

ANCINAV: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA CULTURAL PARA O AUDIOVISUAL

Marina Rossato Fernandes¹

RESUMO: Este artigo pretende analisar a proposta feita pelo Ministério da Cultura em 2004 de transformar a Ancine (Agência Nacional do Cinema) em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual) sob o viés da política cultural adotada no primeiro mandato do governo Lula. Destacando as principais medidas da proposta, seus objetivos e o intuito do governo ao elaborá-la, do ponto de vista estratégico para a consolidação de uma política cultural para o audiovisual nacional.

PALAVRAS-CHAVES: política cultural, Estado, audiovisual

1 – Estado e Audiovisual

O incentivo para as áreas de cultura e comunicação foram intensificados 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 em 1975. Foi nesse período também que se intensificou sua relação com o audiovisual, representado neste texto por cinema e televisão.

A relação entre Estado e cinema no Brasil começou em 1932 com a legislação protecionista de Getúlio Vargas, que praticamente se limitou por muitos anos à chamada “cota de tela”. Somente em 1966, já durante a ditadura militar, foi criado um órgão federal de estímulo à produção comercial no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, tratava-se do INC (Instituto Nacional de Cinema) cuja política estimulava a associação do capital estrangeiro com a produção brasileira. O órgão pretendia-se técnico e neutro e foi apoiado pelo que José Mário Ortiz Ramos denominou o bloco “industrialista” 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 nacional².

¹ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Imagem e Som da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: ma.rossato.f@gmail.com

Em 1969 também no âmbito do Ministério da Educação e Cultura foi criada a Embrafilme, e em 1975 foi lançada a Política Nacional de Cultura (PNC), que pretendia recuperar a identidade nacional paralelamente ao desenvolvimento econômico internacionalizado atravessado pelo país. 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 conflitos³, buscando apoio dos dois grupos, tanto os industrialistas, como os nacionalistas. Neste período os poderes da Embrafilme foram ampliados e o INC extinto. No mesmo ano também é criado o Concine (Conselho Nacional de Cinema), que era responsável pela legislação e regulamentação do mercado. A atuação e orçamento da Embrafilme aumentam, tornando-se responsável pelo aumento da produção, renda e público do cinema nacional.

Segundo Randal Johnson, o meio cinematográfico dividiu-se em duas correntes que disputavam o incentivo da Embrafilme, uma dos cinemanovistas 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 comercial para competir com os filmes estrangeiros e consolidar uma indústria cinematográfica nacional⁴.

As ações da Embrafilme e do Concine além de incentivar a produção se preocupavam com a distribuição. A distribuidora visava controlar a comercialização de seus próprios filmes, realizava pesquisa de mercado, estimativa de público e custo do filme, investia em peças promocionais, passou a se sofisticar e a concorrer diretamente com outras distribuidoras, sendo fundamental para o avanço do cinema nacional no mercado interno.

Na década de 1980, um período de descentralização governamental 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 diminuir a máquina governamental, desmontar o setor público e enfraquecer o papel do Estado. O setor da cultura sofreu as

² RAMOS, José Mário Ortiz. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p.58

³ Ibid.,p. 122

⁴ JOHNSON, Randal. *The Film Industry in Brazil: culture and the State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

consequências deste novo modelo de gestão, os incentivos fiscais foram revogados e os órgãos públicos ligados a ela foram extintos, o próprio Ministério da Cultura foi substituído por uma Secretaria. Na área do cinema, a Embrafilme, que já estava enfraquecida, é extinta, assim como outros órgãos afins, reduzindo o cinema a uma atividade periférica no âmbito da política cultural do governo federal.

Em 1992 foi criada a Lei do Audiovisual, e em 1993 sua segunda versão, implantando o mecanismo de renúncia fiscal. Esse mecanismo foi importante, pois permitiu a retomada da produção cinematográfica, porém era insuficiente, pois a lei não contempla a distribuição e a exibição. Com a expansão dessa atividade passou a ser necessária a criação de uma agência reguladora 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. 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 cineastas, entre eles Gustavo Dahl resultou na elaboração de um pré-projeto, que após sua formulação foi convidado para participar na redação da legislação de formação da Ancine⁵. 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.

