

# Ancinav: propostas de integração entre cinema e televisão<sup>1</sup>

*Marina Rossato Fernandes<sup>2</sup> (Mestranda - Universidade Federal de São Carlos)*

---

1 Trabalho apresentado no XVI Encontro Socine de Estudos de Cinema e Audiovisual na sessão: Painel Circuitos exibidores e políticas de apoio ao audiovisual brasileiro.

2 Graduada em Imagem e Som (UFSCar) - Bolsista de mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) do Programa de Pós-graduação em Imagem e Som da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

**Resumo:**

Esta comunicação pretende analisar no anteprojeto que propunha a transformação da Ancine em Ancinav qual era a proposta de integração entre cinema e televisão, destacando as medidas institucionais para tornar essa relação possível e a ideia de desenvolvimento da indústria audiovisual que permeou a elaboração do anteprojeto. A importância dessa integração será analisada tomando com parâmetro como essa relação se dá em outros países como Estados Unidos e França.

**Palavras-chave:**

Política cultural, Estado, audiovisual.

**Abstract:**

This communication intends to analyze a draft bill proposing the transformation of Ancine into Ancinav, which was the proposal of integration between cinema and television, enhancing the institutional measures to make this relationship possible and the idea of development of the audiovisual industry that permeated the elaboration of the draft bill. The importance of this integration will be analyzed taking as a parameter how this relationship occurs in other countries such as the United States and France.

**Keywords:**

Cultural policy, State, audiovisual.

## Histórico

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 modelo liberal e sem regulação. 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 à frente do Contel (Conselho Nacional de Telecomunicação).

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 dela.

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 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” (BOLAÑO, 2007, p.21). A falta desta regulação permitiu a concentração de poder político e econômico pelo serviço de radiodifusão.

Já o desenvolvimento do cinema foi baseado no apoio estatal, começou em 1932 com a legislação protecionista de Getúlio Vargas, que praticamente se limitou por muitos anos à chamada “cota de tela”. Em 1966 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) e em 1969 no mesmo âmbito foi criada a Embrafilme. Em 1975 foi lançada a Política Nacional de Cultura (PNC) e 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.

Na década de 1980 são noticiados casos de corrupção na Embrafilme, além de acusações de má administração, favoritismo e inoperância. A empresa que já enfrentava a crise econômica do país e a crise interna é extinta pelo governo de Fernando Collor em 1990, 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. 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, que resultou no GEDIC (Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema) que elaborou o projeto da Ancine, implantada em 2002 no final da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

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. E nesse processo o cinema foi encarado como uma atividade cultural e educacional dependente do Estado, não conseguindo se capitalizar nem se tornar autossustentável.

A televisão no Brasil 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. Ela se modernizou em parceria com a publicidade, reinvestindo seu lucro no mercado, o que não era possível para o cinema, que financiado pelo Estado e com um mercado em crise não conseguia gerar lucro. Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, onde se desenvolveu um oligopólio bilateral, modelo que combina produção própria das emissoras com compra de filmes e seriados de produtores 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.

## Proposta da Ancinav

Em 2004, durante o primeiro mandato do governo Lula, o Ministério da Cultura, que tinha como ministro Gilberto Gil, encaminhou ao Conselho Superior de Cinema o anteprojeto que propunha a transformação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) ao Conselho Superior de Cinema. 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 àquele conselho.

Desde 2000, durante o III Congresso Brasileiro de Cinema realizado em Porto Alegre, o meio cinematográfico já havia proposto explicitamente a criação de uma agência para o cinema bem como a adoção do marco regulatório. A mobilização deste setor e o amadurecimento do governo resultaram na criação da Ancine em 2002, que é uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil.

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, expandindo sua ação principalmente sobre a televisão, sendo capaz de fiscalizar e fomentar o setor audiovisual. O anteprojeto propunha que a nova 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.

Esta nova agência passaria a regular também a televisão, cobrando taxas e reservando espaço para a exibição da produção independente e regional. Esta proposta constituiu-se em uma novidade quanto à política do audiovisual no Brasil, pois em nosso país historicamente a televisão - que acumula lucros, espectadores e poder político - nunca apresentou interesse em dialogar com o cinema. As emissoras exibem produção própria e produção estrangeira, com pouca relação com o cinema para além da atuação da Globo Filmes.

Pensando na consolidação desta relação entre cinema e televisão que o anteprojeto baseia algumas de suas propostas. Considerando o modelo vertical da televisão e entendendo a dificuldade que isto gera para a produção audiovisual nacional, pois a televisão seria um importante mercado consumidor de obras audiovisuais e uma

excelente via de escoamento da produção devido a sua alta audiência que garantiria visibilidade das obras, que o governo propõe, por meio da Ancinav, a reserva de espaço na programação.

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. Para os canais por assinatura o Artigo 92 estipula que em cada um dos pacotes de canais de programação deve haver um percentual mínimo de obras nacionais de acordo com seu volume de programação. Por meio desta proposta o governo entendia 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, além de modificar o formato de apoio às produções nacionais, que atualmente dependem de incentivos diretos ou indiretos do Estado, repassando esta função para a iniciativa privada, já que esta seria obrigada a adquirir programação independente.

Acreditava-se 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 - AAs 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.

Quanto à taxa 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 taxaço 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 regional e a independente em relação às grandes emissoras, a distribuição, e a melhora da infraestrutura de exibição.

## 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). 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 governo. 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.

## Referências

- SOBRENOME, Nome. *Título em itálico*: subtítulo sem itálico. Cidade: Editora, ano.
- 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.
- 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.
- MELEIRO, Alessandra (Org). *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.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Minuta revisada pelo Comitê da Sociedade Civil do projeto pela criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual*, 2004.