

INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CINEMA E AUDIOVISUAL
MESTRADO EM CINEMA E AUDIOVISUAL

JULIO VALERIO NETO

FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: A CORPORAÇÃO AUDIOVISUAL E O ESTADO NO
SÉCULO XXI.



Niterói
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE CINEMA E VÍDEO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CINEMA E
AUDIOVISUAL

**FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: A CORPORAÇÃO
AUDIOVISUAL E O ESTADO NO SÉCULO XXI.**

Julio Valerio Neto

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Artes e Comunicação Social (IACS) da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Cinema e Audiovisual.

Orientador: Tunico Amancio

Niterói

2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

V164f Valerio neto, Julio
Fundo Setorial do Audiovisual : A corporação audiovisual e o Estado no século XXI / Julio Valerio neto ; Tunico Amancio, orientador. Niterói, 2019.
150 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCine.2019.m.25562666863>

1. Política Cultural. 2. Cinema Brasileiro; aspectos históricos. 3. Política Pública. 4. Produção intelectual. I. Amancio, Tunico, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Arte e Comunicação Social. III. Título.

CDD -



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL



PPGCINEUFF

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CINEMA E AUDIOVISUAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Ata de Defesa do mestrando JULIO VALERIO NETO, na forma em que se segue:

Aos 18 dias do mês de novembro de dois mil e dezenove, às 10 horas, na sede do Programa de Pós-Graduação em Cinema e Audiovisual, a Rua Tiradentes 17, Ingá – Niterói/RJ, instalou-se a banca examinadora da tese de dissertação de Mestrado em Cinema e Audiovisual de **JULIO VALERIO NETO** formada pelos seguintes professores doutores: Antônio Carlos Amancio da Silva - UFF (presidente), Elianne Ivo Barosso – UFF e Lia Bahia Cesario - ESPM. Abertos os trabalhos, o presidente da banca passou a palavra ao aluno (a) para que expusesse oralmente o seu trabalho, intitulado: "**Fundo Setorial do Audiovisual : A Corporação Audiovisual e o Estado no Século XXI**". Feita a exposição, a(o) presidente da banca passou a palavra aos outros membros para que comentassem o trabalho e arguissem o(a) aluno(a), para a seguir também comentar o trabalho e as observações feitas pelos professores. Feitos os comentários e arguições, a banca se reuniu e emitiu o seguinte parecer:

É um trabalho oportuno pelo registro de memórias dos movimentos constitutivos do Fundo Setorial dentro das políticas públicas para o Setor Audiovisual até 2017. Trata-se de uma instigante reflexão sobre o papel dos atores políticos na propiciação e transição das leis favoráveis a uma maior descentralização e democratização do audiovisual brasileiro. A banca sugere publicação

Assim, a banca considerou o (a) aluno(a) APROVADO (X) NÃO APROVADO ().

Nada mais havendo, foram encerrados os trabalhos e eu, Antônio Carlos Amancio da Silva, lavrei a ata que vai por mim assinada e pelos demais membros da banca

Antônio Carlos Amancio da Silva - UFF (Orientador)

Elianne Ivo Barosso – UFF

Lia Bahia Cesario - ESPM

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa a todos aqueles que, no passado, trabalharam para a construção do Fundo Setorial do Audiovisual e a todos aqueles que, no presente, trabalham para seu funcionamento.

AGRADECIMENTOS

Como seria difícil relacionar aqueles que, de alguma maneira, colaboraram com essa pesquisa sem cometer a injustiça de esquecer de alguém, fica aqui um agradecimento geral a todos.