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. A divisão de opiniões quanto à interferência do Estado em favor de produções culturais, privilegiando a expressão e o caráter artístico das obras, ou a com potencial comercial, visando à consolidação industrial do meio sempre estiveram presentes.

Já a relação entre Estado e televisão se inicia com seu advento em 1950, com a instalação da infraestrutura e o estabelecimento de um sistema comercial privado para a radiodifusão, baseado em um modelo de concessões públicas, cedidas pelo Executivo. Assim o Estado passou uma atividade pública para ser exercida pela iniciativa privada em um

⁵ ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a formação da ANCINE (1999-2003)*. Dissertação de mestrado. São Carlos : UFSCar, 2010. p.67-68

modelo liberal e sem regulação.⁶ A criação do Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT) em 1962 passa a regular a atividade de telecomunicação, porém sua preocupação 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 a frente do Contel (Conselho Nacional de Telecomunicação).⁷

Essa relação é reforçada durante a ditadura militar, quando o Estado passa 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 contribuam para o desenvolvimento técnico necessário para a consolidação de uma rede de telecomunicação nacional, tendo como objetivo promover as ideias do novo regime através dela⁸.

No período de redemocratização o Congresso passou a aprovar as concessões e renovações feitas pelo Executivo, porém os dispositivos que seriam fundamentais para um novo modelo de regulação nunca se concretizaram. Como os que Bolaño⁹ 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”.

A falta desta regulação permitiu a concentração de poder político e econômico pelo serviço de radiodifusão, destacando a emissora Rede Globo. Em 1995, no governo FHC, uma nova legislação é proposta, a Lei Geral de Telecomunicações, porém o serviço de radiodifusão usou de sua influência no Congresso para ficar de fora desta nova legislação, permanecendo sem regulação, enquanto a televisão e rádio por assinatura passaram a ser englobados nesta nova lei.

Esse breve histórico demonstra a necessidade do apoio estatal por parte do cinema, constantemente demandando uma política protecionista e intervencionista, e entrando em crise quando esta é ausente, e a dificuldade de diálogo com a televisão, que se recusa a ser regulada, e para isso conta 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.

⁶MATTOS, Fernando; SIMÕES, Cassiano Ferreira. Elementos histórico-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTO, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. p.38

⁷ Ibid.,p;40

⁸ MATTOS, Sérgio. História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política. p.40.

⁹ BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?.p.21.

2 – Proposta de política cultural

A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula significou também uma mudança na orientação da política cultural. Tomando o caso do audiovisual, que é o que este artigo visa analisar, o governo FHC adotou uma política voltada para o mercado, preferindo o modelo de agências reguladoras e visando consolidar uma indústria audiovisual que se auto sustentasse no mercado, almejando a não intervenção do Estado em longo prazo.

Ao tomar posse Lula nomeou como ministro da cultura Gilberto Gil que em seu discurso de posse já deixa claro as mudanças no conceito de política cultural que serão adotadas no novo governo. Neste 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. (GIL, 2003)

Assim, a mudança de governo também significou a mudança da política cultural de uma abordagem mercadológica, ligada ao desenvolvimento industrial, para a da “antropológica aplicada”, baseada na forte presença do Estado e na preferência as manifestações artísticas. Essa transição fica clara no caso da mudança de vinculação da recém-criada Ancine.

A agência foi criada no fim do governo Fernando Henrique e estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que pretendia encarar o cinema como indústria, o subordinando a um Ministério que tivesse experiência em desenvolver o potencial industrial e comercial. Porém, no governo Lula a agência passou a ser subordinada ao Ministério da Cultura (MinC), priorizando a concepção de indústrias culturais, liberdade de expressão e circulação de conteúdo.

