disponível em: <<http://cinemabrazil.org.br/site02/debate.htm>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Lei 4.117. *Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações*. Brasília, 1962.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Lei 8.685. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. *Exposição de Motivos*. EM nº 00001/2004. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e dá outras providências*. 1. ed. 2004.

\_\_\_\_\_. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e dá outras providências*. 2. ed. 2004.

\_\_\_\_\_. *Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências*. 3. ed. 2004.

- \_\_\_\_\_. Frente parlamentar em defesa do cinema será lançada nesta quarta. *Agência Senado*. Brasília, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2004/11/23/frente-parlamentar-em-defesa-do-cinema-sera-lancada-nesta-quarta>>. Acesso em: 09 maio 2014.
- BRANT, Leonardo. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 10 - 11.
- CARVALHO, Eduardo. *A "noite do delete", ou quando a Ancinav reduziu-se a Ancine*. 2007. Entrevista com o cineasta Orlando Senna. 17 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/A-noite-do-delete-ou-quando-a-Ancinav-reduziu-se-a-Ancine/12/13738>>. Acesso em: 24abr. 2013.
- CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE. *L'économie des films français*. Paris, 2013. 103 slides, color. Disponível em: <[http://www.cnc.fr/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3742767b-6d9d-44e6-9639-c04082b14611&groupId=18](http://www.cnc.fr/c/document_library/get_file?uuid=3742767b-6d9d-44e6-9639-c04082b14611&groupId=18)>. Acesso: 11 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. Le Compte de Soutien du CNC en 2009. *La Lettre*, n. 61, Paris, fev. 2009, p. 7.
- CONSEIL DE L'EUROPE. *Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique*. Paris: Conseil de L'europeEds, 2006.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL. *Les chiffres clés de la production cinématographique en 2012*. Paris, 2013. 29 slides, color. Disponível em: <[http://www.csa.fr/content/download/42602/474941/file/chiffres\\_cles\\_2012\\_cinéma.pdf](http://www.csa.fr/content/download/42602/474941/file/chiffres_cles_2012_cinéma.pdf)>. Acesso: 10 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Réflexion sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles*. Paris, 2013, p. 11. Disponível em: <[http://www.csa.fr/content/download/16649/310134/file/csa\\_20\\_ans\\_obl\\_diff\\_prod\\_audiovisuelles.pdf](http://www.csa.fr/content/download/16649/310134/file/csa_20_ans_obl_diff_prod_audiovisuelles.pdf)>. Acesso: 18 jan. 2014.
- DA-RIN, Silvio. Dez anos de políticas públicas para o audiovisual brasileiro. *Revista Observatório Itaú Cultural*. São Paulo, n. 10, set. 2010.
- DAHL, Gustavo. Entrevista concedida a Israel do Vale. In: VALE, Israel do. Gustavo Dahl quer “intervenção na área de distribuição”. *Cultura e Mercado*, 15 out. 2003. Disponível em <<http://www.culturaemercado.com.br/noticias/gustavo-dahl-quer-intervencao-na-area-de-distribuicao/>>. Acesso em: 22 maio 2014.
- DIEGUES, Cacá. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 13 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-August/006366.html>>. Acesso em: 13 de mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. Um desastre conceitual e técnico. *O Globo*. Rio de Janeiro, 6 ago.2004. Disponível em: <[www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=289ASP008)>. Acesso em: 29 mar. 2013

- E A ANCINAV, sai?. *Tela Viva*. São Paulo, v. 14, n. 146, jan. 2005.
- EMBRAFILME financia os 22 primeiros seriados que vão substituir os 'enlatados' na TV. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 ago. 1977.
- ENFIM a Ancinav?. *Tela Viva*. São Paulo, v. 13n n. 140, jul. 2004.
- EVENTO do FAC ataca Ancinav e Gilberto Gil. *Tela Viva News*. São Paulo, 15 dez. 2004. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/paytv/15/12/2004/evento-do-fac-ataca-ancinav-e-gilberto-gil/>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- FARIAS, Roberto. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006911.html>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.
- FÓRUM do cinema e TV é oficializado em São Paulo. *Tela Viva News*. São Paulo, 22 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.telaviva.com.br/22/11/2004/forum-do-cinema-e-tv-e-oficializado-em-sao-paulo/tl/50294/news.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- FRESNOT, Alain. L'ANCINAV va? *Gazeta Mercantil*. São Paulo, dez. 2004.
- GLOBO Filmes. Disponível em: <<http://globofilmes.globo.com/>>. Acesso em: 24 abr. 2014.
- GOVERNO cria grupo para Lei de Comunicação Social Eletrônica. *Tela Viva News*. São Paulo, 27 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.sulradio.com.br/destaques/destaque\\_9220.asp](http://www.sulradio.com.br/destaques/destaque_9220.asp)>. Acesso em: 03 jun. 2014.
- GOVERNO encerra parceria PIC-TV. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 26 abr. 2001. Caderno 2. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,governo-encerra-parceria-pic-tv,20010426p1913>>. Acesso em: 10 maio 2014. Internet Archive: Wayback Machine. Disponível em: <<http://archive.org/web/>>.
- GUIMARÃES, Fabrício. Mais tempo para o debate. *Revista Produção Profissional*. n. 34, out. 2004.
- JABOR, Arnaldo. Ai, que saudades do comunismo! *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 17 ago. 2004.
- LAUTERJUNG, Fernando; POSSEBON, Samuel. Ancinav do B. *Tela Viva*, São Paulo, v. 13, n. 143, out. 2004.
- LEAL, Hermes. Declaração pública. *Revista de Cinema*. São Paulo, v. 5. n. 49, nov. 2004.
- LEITÃO, Miriam. Adeus, Lenin. *O Globo*. Rio de Janeiro, 07 ago. 2004.
- LISTA de proponentes. Ministério da Cultura. Acesso em: 10 maio 2014. Internet Wayback Machine. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20041215002616/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/artigoseopinioes/lista\\_proponentes.php](http://web.archive.org/web/20041215002616/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/artigoseopinioes/lista_proponentes.php)>

- LUIZI, Ana Maria. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 9.
- LYRA, Marcelo. Ancinav: necessária pra garantir o futuro do cinema brasileiro. *Revista de Cinema*. São Paulo, v. 5. n. 48, out. 2004
- MACEDO, Felipe.; SEABRA, Carlos. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 241 - 245. Acesso em: 17 mar. 2014.
- MARANHÃO, Pedro. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 13 - 15. Acesso em: 16 mar. 2014.
- MARINS, Marcos Manhães. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006911.html>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-October/006917.html>>. Acesso em: 15 de mar. 2014.
- MEDEIROS, Fernanda. Artistas e intelectuais criticam criação da ANCINAV. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 dez. 2004.
- MELO, Jussara Costa; TÁPIAS, Camilla Tedeschi de Toledo. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 267 – 271.
- MERMELSTEIN, André; ZANATTA, Carlos Eduardo. Fim ou recomeço? *Tela Viva*, São Paulo, v. 12, n. 133, p.12-18, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. Divergência explícita. *Tela Viva*. São Paulo, v. 13, n. 145, dez. 2004.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual*, 2003.
- MINC diz que proposta da Ancinav corrige distorções. *Tela Viva*. São Paulo, 30 ago. 2004. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/paytv/30/08/2004/minc-diz-que-proposta-da-ancinav-corrige-distorcoes/>>. Acesso em: 10 maio 2014.
- MUDANÇA para Ancinav vai demorar, diz diretor. *Portal Terra*. São Paulo, 11 nov. 2003. Cinema. Disponível em: <<http://cinema.terra.com.br/noticias/0,,OI209011-EI1176,00-Mudanca+para+Ancinav+vai+demorar+diz+diretor.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- NORMAS operacionais. *Programa de Integração Cinema-TV*, 11 jul. 1997. Internet Archive. Disponível em:



<<http://web.archive.org/web/19970711070007/http://www.tvcultura.com.br/conven/cinetv/normop.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

NOVAES, Tereza. Cineastas e produtores se dividem em relação à retirada da regulação do projeto da agência do audiovisual. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 jan, 2005.

OBSERVATÓRIO Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. *Tempo de Programação Efetiva na TV Aberta*. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. *Origem das obras de Longa-Metragem exibidas na TV aberta por emissora*. Brasília. 2009.

NOVAES, Tereza. Mudança na Ancinav foi consenso, diz Gil. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 15 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1501200510.htm>>. Acesso em: 17 maio 2014.

PROGRAMA de Integração Cinema e TV. *Cinema em São Paulo*. Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998. p. 14.

PROPOSTAS da ABPI e ARTV. *Proposta encaminhada diretamente por e-mail ao Ministério da Cultura*. Internet Machine. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20041214221511/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/arquivos/contribuicoes\\_em\\_anexos\\_de%20e-mail.pdf](http://web.archive.org/web/20041214221511/http://www.cultura.gov.br/projetoancinav/arquivos/contribuicoes_em_anexos_de%20e-mail.pdf)>.

RANGEL, Rodrigo, Lula promete ajudar a valorizar cultura nacional. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, Caderno o País, 7 jul. 2004. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1059-2.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

RODRIGUES, Carlos Eduardo. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 22 dez. 2004. Disponível em: <<http://cinemabrazil.org.br/site02/debate.htm>>. Acesso em: 14 de mar. 2014.

SALLES, Murilo. Ancinav: unir para democratizar. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. *Lista de discussão CINEMABRAZIL*. 12 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cinemabrazil.com.br/pipermail/cinemabrazil/2004-August/006362.html>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

SCHENKER, Daniel. Retomada e perspectivas. *Revista de Cinema*. São Paulo, Edição Especial, set. 2010.

SECRETÁRIO de cultura de SP anuncia a volta do PIC-TV. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 7 jan. 2002. Caderno Educação & Cultura. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2201200118.htm>>. Acesso em> 09 maio 2014.

SEMINÁRIO “*Agência Nacional do Cinema e Audiovisual – ANCINAV e o fortalecimento da produção audiovisual brasileira*”, Brasília: Congresso Brasileiro de Cinema; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cultura; Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2004, 160 p.

SEMINÁRIO examina relação da produção cultural com estrangeiro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u41414.shtml>>. Acesso em 07 jun. 2014.

SEMINÁRIO sobre liberdade é promovido pelo Fórum do Audiovisual e Cinema. *Cineclick*. São Paulo, 17 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cineclick.com.br/falando-em-filmes/noticias/seminario-sobre-liberdade-e-promovido-pelo-forum-do-audiovisual-e-cinema>>. Acesso em: 16 maio 2014.

SOUZA, Ana Paula; LÍRIO, Sérgio. A Rede Globo ganha outra. *Carta Capital*, São Paulo, n. 326, 26 jan. 2005.

SUZUKI, Matinas. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/propostancinav.pdf>>, p. 112 – 118.

TAVARES, Zulmira Ribeiro. Seriadados sem série e outros espantos. *Filme e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 4142, p. 11 – 19 maio 1983.

UM DESASTRE de lei. *Veja*, São Paulo, n. 1875, 13 abr. 2004. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/131004/p\\_120.html](http://veja.abril.com.br/131004/p_120.html)>. Acesso em: 15 maio 2014.

VILLALBA, Patrícia. Cada grupo aponta um 'golpe'. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 dez. 2004.

VIVO. *Proposta encaminhada através do sistema de consulta do Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf>>, p. 136 - 138. Acesso em: 17 mar. 2014.