RESUMO

A pesquisa busca analisar a formação histórica do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como principal mecanismo de fomento ao setor cinematográfico e audiovisual independente no começo do século XXI no Brasil, em um contexto de retomada da atuação estatal após o período neoliberal dos anos 90. Procura-se ainda compreender como diferentes atores se organizaram, dentro de um cenário de profundas mudanças tecnológicas, na tentativa de obter recursos e espaço para o produto audiovisual brasileiro independente. É ainda analisado de que maneira a diferença de poderes econômicos e políticos resultou em limites para uma regulação efetiva da área e adotou-se um caminho de intervenção no setor marcado pela conciliação. Buscou-se ainda avaliar em que medida o Fundo Setorial do Audiovisual se constituiu em um mecanismo de fortalecimento e consolidação tanto da Agência Nacional do Cinema, quanto da corporação cinematográfica.

Palavras-chave: 1. Política Cultural. 2. Cinema Brasileiro; aspectos históricos. 3. Política Pública.

ABSTRACT

The research tries to analyze the historical formation of the Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) as the main mechanism for the promotion of the independent film and audiovisual industry at the beginning of the 21st century in Brazil, in a context of the resumption of State presence, after the neoliberal period of the 1990s. Different actors organized themselves, within a context of profound technological changes, in an attempt to obtain resources and space for the brazilian audiovisual. It is also analyzed how the difference economic and political's powers has limited on effective media regulation and adopted a way of intervention in the sector marked by conciliation. Also was sought to evaluate the extent to which the Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) was a mechanism for strengthening and consolidating the brazilian film agency (ANCINE) and the brazilian audiovisual independent producers.

Keywords: 1. Cultural Policy. 2. Brazilian Cinema; historical aspects. 3. Public Policy.

SUMÁRIO

I- Introdução	12
I.1-Breve Panorama da Política Pública na Virada do Século	13
I.2-O Primeiro Mandato do Presidente Lula e o Surgimento do Fundo Setorial do Audiovisual	15
I.3-A Corporação Audiovisual.	20
I.4- Método e Estrutura da Pesquisa.	22
II-Estado e Audiovisual – A Busca do Arranjo Institucional	26
II.1 – A ANCINE e o Fundo Setorial do Audiovisual	26
II.2 - Breve Panorama da Política Pública entre 1930 e 1990 - Políticas Públicas e Presença Estatal na Área Cinematográfica e Audiovisual no Brasil no Século XX.....	27
II.3 - 1930 – 1969 – O Estado Legislador/Organizador	28
II.4 -1969 – 1990 – A Era Embrafilme - O Estado como Agente Executor	37
II.5 - A Retomada dos Anos 90	40
II.6 - O III Congresso Brasileiro de Cinema e a Repolitização	42
II.7 - GEDIC - Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema.	46
II.8 - A Medida Provisória 2.228-1 – O Tripé Institucional e a Visão Sistêmica.....	47
II.9 - O Retorno do Estado e a Eleição do Partido dos Trabalhadores.....	52
II.10 - A Ancine vai para o Ministério da Cultura	57
II.11 - A Ancinav e a Derrocada do Anteprojeto de Regulação Audiovisual.....	60
II.12 - Os Limites da Disputa Política e os Novos Atores no Setor Audiovisual	66
III – O Fundo Setorial do Audiovisual – O Estado, A Corporação Audiovisual e as disputas no século XXI.....	70
III.1 - A Criação do Fundo Setorial do Audiovisual	70
III.2 - O Projeto de Lei 114, de 2006.....	71
III.3- A Lei 11.437/06: O Fundo Setorial do Audiovisual	75
III.4 - Os Fundos Setoriais.....	82