A vinculação da agência ao MinC fortificou o projeto de transformá-la em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual)¹⁰, pois dois dias após o decreto o ministro da Cultura Gilberto Gil anuncia sua intenção

¹⁰ ALVARENGA, Marcus V. Cineastas e formação da Ancine (1999-2003). Dissertação de mestrado, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), SP, 2010.

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. (MEDEIROS, 2003)

Em 2004 o anteprojeto que 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, foi enviado ao Conselho Superior de Cinema. A proposta da Ancinav foi desenvolvida visando atender a uma reivindicação histórica do setor cinematográfico, que desde o III CBC, que resultou na criação da Ancine, já manifestava seu desejo de inserir a televisão em uma política conjunta com o cinema.

O anteprojeto da Ancinav pretendia regular o audiovisual como um todo, e não somente o cinema, sendo capaz de regular, fiscalizar e fomentar o setor. Previa apoio não só a produção, mas também à distribuição, exibição e infra-estrutura, 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. Comprovando a ligação da proposta com a nova visão de política cultural adotada pelo governo Lula.

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, fortalecer a produção independente e regional. Para a concretização desses objetivos a regulação sobre a televisão não poderia ficar de fora, já que representa caso de monopólio e poder econômico excessivo, além de ser ideal para estimular a produção independente e regional e garantir o acesso universal as obras nacionais, devido ao seu grande número de espectadores. Assim, por meio do Artigo 90 foi proposta a reserva de espaço para a programação nacional independente e regional, onde as emissoras de televisão aberta deveriam dedicar 20% de sua programação a esse tipo de produção e por meio do Artigo 92 foi definido percentual para canais por assinatura de acordo com seu volume de programação.

Quanto à taxação pretendia-se expandir as bases de arrecadação da Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) como, por exemplo, por meio do inciso I do Art. 60 que taxava a exploração comercial de obras

cinematográficas e audiovisuais em diversos segmentos, inclusive de radiodifusão e o inciso V que criava a Condecine de 4% sobre a compra de mídia na televisão pelas empresas que anunciam. O inciso VI taxava o faturamento do serviço de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia, e a taxação sobre a exploração de obras cinematográficas nas salas de exibição 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.

Essas, entre outras taxas, seriam destinadas ao Funcinav – Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiro- fundo que visava 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 independente e regional, a distribuição, e a melhora da infra-estrutura de exibição.

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 em nosso país historicamente a televisão - que acumula lucros, espectadores e poder político - nunca dialogou com o cinema. As emissoras exibem produção própria e produção estrangeira, com pouca relação com o cinema para além da atuação da Globo Filmes.

Ao propor estas mudanças o Ministério da Cultura adota 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 e diversificaria a programação da televisão. Acreditava que essa relação poderia ser bem sucedida e em longo prazo não haveria mais necessidade desta legislação intervencionista, pois esta se tornaria uma demanda do próprio mercado. Comprovação desta visão é o próprio artigo 90 que ao mesmo tempo em que previa a obrigatoriedade de exibição da produção independente, propunha uma redução progressiva da taxa a ser paga pela Condecine para as emissoras que a cumprissem, como podemos ver:

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.

O anteprojeto pretendia modificar as relações dentro do setor audiovisual, passando a integrá-lo, fazendo com que o grupo defensor da produção com potencial comercial e ligado a indústria dialogasse com o grupo de produções artísticas e culturais, consolidando assim uma indústria do audiovisual, englobando cinema e televisão, produções artísticas e comerciais, mas acima de tudo, nacionais.

3 - Conclusão

A proposta de criação da Ancinav foi muito atacada pela oposição, destacando-se a Rede Globo e as distribuidoras estrangeiras, que não queriam ser taxadas nem reguladas. As Organizações Globo investiram em propagandas transmitidas em seus canais que afirmavam para os espectadores que o governo estaria tentando controlar o que eles assistiam, gerando uma indisposição da população com relação à proposta. Também contou com apoio de parte da mídia impressa, que acusavam a proposta de autoritária e de controladora da liberdade de expressão.