ZANATTA, Carlos Eduardo; POSSEBON, Samuel. O projeto é da sociedade. *Tela Viva*, São Paulo, v. 142, n. 13, set. 2004, p. 14 - 21.

**Filmografia**

A POLÍTICA do cinema. Direção de Arthur Autran. São Carlos: FAPESP, 2011. Son., color.

**Sites Consultados**

[www.cinemabrazil.com.br](http://www.cinemabrazil.com.br)

[www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)

[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)

[www.acervo.folha.com.br](http://www.acervo.folha.com.br)

[www.cinematca.com.br](http://www.cinematca.com.br)

[www.contracampo.com.br](http://www.contracampo.com.br)

<http://globofilmes.globo.com>

[www.telaviva.com.br](http://www.telaviva.com.br)

## ANEXO I – 3ª VERSÃO DO ANTEPROJETO DA ANCINAV

### **Ministério da Cultura divulga anteprojeto revisado pelo Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema**

Chega a público a segunda revisão do anteprojeto que transforma a Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV). A nova versão do texto ainda não é a que será encaminhada ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e, em seguida, ao Congresso Nacional. Ela foi elaborada pelos membros do Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema (CSC).

Apresentado pela primeira vez pelo Ministério da Cultura em 6 de agosto, o anteprojeto em seguida passou por uma primeira revisão, entregue ao Comitê no dia 30 do mesmo mês. A versão agora divulgada é resultado de três meses de reuniões para análise do Comitê, a última delas encerrada em 11 de novembro, quando os conselheiros civis entregaram ao ministro da Cultura, Gilberto Gil, uma carta sobre o encerramento dos trabalhos do Comitê.

É esse texto que está sendo analisado pelos ministérios que integram o CSC e pode ser alterado antes do encontro do pleno do Conselho, formado por nove ministros de Estado e pelos 18 integrantes do Comitê da Sociedade Civil (nove titulares e nove suplentes).

Paralelamente ao debate no âmbito do Comitê da Sociedade Civil, foi realizada pelo MinC uma consulta pública ao anteprojeto. Em um período de quase dois meses, de 11 de agosto a 1º de outubro, foram recebidas cerca de 500 sugestões. Esse número inclui mais de 400 mensagens individuais, e o restante são sugestões de dezenas de entidades, associações, empresas e grupos representativos do meio. Todo o material foi entregue ao Comitê, que analisou e aproveitou as contribuições nas deliberações sobre o anteprojeto. O material da consulta pública também foi analisado pelo Ministério da Cultura, que poderá fazer modificações previamente à reunião do pleno do Conselho.

#### **Proposta equilibrada**

O ministro da Cultura, Gilberto Gil, elogiou repetidas vezes o trabalho dos conselheiros da sociedade civil, destacando a importância de que o projeto seja equilibrado, para que “não tenha menos do que o necessário nem mais do que o suficiente”. Para o ministro, o estabelecimento de um marco regulatório “aprofundado, aperfeiçoado e abrangente, que dê conta de todo o audiovisual em sua complexidade, é um desejo de todo o setor e uma demanda da sociedade”.

Na opinião do secretário do Audiovisual do MinC, Orlando Senna, é evidente a necessidade de arbitragem do Estado na economia do setor. “Não é uma interferência indevida”, destaca o secretário, explicando que a regulação é a única forma de impedir, num cenário de revolução tecnológica, a dominação cultural de uma nação por outra.

A discussão democrática do anteprojeto resultou em um aprimoramento da minuta original, de acordo com o secretário-executivo do MinC, Juca Ferreira. Segundo ele, o Ministério enxerga no novo texto “um avanço enorme no aprofundamento da proposta”. Embora tenha havido alterações na minuta elaborada pelo MinC e algumas divergências entre os representantes da sociedade civil, Ferreira entende que prevaleceu o processo democrático e foi confirmada a essência do texto, para que seja criada uma lei abrangendo todos os setores do audiovisual, e uma agência reguladora para lidar com as especificidades desta economia.

**Carta do Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema  
ao ministro da Cultura, Gilberto Gil**

*"Ilmo Sr.  
Ministro da Cultura  
Gilberto Gil*

*O Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema encerrou, em Brasília, neste 11 de novembro, o processo de exame e aprimoramento da minuta do projeto de lei que trata das atividades audiovisuais no Brasil.*

*Durante três meses, a minuta foi discutida, artigo por artigo, a partir de perspectivas variadas e conflitantes, nem sempre superadas, buscando-se o entendimento e deliberando por votação sempre que necessário.*

*O resultado deste trabalho, legítimo reflexo deste processo democrático, é encaminhado, agora, acompanhado pelas atas das reuniões, à Vossa Excelência."*

**MINUTA DE PROJETO DE LEI N.º           , DE       DE           DE 2004.**

*Dispõe sobre a organização de atividades audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agência Nacional do Audiovisual e dá outras providências.*

**LIVRO I**

**DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

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

Parágrafo único. A organização inclui a regulação, o fomento e a fiscalização das atividades audiovisuais.

Art. 2º A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo único. Na organização das atividades audiovisuais deve ser especialmente observado o disposto nos incisos IV, V, X, XIII e XIV do art. 5º, bem como nos artigos 220, 221, 222, 223 e 224, da Constituição Federal.

Art. 3º A adequada regulação das atividades audiovisuais é essencial para garantir o desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural e assegurar o direito dos brasileiros de ver, fruir e produzir sua imagem, fortalecendo a diversidade cultural.

Art. 4º O Poder Público, no que se refere à promoção do desenvolvimento das atividades audiovisuais, tem o dever de:

I –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;

(IV) III – 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) IV – estimular o estabelecimento, pela sociedade, de sistemas de classificação indicativa de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais;

(VI) V – salvaguardar a liberdade de expressão e a diversidade de fontes de informação;

(VIII) VI – 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) VII – combater o abuso do poder econômico e zelar pela independência dos exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais;

(X) VIII – estimular a competição no mercado cinematográfico e audiovisual;

(XI) IX – estimular a diversificação da produção cinematográfica e audiovisual e o fortalecimento da produção independente, da 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) X – promover o desenvolvimento e aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira, nos diferentes segmentos do mercado interno e externo;

(XIII) XI – estimular a presença e a visibilidade das obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros em todos segmentos dos mercados interno e externo;

(XIV) XII – apoiar a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas de outras nacionalidades no mercado brasileiro;

(XV) XIII – incentivar a capacitação de recursos humanos e o aperfeiçoamento da infraestrutura brasileira de serviços cinematográficos e audiovisuais;

(XVI) XIV – promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas ao cinema e ao audiovisual;

XV – Promover o fortalecimento de empresas nacionais de cinema e de audiovisual, em todos os elos da cadeia: produção, distribuição, exibição e infra-estrutura;

XVI – estimular a ampliação e o fortalecimento da rede de exibição de cinema, buscando ampliar sua cobertura geográfica;

XVII – garantir que a exploração econômica do mercado interno por obras cinematográficas e audiovisuais estrangeiras resulte na destinação parcial de recursos ao fortalecimento de empresas brasileiras do setor com vistas à isonomia de competição;

XVIII – manter informações estatísticas de mercado necessárias à consecução destes objetivos, salvaguardado o sigilo empresarial de informações, excetuando-se os casos definidos nesta lei.

XIX – apoiar e promover o desenvolvimento regional das atividades audiovisuais, criando mecanismos específicos para o fomento da produção das obras de curta, média e longa metragens, da difusão do acervo e da preservação do patrimônio audiovisual brasileiro, assim como do ensino, da pesquisa e da formação técnica e acadêmica.

(Art. 6º) Art. 5º Na regulação das relações econômicas das atividades 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) Art. 6º As atividades 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, assegurando a diversidade cultural e de fontes de informação e a preservação do patrimônio cultural brasileiro.



**LIVRO II**  
**DAS POLÍTICAS SETORIAIS E DO ÓRGÃO REGULADOR**

**TÍTULO I**  
**DO CONSELHO SUPERIOR DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL E DO**  
**MINISTÉRIO DA CULTURA**

(Art. 9º) Art. 7º Fica instituído o Conselho Superior do Audiovisual, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República.(se é preciso dizer que cria...)

§ 1º Decreto do Presidente da República disporá sobre a composição e o funcionamento do Conselho Superior do Audiovisual, assegurando a participação de Ministros de Estado , e no mínimo metade de sua composição total por especialistas representantes da sociedade civil e de representantes das atividades cinematográficas e audiovisuais.

§ 2º A Secretaria Executiva do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual será exercida por representante indicado pelo Ministério da Cultura.

§ 3º O regimento interno do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual será aprovado por sua composição plenária, mediante resolução.

(Art. 10.) Art. 8º Compete ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, observadas as disposições constantes desta Lei:

I - propor a política nacional do cinema e do audiovisual;

II – formular, analisar e aprovar políticas públicas e diretrizes gerais para o desenvolvimento de atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras;

III – Estimular a presença do conteúdo audiovisual brasileiro nos diversos segmentos de mercado.

IV - estabelecer critérios para aplicação do produto da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira no Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros definindo os percentuais a serem distribuídos entre os diversos setores da atividade cinematográfica e audiovisual.

V - recomendar estudos relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais. ;

VI – aprovar o seu regimento interno; e

VII - acompanhar a execução do disposto nos incisos I, II, III e IV deste artigo.

(Art. 11.) Art. 9º. O Ministério da Cultura é o órgão executivo responsável pelo

desenvolvimento e aplicação da política nacional do cinema e do audiovisual, orientando-se sempre pela diversidade cultural e pela defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, consagrado no art. 216 da Constituição Federal.

(Art. 12.) Art. 10. Compete ao Ministério da Cultura, observadas as disposições constantes desta Lei:

I – elaborar e submeter ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual propostas destinadas a subsidiar a política nacional do cinema e do audiovisual;

II - elaborar e submeter ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual políticas públicas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira;

III - aprovar planos gerais de metas para a implementação de políticas públicas setoriais, bem como acompanhar sua execução;

IV – instituir programas de fomento às atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras;

V – aprovar e acompanhar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, comercialização, exibição e infra-estrutura realizados com recursos públicos diretos e por incentivos fiscais;

VI – promover a participação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras em festivais nacionais e internacionais;

VII – planejar, promover e coordenar as ações necessárias à difusão, à preservação e à renovação das obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros, bem como à pesquisa, à formação e à qualificação profissional; e

VIII - representar o Brasil em organismos e eventos internacionais.

## **TÍTULO II**

### **DO ÓRGÃO REGULADOR**

(Art. 13.) Art 11. A Agência Nacional do Cinema (Ancine) criada pela Medida Provisória 2228-1, de 6 de setembro de 2001 passa a ser denominada Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav), entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, como órgão de regulação e fiscalização das atividades audiovisuais, com suas competências ampliadas.

§ 1º A Ancinav terá sede e foro no Distrito Federal, escritório central no Rio de Janeiro, podendo estabelecer escritórios regionais.

§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à Ancinav é caracterizada por autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.

§ 3º A Ancinav tem como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com uma Ouvidoria e uma Auditoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

§ 4º A Ancinav contará com uma Procuradoria Federal Especializada, vinculada à Procuradoria Geral Federal da Advocacia Geral da União.

§ 5º O Ministério da Cultura supervisionará as atividades da Ancinav, devendo celebrar contrato de gestão.

