

Artigos

Ancinav: omissão ou missão?

Opinião que o secretário-executivo do Ministério da Cultura, Juca Ferreira escreveu no artigo sobre a criação da Agência Nacional do Cinema e do audiovisual (Acinav), para a revista Teoria e Debate, da Fundação Perseu Abramo, de novembro. 'O Estado nunca esteve à altura do fazer do nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira. É preciso ter humildade, portanto. Mas, ao mesmo tempo, 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. É claro que as leis e os mecanismos fiscais são da maior importância. Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que, em matéria de cultura, assim como saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado - Que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, ir além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes mercadológicos.'

Discurso de posse do Ministro da Cultura, Gilberto Gil. Janeiro 2003.

O governo Lula herdou um Ministério da Cultura sem relevância, atrofiado institucionalmente, sem políticas abrangentes e interferência significativa na cultura do país. O Estado renunciou cumprir sua missão e o seu papel constitucional de formulador e executor de uma política capaz de promover o desenvolvimento cultural da sociedade brasileira. Simplesmente estava entregando essa tarefa ao mercado, aos departamentos de comunicação e marketing das empresas.

Sem menosprezar a importância e o papel da ação empresarial para a cultura, chegamos a uma situação absurda, pautada pela ausência do Estado e por ações culturais operadas prioritariamente pelo balcão, por favorecimentos e clientelismos de toda ordem.

Apesar de todas as dificuldades, hoje o Estado começa a retomar seu lugar e seu papel na vida brasileira. É nesse contexto, portanto, que se situa o debate sobre a criação da Ancinav - Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual.

Para enriquecer o debate sobre a regulação econômica do setor audiovisual brasileiro, gostaria de sublinhar alguns aspectos para melhor contextualizar o debate.

Novos paradigmas da política cultural

As razões do descaso progressivo dos governos anteriores frente à cultura brasileira são múltiplas. Começam com a dificuldade de definição do papel do Estado na sociedade e sua importância para o desenvolvimento cultural, o que torna difícil, senão impossível, a criação de políticas realmente eficientes e lúcidas, a partir do interesse público, e a compreensão dos interesses nacionais no mundo globalizado.

A desproporção de importância entre a economia e a cultura e demais políticas sociais é histórica em nosso país. Exatamente por falta dos referenciais sociais, as altas taxas de desenvolvimento econômico que o Brasil experimentou no século passado - entre as maiores do mundo - foram extremamente impactantes para o nosso patrimônio natural e para a qualidade de vida dos brasileiros, em suas necessidades materiais e culturais.

A visão neoliberal, hegemônica no Brasil e em boa parte do mundo depois da queda do muro de Berlim, só agravou essa alienação entre crescimento econômico e outras dimensões da vida social. É absolutamente coerente que um governo de inspiração neoliberal tenha enfraquecido e esvaziado sistematicamente a dimensão cultural e, conseqüentemente, o Ministério responsável pelo estímulo e apoio à dimensão criativa e inovadora da sociedade brasileira.

Mas hoje, em todo o mundo, a própria noção de crescimento econômico está em crise. Nesta fase da economia mundial, a produção de conceitos, processos culturais e bens simbólicos torna-se o centro da disputa hegemônica (política e econômica). As novas teorias do desenvolvimento, com a perspectiva de sustentabilidade, incorporam a cultura como aspecto decisivo do desenvolvimento. Recentemente, foi publicado o Relatório de Desenvolvimento Humano - 2004, da ONU, que destaca o papel estratégico da cultura na atuação dos Estados nacionais e na avaliação da qualidade de vida e do índice de desenvolvimento humano das diferentes sociedades e comunidades.

Da omissão à missão

É neste cenário que a política cultural do governo Lula tem que ser compreendida, como o Ministro Gil afirmou em seu discurso de posse: 'como parte do projeto geral de construção de uma nação realmente democrática, plural e tolerante'. Claro que não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover e estimular o desenvolvimento cultural da sociedade. O governo tem chamado para si uma responsabilidade intransferível. É uma questão de missão e compromisso público com o desenvolvimento cultural do país e com o bem-estar da população. Trata-se de uma compreensão da cultura como direito de cidadania. Direito de todos os brasileiros.