III.5 - Uma Questão sobre Acumulação e Lucro	85
III.6 - A Mudança de Patamar: A Lei 12.485/11	88
III.7 - A Televisão por Assinatura no Brasil: Um Panorama de seu Desenvolvimento	89
III.8 - A Lei 12.485/11 e os Atores Envolvidos em Sua Construção	94
III.9 - O Avanço Tecnológico, as <i>Telecoms</i> e a Defasagem Legislativa.....	96
III.10 - O Oligopólio Midiático e o Conflito Intersetorial	99
III.11 - Os Produtores Brasileiros Independentes	105
III.12 - O Estado, a Ancine e a Estrutura Institucional	109
III.13 - A Tramitação do Projeto de Lei 29/2007 na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	113
III.14 – Aspectos Relevantes da Lei 12.485/11	126
IV - Contradições e Desafios Estruturais da Corporação Audiovisual.....	134
IV.1 - A Consolidação Institucional	134
IV.2 - Considerações Finais.....	138
IV.3 - Post Scriptum: Uma Observação Importante	142
V – REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	143
VI - ANEXO A : Exposição de Motivos.....	156
VII – ANEXO B : Projeto de Lei 29/2007.....	163
VII – ANEXO C : Substitutivos da CDEIC.....	180

ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABD - Associação Brasileira de Documentaristas e Curtas-metragistas

ABPITV - Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão

ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CATV - Community Antenna Television

CBC – Congresso Brasileiro do Cinema

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CI/FSA - Comitê de Investimento do Fundo Setorial do Audiovisual

CONCINE - Conselho Nacional de Cinema

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CNPC – Conselho Nacional de Políticas Culturais

CSC – Conselho Superior de Cinema

CTAV – Centro Técnico Audiovisual

DBS - Direct Broadcast Satellite

DENTEL - Departamento Nacional de Telecomunicações

DISTV - Serviço de Distribuição de TV por meio físico

DTH - Direct to Home

EMBRAFILME – Empresa Brasileira de Filmes S. A.

FCB - Fundação do Cinema Brasileiro

FENEEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FISTEL - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

FNC – Fundo Nacional de Cultura

FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GEICINE - Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica

GEDIC - Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

INC - Instituto Nacional de Cinema

LGT - Lei Geral de Telecomunicações

MINC - Ministério da Cultura

MMDS - Multichannel Multipoint Distribution Service

MPAA - Motion Picture Association of America

MPA - Motion Pictures Association

MTV Brasil – Music Television Brasil

PNC – Plano Nacional de Cultura

PRODAV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

PRODECINE – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

PROINFRA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual.

PFL – Partido da Frente Liberal

PT- Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SINDITELEBRASIL - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móvel Celular e Pessoal

SAV – Secretaria do Audiovisual

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SDE – Superintendência de Desenvolvimento Econômico

SeAC – Serviço de Acesso Condicionado

SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual

SFC – Sistema Federal de Cultura

SNC – Sistema Nacional de Cultura

TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S/A

TELECOM – Empresas de telecomunicações

TVA - Serviço Especial de Televisão por Assinatura

UHF – Ultra High Frequency

VOD – Video on Demand

I - INTRODUÇÃO

Portanto a ideia da atuação do Estado na área cultural, tanto do ponto de vista industrial como cultural, encontra um terreno fértil para se instalar. E tal atuação seria ainda mais justificada no caso do cinema, por ser um veículo de elevado custo industrial. Há uma relação direta entre custo industrial e solicitação de intervenção estatal: na área cinematográfica, o apelo à proteção estatal foi, parece, mais insistente do que, por exemplo, na área teatral, musical ou literária. Ou então o veículo de alto custo industrial é encampado pelo capital privado, como ocorre com a televisão, e nesse caso a intervenção estatal não só não é solicitada como rejeitada. (BERNARDET, 2009, pag. 64)

Esse trabalho é uma tentativa de se reconstruir e entender um período da história recente da economia e da história do audiovisual brasileiro ainda pouco estudado e que resultará na criação de um dos maiores fundos públicos voltados ao fomento audiovisual no mundo, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

As análises recentes sobre o Fundo Setorial do Audiovisual são focadas, em geral, nos seus aspectos econômicos e resultados alcançados, deixando de lado, até pelas dificuldades que implicam, uma abordagem histórica de sua criação. Nesse estudo, rebobinamos o rolo do filme e tentamos localizar, em retrospectiva, no período compreendido entre 2001 e 2017, seus personagens, movimentos e momentos cruciais para assim entendermos, posteriormente, os dilemas, contradições e desafios que afloraram ao financiamento público e à autossustentabilidade do setor audiovisual brasileiro. De certa forma, a abordagem que se almeja nesse estudo busca um olhar para além do puramente econômico sobre esse mecanismo de fomento, algo que se aproximaria das palavras de Eric Hobsbawm sobre a relação entre economia e a história, para quem *divorciada da história, a economia é um navio desgovernado* (HOBSBAWM, 2013).