(Art. 14.) Art 12. São asseguradas à Ancinav, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

(Art. 15.) Art 13. Cabe ao Poder Executivo definir o regulamento da Ancinav, aprovado por decreto do Presidente da República, dispondo sobre sua estrutura organizacional básica.

(Art. 16.) Art 14. O quadro efetivo de pessoal da Ancinav é composto pelos cargos públicos mencionados nos incisos II, XI, XVII e XVIII do art. 1º e no art. 5º da Lei n.º 10.871, de 20 de maio 2004, acrescidos do quantitativo previsto no Anexos I desta Lei e pelos Cargos Comissionados criados pela Medida Provisória 2228-1, de 6 de setembro de 2001, enumerados no art. 2º da Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000, modificado pelo artigo 32 da Lei 10.871, de 2004, no quantitativo previsto no Anexo II desta Lei.

(Art. 17.) Art 15. Até que estejam providos pelo menos cinquenta por cento dos cargos efetivos integrantes de quadro próprio de pessoal a Ancinav pode requisitar, com ônus, servidores de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta, quaisquer que sejam as funções a serem exercidas.

(Art. 18.) Art 16. Fica a Ancinav autorizada a custear as despesas com remoção e estada dos profissionais que, em virtude de nomeação para Cargos Comissionados, vierem a ter exercício em cidade diferente de seu domicílio, conforme disposto no regulamento, observados os limites de valores estabelecidos para a Administração Pública Federal direta.

(Art. 19.) Art 17. A Agência submeterá anualmente ao Poder Executivo sua proposta de orçamento, bem como a do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (Funcinav), para inclusão no projeto de lei orçamentária anual a que se refere o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º A Agência fará acompanhar as propostas orçamentárias de um quadro demonstrativo do planejamento plurianual das receitas e despesas, visando ao seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos quatro exercícios subsequentes.

§ 2º A lei orçamentária anual consignará as dotações para as despesas de custeio e capital da Agência.

## **CAPÍTULO I**

### **DAS COMPETÊNCIAS**

(Art. 20.) Art 18. À Ancinav compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional do cinema e do audiovisual;

II – atuar em organismos internacionais, sob a coordenação do Ministério da Cultura e do Ministério das Relações Exteriores;

III – propor ao Poder Executivo planos e metas para a implementação de políticas públicas setoriais;

IV – regular as atividades cinematográficas e audiovisuais previstas nesta Lei, expedindo normas sobre sua exploração, fiscalizando, por iniciativa própria ou por provocação, e aplicando sanções;

(VII) V – zelar pelos direitos dos usuários e consumidores;

(VIII) VI – fiscalizar o cumprimento da legislação de direito autoral sobre obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais brasileiros e estrangeiros no que diz respeito às normas de arrecadação e distribuição;

(IX) VII – promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira;

(X) VIII – expedir declaração de conformidade com as normas aplicáveis à obra cinematográfica e videofonográfica, entre outros conteúdos audiovisuais;

XXXXX – expedir comprovante de registro de contratos relativos à exploração de obra cinematográfica e videofonográfica, entre outros conteúdos audiovisuais;

(XI) IX – gerir o sistema de informações e monitoramento das atividades cinematográficas e audiovisuais;

(XII) X – promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e demais membros da comunidade internacional, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum;

(XIII) XI – pronunciar-se sobre as iniciativas legislativas que tratem de matéria relacionada com as suas atribuições;

(XIV) XII – propor ao Ministério da Cultura e ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual as medidas que repute necessárias à observância dos princípios constitucionais

e leis relativos à comunicação social e à persecução das suas atribuições, resguardadas as competências do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);

(XV) XIII – apreciar, por iniciativa própria ou provocação, e no âmbito das suas atribuições, os comportamentos suscetíveis de configurar violação às normas legais aplicáveis à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais, por prestadoras de serviços de radiodifusão por sons e imagens e de serviços de telecomunicações, adotando as providências adequadas;

(XVII) XIV – regular a distribuição e oferta de conteúdos audiovisuais por programadoras e distribuidoras nos serviços de comunicação eletrônica de massas, bem como qualquer outro serviço assemelhado, de acordo com a legislação, para promover a competição e a diversidade de fontes de informação;

(XVIII) XV – arrecadar e aplicar suas receitas;

(XIX) XVI – prestar apoio técnico ao Conselho Superior do Audiovisual;

(XX) XVII – decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, admitido recurso ao Conselho Diretor;

(XXI) XVIII – formular a proposta de orçamento da entidade;

(XXII) XIX – aprovar o seu regimento interno;

(XXIII) XX – elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor, enviando-o ao Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, ao Ministério da Cultura e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

(XXIV) XXI – resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento;

(XXV) XXII – contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; e

(XXVI) XXIII – adquirir, administrar e alienar seus bens.

XXIV – aprovar e acompanhar, por delegação do Ministério da Cultura, a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, comercialização, exibição e infra-estrutura realizados com recursos públicos diretos e por incentivos fiscais;

XXV – Regulamentar, no âmbito das suas atribuições, a utilização dos mecanismos de incentivos fiscais; e

XXVI – solicitar informações aos exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais.

## **CAPÍTULO II**

### **DO CONSELHO DIRETOR**

(Art. 21.) Art 19. O Conselho Diretor é composta por cinco diretores e decide por maioria simples.

Parágrafo único. Cada diretor vota com independência, fundamentando seu voto.

(Art. 22.) Art 20. As reuniões do Conselho Diretor serão públicas e registradas em atas, que ficarão arquivadas, disponíveis para conhecimento geral, e serão divulgadas por meio de sítio da entidade na Rede Mundial de Computadores - Internet.

(Art. 23.) Art. 21. Compete ao Conselho Diretor, especialmente:

I - administrar a Ancinav;

II - editar normas sobre matérias de competência da Ancinav;

III - aprovar seu regimento interno;

IV - cumprir e fazer cumprir as políticas e diretrizes aprovadas pelo Conselho Superior do Audiovisual, bem como os planos gerais de metas;

V - deliberar sobre sua proposta de orçamento;

VI – submeter ao Poder Executivo as modificações do regulamento da Ancinav, de acordo com o previsto no artigo 13;

VII - determinar a divulgação de relatórios anuais sobre as atividades da Ancinav;

VIII - decidir sobre a venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da Ancinav;

IX - autorizar a contratação de serviços de terceiros na forma da legislação vigente;

X - autorizar a celebração de contratos, convênios e acordos;

XI - deliberar sobre a supervisão dos órgãos administrativos da Agência pelos membros do Conselho Diretor;

XII - aprovar a nomeação, exoneração e demissão de servidores e empregados, inclusive dos cargos comissionados;

XIII - aprovar normas de licitação e homologar adjudicações;

XIV - exercer o poder de decisão final sobre todas as matérias da alçada da Ancinav;

XV - sugerir a propositura de ação civil pública, nos casos previstos em lei; e

XVI – aplicar as sanções conforme a legislação.

(Art. 24.) Art. 22. Os membros do Conselho Diretor devem ser brasileiros natos ou naturalizados, de reputação ilibada, elevado conceito e notórios conhecimentos no campo de atividade da Ancinav, a serem escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea *f* do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

(Art. 25.) Art 23. O mandato dos membros do Conselho Diretor é de quatro anos, não coincidentes entre si.

Parágrafo único. Em caso de vaga no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no artigo anterior, que o exercerá pelo prazo remanescente.

(Art. 26.) Art 24. Os membros do Conselho Diretor somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar.

§ 1º Cabe ao Presidente do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial, competindo ao Conselho determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

§ 2º O regulamento disciplinará a substituição dos membros do Conselho Diretor em seus impedimentos, bem como durante a vacância.

(Art. 27.) Art 25. Aos membros do Conselho Diretor é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, excetuados os casos previstos em lei.

Parágrafo único. É vedado aos membros do Conselho Diretor, igualmente, ter interesse significativo, direto ou indireto, em empresa relacionada com as atividades cinematográficas e audiovisuais, conforme dispuser o regulamento.

(Art. 28.) Art 26. Cabe ao Presidente do Conselho Diretor a representação da Ancinav, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das reuniões do Conselho Diretor.

(Art. 29.) Art 27. Cabe aos membros do Conselho Diretor a direção dos órgãos administrativos da Ancinav.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA ATIVIDADE E DO CONTROLE SOCIAL**

(Art. 30.) Art 28. A atividade da Ancinav é juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, eficiência, publicidade e moralidade.

(Art. 32.) Art 29. A Ancinav deve garantir o tratamento confidencial das informações, necessárias ao exercício das suas competências, que solicitar aos exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais, nos termos de decreto presidencial.

§ 1º. Os exploradores, seus administradores ou controladores, devem apresentar os documentos no prazo requerido pela Ancinav, sob pena de aplicação das sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A Ancinav, sempre que solicitada, disponibilizará aos órgãos e entidades de defesa da concorrência, as informações dispostas no *caput*, mantida a garantia de tratamento confidencial pelos mesmos.

(Art. 33.) Art 30. Os atos normativos da Ancinav deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem.

(Art. 34.) Art 31. Os atos normativos somente produzirão efeito após publicação no Diário Oficial da União, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.

(Art. 35.) Art 32. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público em biblioteca.

(Art. 36.) Art 33. Qualquer pessoa tem o direito de peticionar ou de recorrer contra ato da Ancinav. LIVRO III



**LIVRO III**  
**DO FOMENTO, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES**  
**AUDIOVISUAIS**

**TÍTULO I**  
**DAS DEFINIÇÕES**

(Art. 37.) Art 34. Para os fins desta Lei Atividade Audiovisual designa o conjunto de ações e atividades que compõem a produção e a oferta de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais a usuário ou grupo de usuários, determinável ou não.

§ 1º Compõem o conjunto de ações e atividades a que se refere o *caput*, entre outros:

I – a exploração, direta e indireta, comercial e não comercial, de qualquer natureza e finalidade, por quaisquer meios, de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais;  
e,

II – o provimento de bens e serviços específicos para a produção de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais.

§ 2º Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, natural ou jurídica, que exerça, direta ou indiretamente, atividade classificada como cinematográfica e audiovisual, se sujeita ao disposto nesta Lei, sendo, nos seus termos, denominado como explorador de atividade cinematográfica e audiovisual.

§ 3º A exploração de atividade cinematográfica e audiovisual será regulada pela Ancinav, inclusive quando realizada por prestadora de serviço de telecomunicações.

§ 4º A exploração de atividade cinematográfica e audiovisual não se confunde com a prestação de serviço de telecomunicações.

(Art. 38.) Art 35. Conteúdo audiovisual é o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, da tecnologia empregada, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão.

Art. XX1. Obra audiovisual é a fixação ou transmissão de conteúdo audiovisual em um tempo de duração determinado.

§ 1º São modalidades da obra audiovisual:

I - Obra audiovisual cinematográfica: conteúdo audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível, ou aquela cuja matriz original de captação seja qualquer outra desde que sua destinação e exibição seja prioritária e inicialmente o mercado de salas de exibição;

II - Obra audiovisual videofonográfica: conteúdo audiovisual cuja matriz original de captação é o meio magnético, eletrônico ou ótico, com capacidade de armazenamento de informações que se traduzem em imagens em movimento com ou sem som.