Essa repercussão negativa do anteprojeto, comandada principalmente pelas Organizações Globo na defesa de seus interesses, fez com que a discussão ficasse envolta em falsas polêmicas, o que dificultou o debate sobre suas efetivas propostas. Essa indisposição gerada somada a sua influência no Congresso Nacional foi um dos motivos que resultou no engavetamento do anteprojeto no final de 2006. Demonstrando mais uma vez a dificuldade de regular a televisão e de inseri-la em uma política que dialogue com o cinema, muito devido à falta de regulação ao longo dos anos que permitiu seu acúmulo de poder.

Mesmo não sendo efetivado esse anteprojeto demonstrou reconhecimento por parte do Estado da importância de integrar televisão e cinema para a consolidação de uma indústria audiovisual sólida. A compreensão de que essa relação é fundamental para o fomento e proteção da produção cinematográfica nacional já se deu em outros países, como na França que tem marco regulatório desde 1946, com a criação do CNC - Centre National de la Cinématographie –, órgão público de caráter administrativo que controla o fundo de apoio à produção cinematográfica, esse fundo é alimentado, entre outras contribuições, com 5,5%

sobre o faturamento das televisões (criada em 1985)¹¹. Na Espanha as redes de televisão devem investir 5% do lucro em filmes europeus, sobretudo espanhóis, sendo esta a principal fonte de financiamento, superando os subsídios do governo¹². A política adotada por estes países demonstram a importância de se intensificar a relação entre cinema e televisão, o que não acontece no Brasil até hoje, onde não temos nem a integração entre essas duas áreas, nem a consolidação de uma indústria cinematográfica.

A mudança da política cultural do governo Fernando Henrique, baseada na mínima intervenção do Estado, acreditando no mercado como principal regulador para a visão intervencionista do governo Lula, fundamentada no conceito “antropológico” e no estímulo a manifestação e fruição das obras pode ser percebida no anteprojeto da Ancinav.

Pretendia-se com essa proposta integrar, através de uma política intervencionista, cinema e televisão, indústria e cultura, visando consolidar uma indústria audiovisual capaz de ser autossustentável e que tenha condições de explorar o mercado interno e externo, promovendo a manifestação da cultura nacional.

Referências bibliográficas

- ALVARENGA, Marcus V. *Cineastas e formação da Ancine (1999-2003)*. Dissertação de mestrado, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), SP, 2010.
- BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema brasileiro: propostas para uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.
- BRITTOS, Valério Cruz; . *Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder*. São Paulo: Paulus, 2005.
- GIL, Gilberto. (2003) *Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo*. Brasília, 2 de janeiro de 2003.
- JOHNSON, Randal. *The Film Industry in Brazil: culture and the State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

¹¹ AUGROS, Joël. O cinema francês no fio da navalha? In: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado: Europa*. São Paulo: Escrituras, 2007. p. 120

¹² PARDO, Alejandro. A indústria cinematográfica na Espanha: reconquistando o mercado doméstico e em direção a internacionalização. In: MELEIRO, Alessandra (org.). *Cinema no mundo: indústria, política e mercado: Europa*. São Paulo: Escrituras, 2007. p.145

MEDEIROS, J. *Governo quer 'enquadrar' TV com Ancinav*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15 out. 2003. Caderno 2, p. 5.

MELEIRO, Alessandra (Org). *Cinema e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2009.

_____. *Cinema e economia política*. São Paulo: Escrituras, 2009.

_____. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009.

_____. *Cinema no mundo: indústria, política e mercado*. São Paulo: Escrituras, 2007.

RAMOS, José M. O. *Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*. São Paulo: Annablume, 2004.

SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Minuta revisada pelo Comitê da Sociedade Civil do projeto pela criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual*, 2004.