Criar, fazer e definir obras, temas e estilos é papel dos artistas e dos que produzem cultura. Escolher o que ver, ouvir e sentir é papel do público. Criar condições de produção, difusão, preservação e livre circulação, regular as economias da cultura, democratizar o acesso aos bens e serviços culturais, isso é papel do Estado.

Nesse contexto, nos chama atenção a reação inicial, digamos, estigmatizante, frente ao anteprojeto de lei que cria a Ancinav. 'Xenófobo, autoritário, estalinista, burocratizante, centralizador, leviano, estatizante, dirigista, controlador, intervencionista, chavista e soviético'. Estes foram alguns dos termos estampados na cobertura jornalística, que trouxe uma série de críticas sem embasamento em nossas reais propostas. Tentaram confundir regulação econômica com regulação artística e ameaça à liberdade de criação.

Num primeiro momento, ficamos sem chance de defesa, quase sem acesso aos meios de comunicação. A proposta de uma agência abrangente foi salva pelo carisma e pela legitimidade pública do ministro Gil, que pôs sua biografia em jogo - toda comprometida com a liberdade absoluta de criação - para provar que seu ministério não assinou e nunca vai assinar qualquer projeto que, mesmo de leve, venha a ser utilizado contra a liberdade de expressão.

Esse bombardeio causou danos à imagem da futura agência. Criou-se estigmas. Mas, apesar dos pesares, o fato deve ser visto com naturalidade. A mídia não partiu do nada. Havia um rascunho que suscitava problemas de interpretação. Depois, quando começaram a divulgar o que de fato estamos propondo, abriu-se um debate histórico, talvez um dos fatos mais relevantes da vida democrática brasileira.

Mas, deixando o passado em seu devido lugar, o debate ganhou a luz que merecia. Seria salutar para a democracia brasileira se todas as políticas públicas e questões do país pudessem ser amplamente cobradas e discutidas pelos meios de comunicação assim como está sendo a Ancinav.

Do palpite aos bastidores

O anteprojeto de lei propõe uma regulação econômica e amplia para todo o setor audiovisual a abrangência da regulação, hoje tratada apenas setorialmente. Na contramão de diversas experiências contemporâneas e bem sucedidas, o Brasil ainda possui leis e instituições defasadas em pelo menos 40 anos diante do cenário mundial.

A regulação vem, historicamente, no sentido de afirmar as nações como pólos produtores, e não apenas consumidores. Os Estados Unidos foram os primeiros: instituíram marco regulatório desde 1908, o que explica muito de seu domínio no mercado mundial. Thomas Edison convenceu o governo americano a impor barreiras ao cinema francês, majoritário na época, e virou o jogo no mercado interno. Décadas depois, já dominantes no mercado global, os americanos estabeleceram, internamente, cotas de tela para o conteúdo produzido pelas próprias empresas de tevê (limitando em até 30%).

A Itália e a Alemanha têm marco regulatório desde 1920. A França, desde 1946, e continua até hoje taxando seus ingressos (recursos que são investidos em mais filmes e salas de cinema). Na Índia, o setor audiovisual merece tratamento estratégico pelo Estado desde a libertação dos ingleses.

Em todos estes países, vigoram não apenas dispositivos regulatórios, mas também instituições abrangentes que tratam do audiovisual como uma economia integrada e convergente, acompanhando a evolução das novas plataformas tecnológicas.

Nesse cenário de transformações tecnológicas e econômicas, onde os países buscam rever e atualizar suas leis (de cinco em cinco anos, como no caso do Japão), o Brasil vive um anacronismo radical. Vinte anos de ditadura e pouco mais de uma década de liberalismo vulgar aumentaram a confusão e a dificuldade do estado brasileiro de se legitimar socialmente na criação de instituições e políticas efetivas de regulação.

Nossa legislação para o setor data do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 (portanto, de antes do golpe de 64) do Decreto-Lei de 1967 (portanto, em pleno período autoritário) e de outros

acréscimos após a ditadura. É quase meio século de atraso, letargia e incapacidade de agir frente à nova realidade do setor. A mais recente lei para o assunto é de 1995, a chamada Lei do Cabo.

Quero chamar atenção para um fato crucial. Além de defasada e fragmentada, essa legislação dá conta apenas de uma dimensão: as concessões de espaço eletromagnético, autorizações de uso de antenas, infra-estrutura, redes, objetos regulados pela Anatel e pelo Ministério das Comunicações. A produção de conteúdos, circulação pelas diversas plataformas e suportes, assim como o acesso a esses conteúdos pela população, continuam órfãos de políticas.