III – Obra audiovisual brasileira: aquela produzida por empresa produtora brasileira nos termos do artigo 36, e que atenda a um dos requisitos:

- a) ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos;
- b) ser realizada em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de co-produção cinematográfica e em consonância com os mesmos.
- c) ser realizada, em regime de co-produção, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade, no mercado mundial, de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos.

IV - Obra audiovisual de produção independente é aquela realizada por empresa produtora independente, no termos do artigo XX3, e cujos direitos patrimoniais majoritários sobre a obra não pertençam à prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações.

V - Obra audiovisual publicitária é aquela destinada à veiculação de publicidade e propaganda.

a) São modalidades da obra publicitária:

- obra publicitária brasileira é aquela produzida por empresa produtora brasileira nos termos do artigo 36, e que se enquadre na letra “a” do inciso III do artigo XX1:
- obra publicitária estrangeira é aquela produzida por empresa produtora estrangeira ou que contenham imagens adquiridas de banco de imagens estrangeiros ou captadas no exterior que ultrapassem 25% do tempo de duração total da obra
- obra publicitária estrangeira adaptada é a obra publicitária estrangeira que seja adaptada no Brasil nos termos do regulamento, por empresa produtora

brasileira nos termos do artigo 36, ou a obra publicitária estrangeira cujas imagens filmadas no exterior, em percentual superior à 25% do seu tempo total de duração, tenha sido produzida por empresa produtora brasileira.

- b) Versão de obra audiovisual publicitária é aquela que, reduzida em seu tempo de duração, utilize o mesmo material da obra audiovisual publicitária original ou que tenha duração igual ou superior à obra audiovisual publicitária original, baseada em um mesmo roteiro ou argumento, e que mantenha no mínimo 25% das imagens da obra audiovisual publicitária original.

VI - Obra audiovisual seriada é aquela que seja produzida em capítulos ou episódios.

§ 2º – Em se tratando de obra cinematográfica ou videofonográfica de curta metragem, também será considerada produção independente aquela realizada por pessoa física, conforme regulamento.

§ 3º Exclui-se da definição apresentada pelo caput deste artigo os serviços de videoconferência, videofonia e outros serviços assemelhados, conforme regulamento.

§ 4º Outras modalidades de obras audiovisuais e conteúdos audiovisuais serão definidas pela Ancinav em função de sua nacionalidade, natureza, finalidade, forma, âmbito de exploração, meio de suporte e de transmissão, tecnologia empregada e outros atributos.

Art. XX2. Programadora é a empresa que oferece e desenvolve conteúdos audiovisuais, na forma de canais ou de programações isoladas, destinado às prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, bem como à qualquer outro serviço assemelhado.

§ 1º São modalidades de programação, entre outras:

I - Programação internacional é aquela gerada, disponibilizada e transmitida diretamente do exterior para o Brasil, por meio de satélite ou qualquer outro meio de transmissão ou veiculação; e

II. Programação nacional é aquela gerada e disponibilizada no território brasileiro, por empresas sediadas no Brasil, por meio de satélite ou qualquer outro meio de transmissão ou veiculação.

§ 2º Empresa programadora independente é aquela que não seja coligada, controlada ou controladora de prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais.

(Art. 39.) Art 36. Para os fins desta Lei, empresa brasileira é aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cuja maioria do capital total e votante seja de titularidade direta ou indireta de brasileiros, os quais devem exercer em território nacional, de fato e de direito, as funções editoriais, de seleção e direção da programação, bem como o poder de direção sobre as atividades sociais e o funcionamento da empresa.

§ 1º O funcionamento da empresa compreende, entre outros aspectos, o planejamento empresarial e a definição de políticas econômico-financeiras, tecnológicas, de

programação, inclusive quanto ao seu empacotamento, de distribuição, de mercado e de preços e descontos.

§ 2º Para assegurar o cumprimento do disposto nesta Lei a Ancinav expedirá regulamento para a apuração de controle sobre as sociedades anônimas que exploram atividades cinematográficas e audiovisuais, quando esta mesma competência já não for exercida por outros órgãos e entidades públicas.

Art. XX3 Empresa produtora independente brasileira é aquela sociedade empresária, cooperativa de produção ou empresário individual, dedicada à produção de conteúdos audiovisuais, que não tenha associação ou vínculo, direto ou indireto, com prestadora de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais, não as tenha como sócia em seu capital social, nem seja dela controladora, controlada ou coligada.

## **TÍTULO II**

### **DA EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES AUDIOVISUAIS NOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS E NOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

(Art. 41.) Art 38. À Ancinav cabe regular no marco desta Lei e em consonância com as diretrizes do Conselho Superior do Audiovisual a exploração de atividades audiovisuais pelas seguintes categorias de serviços:

I – serviço de radiodifusão de sons e imagens;

II – serviços de telecomunicações que tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, incluindo os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e

III – demais serviços de telecomunicações que não tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou ofereçam ao usuário, sob autorização ou licença, quando necessária, dos órgãos competentes para tanto..

§ 1º Os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura compreendem o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH), o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), bem como qualquer outro serviço dessa natureza.

§ 2º A exploração de atividades cinematográficas ou audiovisuais dos serviços referidos nos incisos I, II e III deste artigo independe de autorização da Ancinav.

§ 3º Os órgãos e entidades públicas, ao procederem a outorga, a transferência e a renovação das concessões, permissões e autorizações dos serviços referidos nos incisos I, II e III

levarão em conta as disposições da Ancinav acerca da exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por estes serviços.

§ 4º Os órgãos e entidades públicas responsáveis pela tutela e regulação das telecomunicações e da radiodifusão devem prestar as informações necessárias para o exercício das competências da Ancinav, inclusive as de natureza técnica, operacional, econômico-financeira e contábil das prestadoras de serviços, mantida sua confidencialidade.

§ 5º A agência proporá ao Presidente da República, por meio do Conselho Superior do Audiovisual, os regulamentos necessários ao exercício das competências previstas neste título.

(Art. 42.) Art 39. A Ancinav disporá sobre a observância, pelas prestadoras dos serviços enumerados no art. 38, dos seguintes princípios aplicáveis à produção e programação de conteúdos audiovisuais estabelecidos no artigo 221 da Constituição Federal, em especial:

I – da promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e

II – da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei.

(Art. 43.) Art 40. À 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 – o cumprimento do disposto no parágrafo 2º do artigo 222 da Constituição Federal; e

II – o cumprimento do disposto nos artigos 38, alíneas “d” e “h”, e 124 da Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962.

(Art. 44.) Art 41. Compete à Ancinav, com relação ao Serviço de TV a Cabo, em especial, a regulamentação e a fiscalização das disposições contidas nos artigos 3º, 7º, 10, 23 a 25, 30 a 32, 35 e 38 da Lei n.º 8.977, de 6 de janeiro de 1995.

(Art. 45.) Art 42. Visando propiciar a competição efetiva e a diversidade de fontes de informação, a Ancinav poderá estabelecer condições à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais por prestadoras de serviços de telecomunicações e suas coligadas, controladas ou controladoras.

(Art. 46.) Art 43. O descumprimento da regulamentação da Ancinav sujeita as prestadoras dos serviços enumerados no art. 38 às sanções previstas nesta Lei.

### **TÍTULO III**

#### **DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES E MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES CINEMATOGRAFICAS E AUDIOVISUAIS**

(Art. 47.) Art 44. Fica criado o Sistema de Informações e Monitoramento das Atividades Audiovisuais, administrado e regulamentado pela Ancinav.

(Art. 48.) Art. 45. Toda sala ou espaço de exibição pública destinada à exploração de obra cinematográfica em qualquer suporte deve utilizar um sistema de controle de receitas de bilheteria compatível com o que for definido em regulamento da Agência.

Parágrafo único – na implantação do sistema de controle de receitas, a Agência deverá levar em conta os sistemas pré-existentes adotados pelas empresas de exibição.

Art. XXX. As distribuidoras de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte, devem utilizar sistema de controle de receitas de vendas, compatível com o que for definido em regulamento da Agência.

(Art. 49.) Art. 46. Os exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais devem fornecer relatórios periódicos sobre a oferta e consumo de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais, na forma da regulamentação pela Agência.

Parágrafo único. O descumprimento da obrigação prevista no *caput* sujeita os infratores às sanções previstas nesta Lei.

Art. XXXX. A programação e a distribuição de sinais de obras cinematográficas para salas de exibição devem ser realizados por empresas brasileiras, a partir do território brasileiro.

Art. XXXX. A Exploração de obras cinematográficas deve observar as disposições da Agência quanto ao intervalo de tempo mínimo a ser observado para o lançamento em cada segmento de mercado.

(Art. 51.) Art. 48. É obrigatório o registro, na Ancinav, dos exploradores e agentes de atividades cinematográficas e audiovisuais, brasileiros ou estrangeiros atuantes no país, conforme disposto em regulamento.

§ 1º A Ancinav dará publicidade do registro previsto no *caput* em sítio mantido pela entidade na Rede Mundial de Computadores - Internet.

§ 2º O descumprimento do disposto no *caput* sujeita os infratores às sanções previstas nesta Lei e veda a utilização de recursos públicos ou de incentivos fiscais destinados às atividades cinematográficas e audiovisuais.

(Art. 52.) Art. 49. A produção no Brasil de obra cinematográfica ou videofonográfica estrangeira somente poderá ser executada com a autorização da Ancinav, na forma da regulamentação.

Parágrafo único. A produção e a adaptação de obra cinematográfica ou videofonográfica estrangeira, no Brasil, devem realizar-se mediante contrato com empresa produtora brasileira, que será a responsável pela produção perante as leis brasileiras.

(Art. 53.) Art. 50. Os serviços de cópia, dublagem, legendagem e reprodução de matrizes e *treillers* de obras cinematográficas e videofonográficas que se destinem à exploração comercial no mercado brasileiro devem ser executados em laboratórios instalados no País.

§ 1º Toda obra cinematográfica ou videofonográfica realizada com recursos públicos ou incentivos fiscais deve ser realizada em laboratórios instalados no Brasil e com serviços de infra-estrutura contratados no país.

§ 2º Excetua-se do previsto no *caput* e no parágrafo 1º situações específicas previstas em regulamento e os serviços que, por inadequação técnica, inexistência ou em decorrência de investimentos realizados por acordo de co-produção, não possam ser realizados no Brasil.

§ 3º As obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras estão dispensadas de cópia obrigatória no País até o limite de dez cópias, não substituíveis, bem como seu material de promoção e divulgação nos limites estabelecidos em regulamento.

(Art. 55.) Art. 52. Toda e qualquer obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira somente poderá ser veiculada ou transmitida no País, em qualquer segmento de mercado, após a obtenção do registro por empresa produtora brasileira e respectivo pagamento da Condecine.

§ 1º A adaptação de obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária deve ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na Ancinav, de acordo com o regulamento. § 2º Excetua-se do previsto no *caput* a obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária inserida fora do país no segmento de programação internacional.

(Art. 56.) Art. 53. A empresa produtora de obra cinematográfica ou videofonográfica, assim como a empresa prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou a empresa prestadora de serviço de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais, devem depositar na Cinemateca Brasileira ou entidade credenciada pela Ancinav um interpositivo ou matriz digital das obras que produzirem ou veicularem, para sua devida preservação.