No estudo busca-se desvelar a dimensão histórica do processo de criação de um fundo constituído por recursos públicos para uma área específica do setor cultural, a arena de luta para sua implementação e a atuação da corporação audiovisual no início do século XXI na busca de sua afirmação econômica, com a reprodução da ideologia e do discurso industrial na defesa do setor, definido como estratégico para a economia e para os destinos da sociedade brasileira e, por fim, a forma como se deu a implementação da política pública que possibilitou o acesso a tais recursos.

Na elaboração desse estudo, buscou-se evidências de que a criação do Fundo Setorial do Audiovisual converge intimamente com a estrutura institucional proporcionada pela Agência Nacional do Cinema, indicando a atuação de diferentes protagonistas, em momentos diversos e em diferentes esferas de poder e da sociedade, constatando-se ainda ter sido seu surgimento o resultado de um momento histórico peculiar, com o retorno do discurso com tonalidades desenvolvimentistas e de defesa da cultura nacional.

I.1 BREVE PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA NA VIRADA DO SÉCULO

Em março de 1990, o presidente Fernando Collor com uma canetada extingue a Embrafilme. No mesmo decreto encerram-se também as atividades da Fundação do Cinema Brasileiro e do Conselho Nacional de Cinema - Concine. Após esse momento apocalíptico para o cinema brasileiro, o setor se aproxima de uma situação de terra arrasada para a atividade, registrando-se, no ano de 1992, apenas três filmes brasileiros lançados nas salas de cinema. A concepção neoliberal do governo Collor entregava assim ao mercado a responsabilidade de fomentar a produção e de se desenvolver uma indústria audiovisual.

Após a reação da classe artística, pouco tempo depois, aprovam-se duas leis que garantiriam recursos para atividades culturais, primeiramente, a lei Rouanet (8.213/91) e, em 1993, uma lei específica para o cinema, a Lei do Audiovisual (8.685/93). Ambas as leis, apesar de suas especificidades, estabeleciam, de forma indireta, recursos do Estado para a cultura e para o audiovisual. Ficava assim instituído o fomento indireto, por meio da renúncia fiscal, cujos recursos seriam direcionados a projetos culturais e audiovisuais aprovados para captação pelo Ministério da Cultura.

Retrato do período em que surgiram, tais leis transferiam assim a decisão do investimento cultural para empresas privadas, apesar de os recursos serem originários da renúncia de impostos (ou seja, recursos que seriam do Estado).

Tais políticas, apesar de terem se constituído nos fundamentos da Retomada da produção audiovisual e trazido algum alento, ao final da década de 90 mostraram-se limitadas, como observou Ikeda:

Após um período de euforia, com a indicação de O Quatrilho para o Oscar e com os resultados de Central do Brasil, houve uma constatação de que apenas esses mecanismos não seriam suficientes para a alavancagem do audiovisual brasileiro. A participação de mercado dos filmes brasileiros saiu de tenebrosos índices inferiores a 1%, mas não conseguia atingir um percentual

de dois dígitos (10%). Ainda era pouco. Era preciso uma política sistêmica que conduzisse a um novo patamar de desenvolvimento econômico. (IKEDA,2012, pag. 6)