A partir de agora, o desafio do País é se afirmar como sujeito produtor de suas imagens e narrativas, e não apenas como pólo de escoamento. A demanda por conteúdo, em todo mundo e no Brasil, irá crescer exponencialmente nos próximos anos. Diante da TV digital, da fusão entre tevê e internet e das novas janelas como o celular, o Brasil precisa se antecipar e se modernizar.

O Ministério da Cultura encontrou na sociedade um embrião de visão estratégica para o setor. Há tempos, representantes do audiovisual discutem e defendem a criação de uma agência regulatória com essa finalidade. Não é por acaso que esta já é a terceira iniciativa de se criar uma agência com essa abrangência; as outras duas se deram na gestão FHC.

Nos III e IV Congressos Brasileiros de Cinema (1998 e 2000), por exemplo, muitos dos cineastas, representantes da televisão, distribuição e exibição defenderam explicitamente não só a criação de uma agência regulatória, mas também muitas das taxas que hoje propomos. Taxas a serem recolhidas do setor e reinvestidas nos pontos que hoje impedem seu desenvolvimento.

Síndrome do Cangaceiro

Apenas por um ângulo imediato, é verdade que o cinema brasileiro vive um boom. Existe, de fato, um interesse renovado do povo brasileiro pelos nossos conteúdos audiovisuais. Mas estamos ainda longe de consolidarmos uma economia forte. Quase 92% dos nossos municípios não têm sequer uma sala de cinema. Ir ao cinema tornou-se uma experiência cara. Só 8% dos brasileiros têm esse privilégio. Nem sempre os filmes nacionais têm acesso ao DVD, ao vídeo e aos canais abertos e fechados de tevê.

O sucesso recente do cinema nacional trouxe novos espectadores e provou sua qualidade. Mas, nos bastidores, sabe-se que o sucesso internacional de um filme brasileiro rentabiliza, freqüentemente, a empresa estrangeira que o distribuiu. Trata-se de uma aliança entre as majors americanas e poucos produtores locais que lançam seus filmes sem capitalizar as produtoras nacionais.

Parece que sofremos ainda a 'Síndrome do Cangaceiro'. Grande sucesso internacional da empresa paulista Vera Cruz, nos anos 50, O Cangaceiro, de Lima Barreto, deu lucros, menos para quem o produziu. Tal fato colaborou com a falência deste que foi um dos maiores empreendimentos capitalistas (de risco efetivo) na atividade cinematográfica. A Vera Cruz emplacava seus sucessos, mas, nos bastidores, era aniquilada por um paradigma econômico injusto e predatório.

Convergência econômica e tecnológica

No setor audiovisual, o cenário econômico é de reordenamento e aumento da concentração. Grandes companhias, com tradição restrita na prestação de serviços de telecomunicação hoje fagocitam empresas de cinema, comunicação, jornalismo e entretenimento, formando conglomerados interessados em ocupar novos mercados nacionais.

São megaempresas que se aliam a seus Estados ricos de origem, ou a seus Estados pobres de destino, e atuam politicamente para derrubar o que elas chamam de barreiras. Lutam, em seus países, para flexibilizar leis anti-verticalização. Faz todo sentido. Para quem ocupa posição dominante no mercado mundial, o discurso neoliberal tem toda coerência, como postura ideológica e estratégica.

Na prática, todas as megacorporações contam com o apoio ostensivo de seus governos para defender as regras que melhor as beneficiem junto aos organismos intergovernamentais. E é preciso que se diga, isso é feito por intermédio de burocracias de Estado, altamente competentes e aguerridas, que utilizam para isso todos os recursos que dispõem.

Outro aspecto importante refere-se à televisão. Antes, o filme na sala escura era o rei da cultura de massas, hoje o posto é ocupado pelas tevês, que se tornaram um dos mais relevantes fatos culturais, talvez o mais importante do mundo. No Brasil, a tevê aberta reina quase que absoluta no mundo audiovisual. É, de certa forma, um absurdo que nenhum Ministro antes de Gilberto Gil tenha

dado à televisão brasileira o reconhecimento que merece como agente cultural. A televisão é, como aponta o especialista Chris Barker, 'a forma suprema de comunicação nas sociedades ocidentais'[1].