§ 1º - Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, a empresa prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou a empresa prestadora de serviço de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais, serão consideradas depositárias credenciadas e poderão manter em seus próprios arquivos a referida matriz digital das obras que produzirem ou veicularem, obrigando-se a registrar na Cinemateca Brasileira, anualmente, catálogo completo e atualizado de seu acervo de obras;

§ 2º - No caso de programação de televisão transmitida "ao vivo", a empresa prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, ou a empresa prestadora de serviço de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais, poderão depositar uma versão reduzida ou "compacto" da transmissão, quando esta exceder 2 (duas) horas de duração.

§ 3º - É vedado à Ancinav, à Cinemateca Brasileira e a qualquer depositário credenciado de obras cinematográficas e videofonográficas exibí-las, editá-las, comercializá-las, emprestá-las, cedê-las ou fazer qualquer uso delas que não objetive a sua estrita preservação, sem a autorização dos detentores de seus direitos patrimoniais.

(Art. 57.) Art. 54. Decorridos doze anos de sua primeira exibição comercial, as obras cinematográficas e videofonográficas produzidas com recursos públicos ou de incentivos fiscais poderão ser exibidas independentemente de autorização na forma definida em regulamento, sem prejuízo da continuidade de sua exploração comercial pelos detentores dos direitos patrimoniais:

I – até 3 vezes, por dois anos, por canais educativos mantidos com recursos públicos nos serviços de radiodifusão de sons e imagens;

II – até 3 vezes, por dois anos, nos canais referidos nas alíneas “b” a “h” do inciso I do art. 23 da Lei 8.977, de 1995;

III – a partir de cinco anos em estabelecimentos públicos de ensino e de cultura;

(Art. 58.) Art. 55. O título, capítulo ou episódio de obra cinematográfica ou videofonográfica, deve ter registro solicitado e pagamento da Condecine efetuado antes de sua exploração comercial em cada segmento de mercado. § 1º Na oportunidade do registro de obra cinematográfica, deve ser declarado em que faixa de número de telas o título será exibido no mercado de salas de exibição. § 2º O registro somente será efetuado mediante comprovação de recolhimento da Condecine para o respectivo segmento de mercado a que se destina.

(Art. 59.) Art. 56. Para efeito de fruição de benefícios instituídos na lei e em outros instrumentos normativos, deverá ser requerida a expedição de Certificado de Produto Brasileiro (CPB), no momento do pedido do primeiro registro de obra cinematográfica e videofonográfica brasileira.

(Art. 61.) Art. 58. Para concessão da classificação etária indicativa de obras cinematográficas e videofonográficas será exigida pelo Ministério da Justiça a comprovação do pagamento da Condecine no segmento de mercado a que a classificação etária indicativa se referir.

(Art. 62.) Art. 59. A contratação da programação ou de canais de programação internacional deve ser efetuada por intermédio de empresa brasileira, que se responsabilizará pelo conteúdo da programação, observando os dispositivos desta Lei e da legislação brasileira pertinente.

## **TÍTULO IV**

### **DAS RECEITAS**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL BRASILEIRA**



(Art. 63.) Art. 60. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira (Condecine) terá por fatos geradores:

I – a exploração comercial de obras cinematográficas e videofonográficas, por segmento de mercado a que forem destinadas;

II – o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo;

III – a venda de aparelhos de televisão, vídeo cassete, DVD, monitores de computador e de telefonia móvel que transmitam conteúdos audiovisuais;

IV – em única etapa de incidência, a venda ou cessão para locação de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte, realizada pelo distribuidor;

V – a aquisição, inclusive por permuta, de espaço publicitário nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e em outros serviços de telecomunicações exploradores de atividades audiovisuais; e

VI – sobre o faturamento do serviço de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia;

(Art. 64.) Art. 61. A Condecine será devida pelos seguintes contribuintes:

I - o detentor dos direitos de exploração comercial ou de licenciamento no País de obras cinematográficas ou videofonográficas no caso do inciso I do art. 60;

II – o produtor de obra cinematográfica e videofonográfica publicitária brasileira e o produtor responsável pela adaptação e/ou veiculação de obra cinematográfica e videofonográfica publicitária estrangeira, no caso do inciso I do art. 60;

III - o responsável pelo pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias referidas no inciso II do art. 60;

IV – o fabricante ou importador de aparelhos de televisão, vídeo cassete, DVD, monitores de computador e aparelhos de telefonia móvel que transmitam conteúdos audiovisuais, no caso do inciso III do art. 60; V – o distribuidor de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, no caso do inciso IV do art. 60; e

VI – o anunciante ou seu representante legal, no caso do inciso V do art. 60.

VII – a operadora que prestar o serviço de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia;

§ 1º Respondem solidariamente pelo pagamento da Condecine prevista no inciso I do art. 60, o exibidor, o programador e o veiculador ou transmissor de obras cinematográficas ou videofonográficas que não tenham certificado de registro emitido pela Ancinav; e

§ 2º Respondem solidariamente pelo pagamento da Condecine prevista no inciso V do art.60, quando não observado o prazo de recolhimento de que trata o inciso IV do art. 68, aqueles que veicularem a obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária, seja a prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou a prestadora de serviços de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais.

(Art. 65.) Art. 62. Na hipótese de incidência prevista no inciso I do art. 60, a Condecine será devida:

I - uma única vez por título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica para cada segmento de mercado a que se destinar;

II – uma única vez, na disponibilização para o mercado de salas, por número de telas ocupadas para sua exibição; e III - uma única vez a cada doze meses por título de obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária, para cada segmento de mercado a que se destinar.

(Art. 66.) Art. 63. A Condecine prevista no inciso I do art. 60 corresponde aos valores das tabelas constantes do Anexo III a esta Lei, detalhados pelos segmentos de mercado:

I - salas de exibição;

II - vídeo doméstico, em qualquer suporte;

III - serviço de radiodifusão de sons e imagens;

IV - serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e

V - outros mercados, conforme anexo.

(Art. 67.) Art. 64. Na hipótese de incidência prevista no inciso II do art. 60, a Condecine será determinada mediante a aplicação de alíquota de onze por cento sobre as importâncias ali referidas.

Art. 65. Na hipótese de incidência prevista no inciso III do art. 60, a Condecine será determinada mediante a aplicação de alíquota de dois por cento sobre a base de cálculo correspondente ao valor do aparelho deduzido da parte proporcional à incidência do imposto sobre produtos industrializados – IPI, da Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

(Art. 69.) Art. 66. Na hipótese de incidência prevista no inciso IV do art. 60, a Condecine será determinada mediante a aplicação de alíquota de cinco por cento sobre o valor cobrado pelo distribuidor por unidade, deduzido da parte proporcional à incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, da Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

(Art. 70.) Art. 67. Na hipótese de incidência prevista no inciso V do art. 60, a Condecine será determinada mediante a aplicação de alíquota de três por cento sobre o valor pago à

prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou de serviços de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais, em razão da aquisição do espaço publicitário para a veiculação da obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária ou do contrato de anúncio, interno ou externo, de bens e serviços em programas, excluído o valor pago ao agenciador ou à agência de publicidade .

Parágrafo único. O contribuinte poderá abater como despesa operacional, além do valor da Condecine paga na forma do *caput* deste artigo, um adicional de cinquenta por cento, na forma do regulamento.

Art. XX. Na hipótese de incidência prevista no inciso VI do art. 60, a Condecine será determinada mediante a aplicação de alíquota de dois por cento sobre o faturamento obtido com a prestação de serviços de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia.

(Art. 7.) Art. 68. A Condecine deverá ser recolhida à Ancinav na forma do regulamento

I - na data da solicitação do registro do título, capítulo ou episódio, com declaração da faixa de número de telas de exibição, quando for o caso, de obra cinematográfica ou videofonográfica, para cada segmento de mercado, conforme o Anexo III;

II - na data do pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias referidas no inciso II do art. 60;

III – até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao período mensal de apuração das atividades de que tratam os incisos III, IV e VI do art. 60; e

IV – até o quinto dia útil posterior a data do pagamento pelo anunciante ou seu representante legal à prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou de serviços de telecomunicações exploradora de atividades audiovisuais, pela aquisição do espaço publicitário.

(Art. 72.) Art. 69. O não recolhimento da Condecine no prazo sujeitará o contribuinte e o contribuinte solidário às penalidades e acréscimos moratórios previstos nos artigos 44 e 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

(Art. 73.) Art. 70. A administração da Condecine, inclusive quanto às atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, compete:

I – à Secretaria da Receita Federal, na hipótese prevista no inciso II do art. 60; e

II – à Ancinav, nos demais casos.

Parágrafo único. Aplicam-se à Condecine, na hipótese de que trata o inciso I deste artigo, as normas do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

(Art. 74.) Art. 71. São isentos da Condecine, na forma do regulamento:

I - a obra cinematográfica e videofonográfica destinada à exibição exclusiva em festivais e mostras;

II - a obra cinematográfica e videofonográfica jornalística, educativa, filantrópica e esportiva, conforme regulamento;

III – a obra cinematográfica e videofonográfica esportiva, veiculada por prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens;

IV – as chamadas de programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras, veiculadas por prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens e por outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais;

V – a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte;

VI - a obra cinematográfica e videofonográfica publicitária brasileira de produção e veiculação local, de baixo custo, conforme regulamento;

VII - a exportação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras e a programação brasileira transmitida para o exterior;

VIII - as obras cinematográficas e videofonográficas, veiculadas por força do inciso I do art. 23 da Lei n. 8.977, de 1995;

IX - obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de caráter beneficente, filantrópico, de interesse público e de propaganda política, conforme regulamento;

X - as obras cinematográficas e videofonográficas incluídas em programação internacional que retransmita serviços de radiodifusão de sons e imagens prestados em outros países ou seus congêneres, os chamados canais étnicos, destinados exclusivamente à transmissão internacional, quanto à Condecine prevista no inciso I do art. 60;

XI – o contribuinte ou responsável pelo pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias referidas no inciso II do art. 60, desde que faça uso integral dos benefícios previstos pelo artigo 3º da Lei n.º 8685 de 20 de julho de 1993;

XII – a programadora internacional, ou os canais internacionais distribuídas por programadoras brasileiras, desde que optem pela contrapartida prevista no art. 72, quanto à Condecine prevista nos incisos I e II do art. 60;

XIII – o anunciante que adquirir espaço publicitário em programação que veicule produção independente, produção regional e produção educativa, conforme regulamento; e

XIV – da condecine título as obras de produção independente destinadas as prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens;

Art. 72. A programadora internacional, ou os canais internacionais distribuídos por programadoras brasileiras, podem optar pelo uso integral dos benefícios previstos pelo artigo 3º da Lei n° 8.685 de 20 de julho de 1993, com a redação dada por esta Lei, e pelo recolhimento ao Funcinav da quantia de três por cento do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no

exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente à aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos.

§ 1º Os valores oriundos da utilização dos benefícios previstos pelo artigo 3º da Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993, com a redação dada por esta Lei, pela programadora, devem ser aplicados na produção de obras cinematográficas e videofonográficas de produção independente para televisão; e

§ 2º A Ancinav determinará em regulamento o valor máximo a ser aplicado através do artigo 3º, pela programadora, em cada projeto.