Em 1999, é instituída a Subcomissão do Cinema no Senado Federal, que recebe a contribuição e depoimentos de profissionais e agentes do setor cinematográfico, na tentativa de se diagnosticar os problemas da área. No ano seguinte, ocorre o que já foi definido como a repolitização da classe cinematográfica, que resultará na realização do III Congresso Brasileiro de Cinema, em 2000, cujas resoluções levam à criação do GEDIC - Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e, posteriormente, desembocará na criação de um novo órgão para comandar a área cinematográfica, a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, em setembro de 2001, através da Medida Provisória 2.228-1/01, que cria ainda, no mesmo texto, o Conselho Superior de Cinema (CSC) e a Política Nacional de Cinema (PNC). A Medida Provisória 2.228-1/01 irá criar a base programática, baseada no que se definiu como “tripé institucional” formado pelo Conselho Superior do Cinema - CSC (órgão interministerial de formulação da política audiovisual, consulta e deliberação), ANCINE (agência federal de fomento, fiscalização e regulação) e a SAV (Secretaria ligada ao caráter cultural do audiovisual). Na prática tal divisão, que determinava um órgão formulador, uma agência ligada ao desenvolvimento da indústria audiovisual e uma secretaria com características culturais, não se consolidou. Durante o período em análise (que se estende de 2001 a 2017) o CSC foi pouco atuante, a SAV de certo modo foi eclipsada e a ANCINE se agigantou. Tal processo será abordado tangencialmente nos próximos capítulos desse estudo.

Com a estruturação e início das atividades da ANCINE, que se dá efetivamente em 2002, começa um novo período para o setor audiovisual brasileiro. É possível dizer que, desde o final da Embrafilme, a criação da ANCINE será o principal marco da reaproximação entre cineastas e agentes estatais, aproximação que se desenhava desde meados dos anos 90 entre a corporação cinematográfica e o Estado e ganha força a partir do ano 2000. Com a institucionalização criada pela estruturação da Agência Nacional do Cinema, abre-se novamente um campo de diálogo e atuação para a definição de políticas públicas voltadas ao audiovisual.

Em 2004, um grande terremoto político acontece no setor audiovisual, com o “vazamento” para a sociedade civil do anteprojeto de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual – ANCINAV, que estava sendo gestado no Ministério da Cultura e que ampliaria as competências da ANCINE, passando a regular os serviços de

radiodifusão, na busca da redução da concentração oligopólica do setor televisivo, além da reserva de espaço para a produção independente de forma a tornar o setor audiovisual brasileiro mais plural e forte. O projeto gerou polêmica e grande celeuma entre os envolvidos e aqueles que tinham seus interesses de certa forma ameaçados, terminando por nunca sair do papel. Como observa Marina Rossato Fernandes (2016):

[...] o anteprojeto propunha a ampliação das funções da agência, a regulação do setor de radiodifusão, a reserva de espaço para a programação independente e regional na grade televisiva, a taxação de vários elos da cadeia audiovisual com o objetivo de sustentar um fundo de investimento para a própria atividade, entre outras medidas. (FERNANDES, 2016, pag. 14)

Apesar do fracasso do anteprojeto de regulação audiovisual que foi a proposta de criação da ANCINAV, é nesse cenário de reaproximação entre Estado e Audiovisual, em meados do primeiro mandato do Presidente Lula, que a ANCINE começa a produzir pequenos editais de fomento com recursos próprios, restaurando, de maneira ainda tímida, algum fomento direto ao setor. Algumas pessoas que foram entrevistadas para essa pesquisa encontram nesses pequenos editais iniciais uma raiz do retorno do protagonismo estatal no fomento da atividade audiovisual.

I.2- O PRIMEIRO MANDATO DO PRESIDENTE LULA E O SURGIMENTO DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

O começo do século XXI no Brasil foi um momento de profunda esperança de construção de um país mais justo e desenvolvido. Após mais de uma década de predomínio da agenda e das políticas neoliberais, marcadas principalmente pelo encolhimento do Estado, pelo discurso da superioridade do mercado e por privatizações, que passaram para iniciativa privada grande parcela do patrimônio público nacional, em 2003 a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência da República parecia marcar um ponto de inflexão, no qual a inclusão social era a principal bandeira e a retomada do desenvolvimento, através de alguma forma de protagonismo estatal, poderia fazer algum contraponto aos anos de políticas neoliberais.