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.

O futuro chegou com a revolução digital e trouxe, com ele, grandes oportunidades e novos modelos de negócio: a possibilidade de investimento das empresas telefônicas em conteúdos audiovisuais (para transmitir por celular, internet e novas janelas), por exemplo, poderá trazer robustos investimentos para produção de filmes e vídeos.

Reforçando a integração no plano econômico, a revolução digital vem avalizando mudanças de paradigmas. 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.

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.

Incentivos

O anteprojeto também provocou polêmica por suas taxações. Uma das propostas que vem gerando resistência entre as empresas de televisão aberta é um artigo que fixa uma taxa sobre a compra de espaço publicitário em televisão, a ser paga pelos anunciantes.

A gratuidade da televisão brasileira só é viável porque existe a compra desse espaço, que move aproximadamente 15 bilhões/ano, apenas no Brasil. A cobertura jornalística deu espaço apenas às críticas sobre a taxa, sem qualquer menção sobre as razões e o destino dos recursos.

Quase nada se comentou sobre as vantagens dos incentivos fiscais apresentados no projeto. Propomos incentivos para aumentar a produção de teledramaturgia e outros conteúdos em parceria com os produtores independentes, assim como incentivos para os anunciantes de filme brasileiro na tevê. Tais mecanismos induzem um modelo contemporâneo de parceria público e privado.

Essas medidas serão capazes de gerar um recurso significativo que será devolvido ao mercado para fomentar a programação independente. Refiro-me a uma produção de baixo custo - e de qualidade - para as próprias tevês, que determinarão quando e onde exibir estes produtos. Qual é o drama, afinal? Talvez seja porque, na contramão das democracias contemporâneas, as tevês brasileiras não têm tradição de veicular produção independente nem de valorizar, através da produção regional, a diversidade cultural das várias regiões do Brasil.

Nosso sistema de produção televisiva é concentrado em grandes parques de produção, caros e centralizados em poucos pólos no eixo Rio-São Paulo. Do Oiapoque ao Chuí, quase tudo que 180 milhões de brasileiros consomem vem de meros cinco estúdios. Nossas tevês nunca adotaram um princípio democrático - capítulo das constituições de todo mundo, inclusive da brasileira - nem um modelo comercial bem-sucedido, já testado em diversos países.

Como reação ao projeto de lei que cria a Agência, as tevês têm dito que sua fatia de mercado vai muito bem, obrigada. Quem precisa de regulação, dizem, são o cinema e as empresas de serviços de telefonia. Na percepção das tevês, a transmissão de conteúdo via celular e internet deveria ser vetada ou submetida ao seu controle. Querem regulação para os outros, e não para si. As empresas de tevê combinam velhos temores e preconceitos com exigências de proteção e regulação do nosso mercado audiovisual.

Para que a televisão brasileira possa se manter como provedora de uma das melhores teledramaturgias do mundo - e para que este modelo se fortaleça e se amplie no Brasil para novos produtos e produtores - a Ancinav tem muito a contribuir.

Ao debate

O desafio de se construir uma agência reguladora não é apenas deste governo mas, sim, da nossa sociedade. A regulação do audiovisual é entendida na maioria dos países democráticos como pré-

requisito importante - senão decisivo - para que uma nação soberana se afirme como tal.

É óbvio que um debate como esse envolve não apenas interesses públicos, mas fortes interesses corporativos e econômicos. Procuramos lançar as bases democráticas para a construção de uma política pública mais adequada à realidade e à correlação de forças em jogo.

O Ministério da Cultura não vem, como alguns têm dito, inventar a roda, mas modernizar o mercado audiovisual e reparar suas deficiências, assim como romper com certos ciclos viciosos. No entanto, a forma como esse processo vai se constituir faz parte de uma ampla discussão com a sociedade e representantes do setor audiovisual.

Não faremos nada por voluntarismo, mas pela demanda da sociedade. Estamos aqui para discutir e mediar os interesses do mercado e da sociedade. Esse é o nosso papel, a missão do Estado. Por isso, louvamos a disposição dos que têm vindo ao debate para aprimorar a nossa proposta e convocamos todos: quem vai fazer a Ancinav é o Brasil.

*Juca Ferreira é sociólogo e Secretário-Executivo do Ministério da Cultura.

15/12/04