(Art. 76.) Art. 73. Os valores da Condecine previsto no inciso I do art. 60 ficam reduzidos a:

I - dez por cento, quando se tratar de obra cinematográfica ou videofonográfica não publicitária brasileira;

II - trinta por cento, quando se tratar de:

a) obras cinematográficas e videofonográficas destinadas ao segmento de mercado de salas de exibição que sejam exploradas com até seis cópias;

b) obras cinematográficas e videofonográficas cuja produção tenha sido realizada há mais de vinte anos antes do registro do contrato na Ancinav; e

c) obras cinematográficas e videofonográficas destinadas aos segmentos de mercado de Vídeo e DVD, e do serviço de comunicação eletrônica de massas, quando tenham sido exibidas no mercado de salas de exibição com até seis cópias.

(Art. 77.) Art. 74. O produto da arrecadação da Condecine será destinado ao Funcinav.

## **CAPÍTULO II**

### **DO FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

#### **DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL BRASILEIROS**

(Art. 83.) Art. 80. Fica instituído fundo de natureza contábil, denominado Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (Funcinav), com os objetivos de fomentar as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras, incentivar a capacitação de recursos humanos e o aperfeiçoamento da infra-estrutura de serviços; e custear a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, o sistema de informações, o desenvolvimento de meios e o aperfeiçoamento de técnicas necessárias ao exercício das competências da Ancinav.

(Art. 84.) Art. 81. O Fundo para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual será administrado pelo Ministério da Cultura e pela Agência Nacional do Audiovisual e terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e/ou a Financiadora de Projetos (FINEP).

§ 1º O regulamento disporá sobre a administração do Funcinav e suas interações com o Conselho Superior do Audiovisual.

§ 2º O agente financeiro prestará contas da execução orçamentária e financeira do Fundo aos administradores do Funcinav.

§ 3º Será definida na regulamentação a forma de repasse dos recursos pelo agente financeiro para a execução dos projetos aprovados.

§ 4º A Agência Nacional do Audiovisual prestará ao Funcinav todo apoio técnico, administrativo e financeiro.

(Art. 86.) Art. 83. Constituem receitas do Funcinav:

I - as dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II - o produto da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Nacional,;

III – os recursos a que se referem o art. 5º da Lei n.º 8.685, de 1993, com a redação que lhe foi dada por esta Lei;

IV - o produto de rendimento de aplicações do próprio Fundo;

V - o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores, bem como de multas e juros decorrentes do descumprimento das normas de financiamento;

VI – cinco por cento dos recursos a que se referem as alíneas "c", "d", "e" e "j" do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com as alterações introduzidas pela Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997;

VII – o produto do exercício da fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, inclusive pagamentos de taxas, multas e indenizações;

VIII – o produto da alienação de bens, objetos e instrumentos utilizados para a prática de infrações, assim como do patrimônio de infratores, apreendidos em decorrência do exercício do poder de polícia e incorporados ao patrimônio da Ancinav, nos termos de decisão judicial;

IX – o produto da execução de dívida ativa da Ancinav;

X – as doações, legados, subvenções e outros recursos destinados à Ancinav;

XI – os valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de propriedade da Ancinav;

XII – os valores apurados em aplicações no mercado financeiro das receitas previstas neste artigo;

XIII – produto da cobrança de emolumentos por serviços prestados;

XIV – recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais;

XV – produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública;

XVI – quaisquer outras receitas afetas às atividades de competência da Ancinav, não especificadas nos incisos anteriores; e

XVII – outras que lhe vierem a ser destinadas.

XXXX – um por cento dos recursos do Fust.

§ 1º Os recursos a que se refere este artigo serão recolhidos ou transferidos aos estabelecimentos oficiais de crédito, em conta especial, sob a denominação de “Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros”.

§ 2º Os recolhimentos e transferências de recursos do Funcinav são isentos de comissões e quaisquer taxas e sobretaxas bancárias.

(Art. 87.) Art. 84. Os recursos do Fundo serão aplicados:

I – no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro;

II – no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro;

III – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual;

IV – no Prêmio Adicional de Renda;

V – em outros programas, projetos e atividades relacionados ao cinema e ao audiovisual; e

VI – no custeio das despesas da Ancinav com a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, com o sistema de informações, com o desenvolvimento de meios e o aperfeiçoamento de técnicas necessárias ao exercício das suas competências, conforme decisão exclusiva do seu Conselho Diretor.

§ 1º Os recursos do Funcinav devem ser destinados prioritariamente à empresa de exibição brasileira nos termos do art. 36, ao fomento das atividades audiovisuais descritas no inciso XIX do artigo 4º, ao fomento de distribuidoras brasileiras nos termos do art. 36, ao fomento de carteiras de produção de empresas brasileiras nos termos do art. 36, e à ampliação da capacidade de produção independente de obras audiovisuais brasileiras.

Art. XXXX Os recursos do Funcinav podem ser aplicados, conforme regulamento:

I – através de investimentos retornáveis em projetos e empresas de audiovisual;

II – através de empréstimos;

III – na constituição de fundos de aval; e

IV – a fundo perdido em casos específicos.

Art. XXXX. Deve ser observado o mínimo de dez por cento e o máximo de vinte por cento dos recursos do Funcinav para aplicação nas despesas previstas pelo inciso VI do artigo 84, de decisão exclusiva do Conselho Diretor da Ancinav.

Parágrafo único – nos dois primeiros anos poderão ser destinados até vinte e cinco por cento dos recursos do Funcinav na forma do *caput*.

(Art. 88.) Art. 85. Os recursos destinados ao Funcinav, não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual, serão transferidos como crédito do mesmo Fundo no exercício seguinte.

(Art. 89.) Art. 86. O Poder Executivo expedirá a regulamentação necessária ao pleno cumprimento deste Capítulo.

## TÍTULO V

### DOS INCENTIVOS

(Art. 90.) Art. 87. Como mecanismos de fomento de atividades cinematográficas e audiovisuais, ficam instituídos na forma do regulamento definido pela agência:

I - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras conforme definição do artigo 36;

II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav), destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras videofonográficas e outros conteúdos audiovisuais brasileiros; III – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual (Pro-infra), destinado ao fomento do desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos, que atenda as necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.

IV – o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre o resultado auferido pela exploração da obra cinematográfica e videofonográfica de longa metragem brasileira.

(Art. 91.) Art. 88. 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 mínimo de dias de exibição a ser observado anualmente.



§ 1º As obras cinematográficas brasileiras de longa metragem devem ser mantidas em exibição no mesmo complexo de salas enquanto alcançarem a frequência média semanal da sala em exibição, calculada nos dois semestres anteriores ao semestre em curso, conforme regulamento; e

§ 2º A agência, ouvidas as partes, estabelecerá anualmente o número máximo de telas, em um mesmo complexo de salas, a serem ocupados por um mesmo título de obra cinematográfica de longa metragem estrangeiro.

Art. 90 - A As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais que exibirem em sua programação regular uma percentagem anual mínima, não inferior a 20%, de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção regional, de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, farão jus a uma redução progressiva na Condecine prevista pelo inciso I do artigo 60 para suas produções próprias exibidas no próprio veículo, no ano subsequente, conforme regulamento.

(Art. 95.) Art. 92. As prestadoras de serviços de telecomunicações caracterizadas como serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, devem oferecer, em cada um dos pacotes de canais de programação, percentual mínimo de obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras a ser definida na forma do regulamento.

§ 1º O percentual se dará em relação ao volume total de programação oferecido pelas operadoras em cada um dos seus pacotes, excetuados os canais referidos nas alíneas “a” a “h” do inciso I do art. 23 da Lei 8.977, de 1995;

§ 2º A Ancinav estabelecerá os prazos e outras condições necessárias a efetivação do disposto no *caput* deste artigo;

Art. XXXX As programadoras de serviço de comunicação eletrônica de massas que oferecerem percentual mínimo de 50% de obras cinematográficas e videofonográficas de produção independente terão direito a uma redução progressiva na condecine prevista no inciso I do artigo 60, conforme regulamento.

(Art. 96.) Art. 93. Os incentivos fiscais de que tratam a Lei nº 8.685, de 1993, a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, a lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, e os demais previstos nesta Lei somente poderão ser utilizados em projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

§ 1º A utilização dos incentivos a que se refere o *caput* será regulamentada pela Ancinav.

§ 2º O Ministério da Cultura poderá delegar à Ancinav a aprovação dos projetos de que trata o *caput*.

§ 3º Os projetos enquadrados no *caput* não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

§ 4º Os incentivos fiscais previstos no *caput* poderão ser utilizados concomitantemente, limitado o total destes incentivos a 95% (noventa e cinco por cento) do total do orçamento aprovado.

(Art. 98.) Art. 95. O art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Até o exercício fiscal de 2020, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.”(NR)

(Art. 99.) Art. 96. Fica incluído o art. 1º - A na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, com a seguinte redação:

“Art. 1º - A. Até o ano-calendário de 2020, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, do imposto de renda devido apurado: (examinar melhor)

I – na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e

II – em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 1º A dedução prevista neste artigo está limitada:

I - a três por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas, devendo observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e

II – a seis por cento do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

§ 2º Somente são dedutíveis do imposto devido os valores despendidos a título de patrocínio:

I – pela pessoa física no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual; e

II – pela pessoa jurídica no respectivo período de apuração de imposto.

§ 3º As pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor do patrocínio de que

trata o *caput* para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

§ 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira, poderão ser credenciados pelo Ministério da Cultura para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo.” (NR)

(Art. 100.) Art. 97. O art. 3º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, e os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, ou os responsáveis pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo ou pela transmissão por meio de rádio ou televisão ou por qualquer outro meio, de obra audiovisual ou evento, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes, documentários, e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.” (NR)

(Art. 101.) Art. 98. O *caput*, a alínea “a” e “b” do parágrafo 1º e o inciso II do parágrafo 2º do art. 4º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 4º O contribuinte ou responsável pela remessa que optar pelo uso dos incentivos previstos nos artigos 1º, 1º-A e 3º depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, no Banco do Brasil S.A., cuja movimentação sujeitar-se-á à prévia comprovação junto ao Ministério da Cultura de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente.” (NR)

§ 1º .....

a) em nome do proponente, para cada projeto, no caso do art. 1º e do art. 1º-A.

b) em nome do contribuinte ou em nome do responsável pela remessa, no caso do art. 3º.

.....  
 § 2º .....

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º - A desta Lei de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), e para o previsto no art. 3º desta Lei de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), podendo os mesmos ser utilizados concomitantemente;" (NR)

(Art. 102.) Art. 99. O art. 5º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º Os valores não aplicados na forma do art. 1º e do art. 1º - A no prazo de quarenta e oito meses, contado da data do início do primeiro depósito na conta de que trata a alínea a do § 1º do art. 4º, e no caso do art. 3º após trezentos e sessenta dias de seu depósito na conta de que trata a alínea b do § 1º do art. 4º, destinar-se-ão ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual (Funcinav), para aplicação em projetos de fomento à indústria cinematográfica nacional, conforme disposto em regulamento". (NR)

(Art. 103.) Art. 100. O § 3º do art. 18 da Lei nº 8.313, de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18. ....

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos:

- a) artes cênicas;
- b) livros de valor artístico, literário ou humanístico;
- c) música erudita ou instrumental;
- d) exposições de artes visuais;
- e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos;
- f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem, documentários, capacitação, formação, preservação e difusão do acervo audiovisual; e
- g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial." (NR)

Art. XXXX. A empresa de infra-estrutura, fornecedora de equipamentos e serviços cinematográficos e audiovisuais que participar a título de co-produção ou como produtora associada na realização de projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura,

receberá bônus proporcional ao valor investido no projeto, nos termos definidos em regulamento.