Em seu discurso de posse no Ministério da Cultura Gilberto Gil expressou bem o clima de esperança daquele momento:

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva foi a mais eloquente manifestação da nação brasileira pela necessidade e pela

urgência da mudança. Não por uma mudança superficial ou meramente tática no xadrez de nossas possibilidades nacionais. Mas por uma mudança estratégica e essencial, que mergulhe fundo no corpo e no espírito do país. O ministro da Cultura entende assim o recado enviado pelos brasileiros, através da consagração popular do nome de um trabalhador, do nome de um brasileiro profundo, simples e direto, de um brasileiro identificado por cada um de nós com um seu igual, com um companheiro. (GIL, 2013, pag.229)

No entanto, apesar da esperança que Lula encarnava, o início do primeiro mandato se mostrou muito distante de uma ruptura radical e se realmente marcou uma retomada da ação social, com programas sociais que conseguiram reduzir de alguma forma a situação de miséria secular de parcela da população, na política econômica não houve o rompimento drástico com o neoliberalismo, repetindo-se as bases da política econômica do governo FHC e mantendo-se o compromisso e a prioridade com a estabilidade econômica.

Porém, apesar da manutenção dos aspectos macroeconômicos, algumas diferenças se prenunciavam, havendo a articulação, ainda no primeiro mandato, de uma política industrial¹, algo que seria inadmissível no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Na área cinematográfica, após o fim da Embrafilme, o modelo, criado nos anos 90 do século passado e que predominava no primeiro mandato do presidente Lula, era baseado na modalidade de fomento indireto, via renúncia fiscal, e consolidado nos artigos 1^a e 3^a da Lei do Audiovisual (8.685/93), que não garantiu a ocupação do mercado cinematográfico, tendo apenas sido incentivada uma política de produção de obras sem que se estimulasse a circulação das obras pelas salas de cinema. Ikeda resume de maneira direta o problema que marcava o modelo baseado nas leis de incentivo desse período:

Essa total despreocupação tanto com uma política de demanda quanto com as características específicas do mercado cinematográfico brasileiro foi o cerne do fracasso da política de incentivos fiscais como modelo industrialista que visava à autossustentabilidade. Ou seja, é possível afirmar que, em vez de uma política industrial de ocupação do mercado audiovisual, existiu simplesmente uma política de produção de longas-metragens cinematográficos. (IKEDA, 2015, pag.147)

¹ No primeiro mandato do governo Lula há a suspensão do veto à política industrial e se inicia a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE

Já Arthur Autran, que se debruçou sobre a componente do pensamento industrial como matriz ideológica do setor cinematográfico, sintetiza brevemente, ao final da sua obra *Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*, as limitações que os mecanismos de incentivo apresentavam nos primeiros anos do século XXI:

Resta ao cinema fraca participação de mercado, inviabilidade econômica acarretando a necessidade de total amparo do Estado que em certa medida se traduz na forma de tutela ideológica, além de expressão cultural de maneira geral distante do que há de mais vivo no tocante a repensar a sociedade brasileira. Abdicar de refletir mais seriamente sobre como o cinema pode se inserir de forma minimamente viável do ponto de vista econômico na constelação audiovisual, o que significa seguramente ir além das atuais leis de incentivo, traduziu-se também em recusar a busca de uma relação artística mais complexa entre cinema e sociedade. (AUTRAN, 2012, pag. 365)

É dentro desse contexto, de crise do modelo das leis de incentivo e de tomada de consciência de suas limitações, conjuntamente com uma ainda tímida retomada da formulação de políticas de Estado e de retorno a um certo protagonismo na formulação de políticas públicas, deixado de lado por quase duas décadas, que se iniciam as articulações para a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, que acontecerá no último mês do primeiro mandato do presidente Lula em 2006.