Parágrafo único – os bônus serão aceitos como forma de pagamento do Imposto sobre Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) originados da importação de equipamentos utilizados na ampliação do parque de infra-estrutura.

## **TÍTULO VI**

### **DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL BRASILEIRA**

(Art. 104.) Art. 101. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira (Funcines) serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º O patrimônio dos Funcines será representado por quotas emitidas sob a forma escritural, alienadas ao público com a intermediação da instituição administradora do Fundo.

§ 2º A administradora será responsável por todas as obrigações dos Funcines, inclusive as de caráter tributário.

§ 3º Ficam os Bancos de Desenvolvimento autorizados a instituir e administrar Funcines.

(Art. 105.) Art. 102. Compete à Comissão de Valores Mobiliários autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos Funcines, observadas as disposições desta Lei e as normas aplicáveis aos fundos de investimento.

Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários deve comunicar à Ancinav a constituição dos Funcines, bem como as respectivas administradoras.

(Art. 106.) Art. 103. Os recursos captados pelos Funcines serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas que, atendendo aos critérios e diretrizes estabelecidos pela Ancinav, sejam destinados a:

I - obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente;

II - construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras;

III - aquisição de ações de empresas brasileiras, definidas no art. 36 desta Lei, constituídas sob a forma de sociedade anônima, para a produção, a comercialização, a distribuição, a exibição de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção

independente, bem como para a prestação de serviços de infra-estrutura cinematográficos e audiovisuais; e

IV – projetos de comercialização e distribuição de obras cinematográficas brasileiras independentes realizados por empresas brasileiras.

VI - projetos de infra-estrutura realizado por empresas brasileiras.

§ 1º Para efeito da aplicação dos recursos dos Funcines, as prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais definidas no inciso III do artigo 38 não poderão deter o controle acionário das empresas referidas no inciso III deste artigo.

§ as prestadoras de serviço de radiodifusão de sons e imagens e as prestadoras de serviços de telecomunicações exploradoras de atividades audiovisuais definidas no inciso II do artigo 38 podem acessar recursos até o limite de 20%, nos termos do inciso III deste artigo, que deverão ser utilizados para produção regional e modernização tecnológica.

§ 2º Os Funcines devem manter, no mínimo, oitenta por cento do seu patrimônio aplicados em empreendimentos das espécies enumeradas neste artigo, observada, em relação a cada espécie de destinação, os percentuais mínimos a serem estabelecidos em regulamento.

§ 3º A parcela do patrimônio do Fundo, não comprometida com as aplicações de que trata este artigo, será constituída por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central do Brasil.

§ 4º É vedada a aplicação de recursos dos Funcines em projetos que tenham participação majoritária de quotista do próprio Fundo.

§ 5º As obras cinematográficas e videofonográficas de natureza publicitária, esportiva ou jornalística não podem se beneficiar de recursos dos Funcines ou do Funcinav.

§ 6º As obras cinematográficas e videofonográficas produzidas com recursos dos Funcines terão seu corte e edição finais aprovados para exibição pelo seu diretor e produtor responsável principal.

§ 7º Nos casos dos incisos I e IV deve haver garantia de veiculação e difusão das obras.

(Art. 107.) Art. 104. Até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2015, inclusive, as pessoas físicas e jurídicas poderão deduzir do imposto de renda devido parcela do valor correspondente às quantias aplicadas na aquisição de quotas dos Funcines.

§ 1º A dedução referida no *caput* pode ser utilizada de forma alternativa ou conjunta com a referida no art. 1º e 1º - A da Lei n.º 8.685, de 1993.

§ 2º No caso das pessoas físicas, a dedução prevista no *caput* fica sujeita ao limite de seis por cento, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997.

§ 3º Somente são dedutíveis do imposto devido as quantias aplicadas na aquisição de quotas dos Funcines:

- I – pela pessoa física no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual; e
- II – pela pessoa jurídica no respectivo período de apuração de imposto.

(Art. 108.) Art. 105. A dedução de que trata o art. 104 incidirá sobre o imposto devido:

- I - no trimestre a que se referirem os investimentos, para as pessoas jurídicas que apuram o lucro real trimestral;
- II - no ano-calendário, para as pessoas jurídicas que, tendo optado pelo recolhimento do imposto por estimativa, apuram o lucro real anual; e
- III – no ano-calendário, conforme ajuste em declaração anual de rendimentos para a pessoa física.

§ 1º A parcela a ser deduzida será calculada aplicando-se percentual correspondente à soma das alíquotas do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido, inclusive adicionais, sobre o valor de aquisição de quotas dos Funcines, e deverá observar o limite previsto no inciso II. do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

§ 2º Os valores que excederem aos limites estabelecidos no § 1º não podem ser utilizados em período de apuração posterior.

§ 3º O valor integral dos investimentos efetuados na forma deste artigo pode ser deduzido do lucro líquido, na determinação do lucro real, nos seguintes percentuais:

- I - cem por cento, nos anos-calendário de 2005 a 2008;
- II - cinquenta por cento, nos anos-calendário de 2009 a 2011; e
- III - vinte e cinco por cento, nos anos-calendário de 2012 a 2013.
- IV – dez por cento, nos anos-calendário de 2014 e 2016.

§ 4º A pessoa jurídica que alienar as quotas dos Funcines somente poderá considerar como custo de aquisição, na determinação do ganho de capital, os valores deduzidos na forma do § 3º na hipótese em que a alienação ocorra após cinco anos da data de sua aquisição.

§ 5º Em qualquer hipótese, não será dedutível a perda apurada na alienação das quotas dos Funcines.

§ 6º O disposto nos §§ 3º a 5º aplica-se, também, à contribuição social sobre o lucro líquido.

(Art. 109.) Art. 106. Os rendimentos e ganhos líquidos e de capital auferidos pela carteira de Funcines ficam isentos do imposto de renda.

§ 1º Os rendimentos, os ganhos de capital e os ganhos líquidos decorrentes de aplicação em Funcines sujeitam-se às normas tributárias aplicáveis aos demais valores mobiliários no mercado de capitais.

§ 2º Ocorrendo resgate de quotas de Funcines, em decorrência do término do prazo de duração ou da liquidação do fundo, sobre o rendimento do quotista, constituído pela diferença positiva entre o valor de resgate e o custo de aquisição das quotas, incidirá imposto de renda na fonte à alíquota de vinte por cento.

## **TÍTULO VII**

### **DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

(Art. 110.) Art. 107. A infração desta Lei e dos demais instrumentos normativos aplicáveis, sujeitará os infratores às seguintes sanções, impostas pela Ancinav, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - restrição de direitos;

§ 1º A sanção prevista nos incisos IV pode ser aplicada cumulativamente com as penalidades pecuniárias referidas nos incisos II e III, quando a natureza e a gravidade da infração assim o recomendarem, para a eficácia da medida punitiva.

(Art. 111.) Art. 108. Toda acusação será circunstanciada, permanecendo em sigilo até sua completa apuração.

(Art. 112.) Art. 109. Nenhuma sanção será aplicada sem a oportunidade de prévia e ampla defesa.

(Art. 113.) Art. 110. Na gradação das sanções deverão ser considerados:

I - a intensidade do dano, potencial ou efetivo;

II - a natureza do bem jurídico ofendido;

III - a extensão do dano para as atividades e para os usuários;

IV - a possibilidade de reversão do dano;

V - a vantagem auferida pelo infrator;

VI - a reincidência;



VII - os antecedentes administrativos do infrator.

Parágrafo único. As infrações são classificadas de acordo com a seguinte gradação:

I - leves;

II - médias;

III - graves;

IV – muito graves.

(Art. 114.) Art. 111. A advertência será aplicada por escrito, nas hipóteses de infrações leves, ficando o infrator notificado a fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas em lei.

(Art. 115.) Art. 112. A multa simples será aplicada quando o infrator incorrer na prática de infrações administrativas e nas hipóteses em que, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las no prazo assinalado.

Parágrafo único. A Ancinav privilegiará a aplicação de sanção de multa simples às infrações para as quais não haja sanção específica prevista em lei, em regulamento, em normas ou nos demais instrumentos legais.

(Art. 116.) Art. 113. Considera-se reincidência a prática de nova infração após aplicação de sanção pela Ancinav.

Parágrafo único. A reincidência específica, caracterizada pelo cometimento da mesma infração no período de doze meses, ensejará o aumento do valor da multa.

(Art. 117.) Art. 114. A multa diária será aplicada sempre que a infração puder se prolongar no tempo, devendo o seu valor variar entre quinhentos e cem mil reais.

(Art. 118.) Art. 115. São sanções restritivas de direitos:

I - perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e

II - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até dois anos.

§ 1º As penalidades previstas nos incisos I e II deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente nas hipóteses de cometimento de infração de natureza muito grave.

(Art. 119.) Art. 116. São autoridades competentes para lavrar auto de infração administrativa os servidores credenciados da Ancinav.

Parágrafo único. Os agentes credenciados poderão, em situações de clandestinidade ou de perigo iminente para a integridade de pessoas ou bens, adotar medidas cautelares, inclusive providenciar a apreensão dos equipamentos.

(Art. 120.) Art. 117. Nas infrações muito graves praticadas por pessoa jurídica, aplicada a sanção de multa, poderão ser responsabilizados solidariamente os seus administradores ou controladores, quando tiverem agido de má-fé, conforme a legislação vigente.

(Art. 121.) Art. 118. A existência de sanção anterior será considerada como agravante na aplicação de outra sanção.

(Art. 122.) Art. 119. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção, não devendo ser superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para cada infração cometida.

§ 1º Na aplicação de multa serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao explorador de atividades cinematográficas e audiovisuais, de multa decorrente de infração da ordem econômica, observará os limites previstos na legislação específica.

(Art. 125.) Art. 122. O descumprimento dos projetos executados com recursos recebidos do Funcinav e dos Funcines, a não-efetivação do investimento ou a sua realização em desacordo com o estatuído implica a devolução dos recursos acrescidos de:

I - juros moratórios equivalentes à taxa referencial do Sistema especial de Liquidação e Custódia (SELIC), para títulos federais, acumulados mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do recebimento dos recursos até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês do pagamento; e

II - multa de vinte por cento, calculada sobre o valor total dos recursos.

(Art. 126.) Art. 123. Os recursos originários da aplicação de sanções serão recolhidos ao Funcinav.

**LIVRO IV**  
**DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. XXXX. O art. 16 da Lei nº 9.610, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16º: São co-autores da obra audiovisual o autor do assunto ou argumento literário, musical ou lítero-musical e o diretor.

§ 1º. Consideram-se autores do argumento literário os autores do assunto, da adaptação, do roteiro e dos diálogos.

§ 2º. Consideram-se autores do argumento musical ou lítero-musical os autores das obras musicais e lítero-musicais incorporadas na obra audiovisual.

§3º. Consideram-se co-autores de desenhos animados os que criam os desenhos utilizados na obra audiovisual.” (NR)

(Art. 127.) Art. 124. O artigo 68 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.68. Sem prévia e expressa autorização do autor ou titular, não poderão ser utilizadas obras teatrais, composições musicais ou lítero-musicais, fonogramas e obras audiovisuais , em representações, execuções e exposições públicas.” (NR)

“§ 1º Considera-se representação pública a utilização, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, de obras teatrais no gênero drama, tragédia, comédia, ópera, opereta, balé, pantomimas e assemelhadas, musicadas ou não, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, salvo no caso em que essas obras tenham sido adaptadas ou incorporadas à uma obra audiovisual.” (NR)

“§ 2º Considera-se execução pública a utilização, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, de composições musicais ou lítero-musicais, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, ou a utilização de fonogramas, salvo quando essas obras e fonogramas tenham sido incorporados à uma obra audiovisual.” (NR)

“§ 3º Considera-se exposição pública a utilização de obras audiovisuais, cinematográficas ou assemelhadas em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos.” (NR)

§ 4º consideram-se locais de frequência coletiva os teatros, cinemas, salões de bailes ou concertos, boates, bares, clubes ou associações de qualquer natureza, lojas, estabelecimentos comerciais e industriais, estádios, circos, feiras, restaurantes, hotéis, môtéis, clínicas, hospitais, órgãos públicos da administração direta ou indireta, fundacionais e estatais, meios de transporte

de passageiros terrestre, marítimo, fluvial ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem, exibam ou transmitam obras literárias, artísticas ou científicas. “§ 5º Previamente à realização da execução ou exibição pública o empresário deverá apresentar aos organismos previstos no artigo 99 a comprovação dos recolhimentos relativos aos direitos autorais.” “§ 6º Quando a remuneração depender da frequência, poderá o empresário, por convênio com os organismos previstos no artigo 99, pagar o preço após a realização da execução ou exibição pública.”

“§ 7º O empresário entregará aos organismos previstos no artigo 99, imediatamente após a transmissão, execução ou exibição pública, relação completa das obras e fonogramas utilizados, indicando os nomes dos respectivos autores, artistas e produtores.” (NR)

(Art. 128.) Art. 125. O caput do art. 81 da Lei nº 9.610, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 81 A autorização do autor e do intérprete de obra literária, artística ou científica de qualquer natureza para produção audiovisual implica, salvo disposição em contrário, consentimento para sua exibição pública e exploração comercial, em todas as suas formas, em conformidade com o art. 14 bis, letra b da Convenção de Berna." (NR)

(Art. 129.) Art. 126. O art. 86 da Lei nº 9.610, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação, sendo-lhe acrescentados os parágrafos 1º e 2º:

"Art. 86 Os direitos autorais de exibição pública das obras audiovisuais serão devidos, aos seus titulares, pelos responsáveis dos locais ou estabelecimentos a que alude o parágrafo 4º do Art. 68 da Lei n. 9610, de 1998 que as exibirem, pelas emissoras de televisão que as transmitirem e pelos responsáveis por qualquer outra forma analógica ou digital de comunicá-las ao público.

§ 1º Os valores devidos pelos responsáveis pelo pagamento de direitos aos titulares de direitos autorais e conexos das obras audiovisuais serão arrecadados e administrados obrigatoriamente através de uma organização de gestão coletiva e serão negociadas entre as partes interessadas. Caso os interessados não cheguem a um acordo no prazo de 90 dias após o início das negociações, o Comitê de Arbitragem da ANCINAV deverá decidir, assegurados às partes o contraditório e a ampla defesa, conforme o Regulamento.

§ 2º Compete à Ancinav regulamentar e fiscalizar os procedimentos de arrecadação e distribuição, em comum, para todos os titulares de direitos sobre as obras audiovisuais, da remuneração relativa à sua exibição pública por quaisquer meios ou processos.(NR)”

(Art. 130.) Art. 127. O art. 99 da Lei nº 9.610, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 99. As associações manterão um único escritório central para a arrecadação e distribuição, em comum, dos direitos relativos à execução pública das obras musicais e lítero-musicais e de fonogramas, inclusive por meio da radiodifusão e transmissão por qualquer modalidade, exceto no caso das obras audiovisuais, cuja administração será centralizada em uma organização específica que se ocupará da arrecadação e distribuição dos direitos gerados pela exibição pública das obras audiovisuais para as diferentes categorias de titulares das obras audiovisuais.

§ 1º Os organismos previstos neste artigo não terão finalidade de lucro e serão dirigidos e administrados pelas associações que os integrem.

§ 2º Os organismos e as associações a que se refere este Título atuarão em juízo e fora dele em seus próprios nomes como substitutos processuais dos titulares a eles vinculados.

§ 3º O recolhimento de quaisquer valores pelos organismos previstos neste artigo somente se fará por depósito bancário.

§ 4º Os organismos previstos neste artigo poderão manter fiscais, aos quais é vedado receber do empresário numerário a qualquer título.

§ 5º A inobservância da norma do parágrafo anterior tornará o faltoso inabilitado à função de fiscal, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis.”(NR)

Art. XXX. O art. 109 da Lei nº 9.610, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109. A comunicação ao público feita em desacordo com os arts. 68, 97, 98 e 99 desta Lei sujeitará os responsáveis a multa de vinte vezes o valor que deveria ser originariamente pago.” (NR)

(Art. 131.) Art. 128. Ficam excetuadas da restrição de que trata o inciso XIII do art. 9º da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, as pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente à produção de obras cinematográficas e videofonográficas.

(Art. 132.) Art. 129. Durante o prazo referido no art. 130, as requisições de que trata o art. 15 serão irrecusáveis quando feitas a órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta.(vira 130)

Parágrafo único. Quando a requisição implicar na redução de remuneração do servidor requisitado, a Ancinav poderá complementá-la até o limite da remuneração percebida no órgão de origem.

(Art. 133.) Art. 130. A Ancinav constituirá, no prazo de vinte e quatro meses, a contar da assinatura da Lei, o seu quadro próprio de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas, ou de provas e títulos.

(Art. 134.) Art. 131. A Ancinav pode contratar profissionais imprescindíveis à continuidade de seus trabalhos, enquanto não for completado seu quadro próprio de pessoal, por prazo

determinado e não superior a vinte e quatro meses contados da assinatura desta Lei, vedada a recontração.

§ 1º As contratações temporárias serão feitas por tempo determinado, nos termos da Lei nº 8.475, de 1993, por meio de processo seletivo simplificado composto, obrigatoriamente, de provas escritas e, facultativamente, de análise de *curriculum vitae*, observado o prazo máximo de doze meses, podendo ser prorrogadas, desde que sua duração não ultrapasse o termo final da autorização de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º A remuneração do pessoal contratado temporariamente, terá como referência os valores definidos em ato conjunto da Ancinav e do órgão central do Sistema de Recursos Humanos da Administração Federal (SIPEC).

§ 3º Aplica-se ao pessoal contratado temporariamente pela Ancinav o disposto nos artigos 5º e 6º, no parágrafo único do art. 7º, nos artigos 8º, 9º, 10, 11, 12 e 16 da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

(Art. 136.) Art. 132. A Agência Nacional do Audiovisual sucede a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

§ 1º A Ancinav assumirá integralmente os direitos, as obrigações e os bens móveis e imóveis da Ancine.

§ 2º Os servidores à disposição da Ancine ficam automaticamente cedidos para a Ancinav.

(Art. 137.) Art. 133. As disposições previstas nos artigos 60 a 74 produzirão efeitos no exercício financeiro posterior ao da publicação desta Lei, observado o prazo de noventa dias previsto na alínea c do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Até a ocorrência do disposto no *caput*, permanecem vigentes as disposições constantes dos artigos 32 a 40 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002.

(Art.138.) Art. 134. Com a instalação da Ancinav, revoga-se a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002, à exceção do disposto no parágrafo único do art. 133. (revogações para análise técnica).

(Art.141. ) Art. 135. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**ANEXO I**

## 1.1. Quadro de Pessoal Efetivo da Ancinav

PESSOAL EFETIVO	
CARGOS PÚBLICOS	QUANTITATIVO
Especialista em Regulação de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais	20
Analista Administrativo	--
Procurador Federal	05
Técnico em Regulação de Atividades Cinematográficas e Audiovisuais	10
Técnico Administrativo	10
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>

**ANEXO II**

## 2.1. Quadro de Cargos Comissionados da Ancinav

CD-I	1
CD-II	4
CGE-I	9
CGE-II	22
CGE-III	10
CGE-IV	23
CA-I	10
CA-II	11
CA-III	10

CAS-I	17
CAS-II	15
CCT-V	12
CCT-IV	13
CCT-III	18
CCT-II	8
CCT-I	14
TOTAL	197

### ANEXO III

#### 3. Valores da Condecine detalhados por segmento de mercado

##### 3.1. Art. 64, incisos I e III

##### 3.1.1. Mercado de salas de exibição (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos		R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 69 minutos		R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de longa metragem (duração superior a 69 minutos)	1 a 10 telas	R\$ 3.000,00
	11 a 30 telas	R\$ 6.000,00
	31 a 80 cópias ou telas	R\$ 15.000,00
	81 a 150 cópias ou telas	R\$ 30.000,00
	151 a 300 cópias ou telas	R\$ 40.000,00
	301 a 450 cópias ou telas	R\$ 60.000,00
	Mais de 451 cópias	R\$ 80.000,00



3.1.2. Mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica com duração superior a 15 minutos e até 69 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica Com duração superior a 69 minutos ou conjunto de obras audiovisuais de curta Metragem e/ou média metragem gravadas num mesmo suporte com duração superior a 69 minutos	R\$ 3.000,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 750,00

3.1.3. Mercado de Serviços de Radiodifusão de Sons e Imagens (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 69 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos	R\$ 3.000,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 750,00

3.1.4. Mercado de Serviços de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura

- obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 200,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 50 minutos	R\$ 500,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos	R\$ 2.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 450,00

## 3.1.5. Outros Mercados (exceto obra publicitária)

- Obra cinematográfica ou videofonográfica de até 15 minutos	R\$ 300,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 15 minutos e até 50 minutos	R\$ 700,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica de duração superior a 50 minutos	R\$ 3.000,00
- Obra cinematográfica ou videofonográfica seriada (por capítulo ou episódio)	R\$ 750,00

## 3.2. Art. 64, inciso II

## 3.2.1. Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior para exibição em cada segmento de mercado

- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado	R\$ 28.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior, para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens	R\$ 20.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior, para o mercado de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando incluída em programação nacional	R\$ 6.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior, para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte	R\$ 3.500,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior, para o mercado de salas de exibição	R\$ 3.500,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior para outros segmentos de mercado	R\$ 500,00

## 3.2.2. Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para exibição em cada segmento de mercado

- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado	R\$ 168.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens	R\$ 140.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para o mercado de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando incluída em programação nacional	R\$ 20.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte	R\$ 12.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para o mercado de salas de exibição	R\$ 12.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira para outros segmentos de mercado	R\$ 2.000,00

### 3.2.3. Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para exibição em cada segmento de mercado

- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado	R\$ 100.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens	R\$ 90.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para o mercado de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando incluída em programação nacional	R\$ 16.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte	R\$ 10.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para o mercado de salas de exibição	R\$ 10.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada para outros segmentos de mercado	R\$ 1.600,00

3.2.4. Obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira para exibição em cada segmento de mercado

- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira com pagamento simultâneo para todos os segmentos de mercado	R\$ 3.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira, para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens	R\$ 2.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira, para o mercado de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando incluída em programação nacional	R\$ 1.000,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira, para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte	R\$ 300,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira, para o mercado de salas de exibição	R\$ 300,00
- obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira para outros segmentos de mercado	R\$ 200,00