Por meio da lei 11.437, em 28 de dezembro de 2006, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). A lei que o criou redesenhava a destinação do total de recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, destinando-a à categoria específica do Fundo Nacional da Cultura, a ser utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi posteriormente regulamentado pelo Decreto 6.299, de 12 de dezembro de 2007.

A lei 11.437/06 determinava que, apesar de existirem outras fontes², os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual seriam majoritariamente provenientes da arrecadação da

2 Além da Condecine, citada no inciso I, do art. 2º da lei 11.437/06, são listadas como outras fontes do FSA nos demais incisos: - a) as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos; b) os recursos captados através dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A que não forem utilizados em 48 (quarenta e oito) meses da data do primeiro depósito; c) o produto de rendimento de aplicações dos recursos; d) o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores, de multas e juros decorrentes do descumprimento das normas de financiamento ; e) as doações, legados, subvenções e outros recursos; f) recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas,

CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, que se trata de um tributo específico, do tipo Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, e tem os seguintes fatos geradores, de acordo com o Artigo 32, da MP 2.228-1/01:

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional

IV – 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.

Tais recursos se destinariam a apoiar três programas específicos relacionados ao audiovisual brasileiro: 1 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE; 2 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV; 3- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA.

A lei 11.437/06 alterou a Medida Provisória 2.228-1/01, incluindo os Programas de Apoio ao Desenvolvimento PRODAV e PROINFRA. O PRODECINE já era previsto no texto original da Medida Provisória. A lei ainda descreveu as fontes e a destinação dos recursos da CONDECINE. Depois de uma lacuna de mais de dezesseis anos, que se iniciou em março de 1990 com o final da Embrafilme, o Estado voltava a ter um mecanismo específico para o fomento e o desenvolvimento do audiovisual brasileiro.

Os novos programas que a lei 11.437/06 instituía se sintonizavam com os novos tempos de maior protagonismo estatal promovido pelo governo Lula e, é possível dizer que também apresentavam, de alguma forma, traços desenvolvimentistas e industrialistas,

públicos ou privados, nacionais e internacionais; g) 5% dos recursos a que se referem as alíneas c, d e e j do caput do artigo 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966 (recursos relativos ao FISTEL).

que já estavam presentes no artigo 6^o da Medida Provisória 2228-1/01, que criou a Agência Nacional de Cinema com sua ênfase no “estímulo ao desenvolvimento da indústria”, em “aumentar a competitividade”, na “autossustentabilidade”, na “indústria cinematográfica” e “cadeia produtiva”, herdando de certa forma a tendência de características nitidamente industrialistas, em que se forjaram, anteriormente os mecanismos estatais de apoio ao setor audiovisual (IKEDA, 2015). O caráter sistêmico dos programas, ao envolver diferentes setores da cadeia audiovisual (produção cinematográfica, produção audiovisual e infraestrutura), também revela um objetivo globalizante de tais mecanismos.

Após a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), haverá um outro momento importante no qual os mecanismos da política pública, instituída em 2006, serão alterados, principalmente no que se refere aos valores a serem destinados ao Fundo, que aumentarão consideravelmente. Com a aprovação da lei 12.485, de 12 de setembro de 2011, que estabeleceu regras e cotas de conteúdo para comunicação audiovisual de acesso condicionado (popularmente conhecida como TV por assinatura), abriu-se espaço para que empresas de telecomunicações pudessem explorar o mercado audiovisual de acesso condicionado e também contribuíssem com o aporte de recursos ao FSA. Considerando que a referida lei se constituiu em um ponto fundamental na constituição do Fundo Setorial do Audiovisual, pois altera seu potencial e sua capacidade de investimento, este estudo procurará entender também como se processou a consolidação de tal instrumento legal que terminou por conferir uma nova dimensão, enquanto política pública setorial, ao Fundo Setorial do Audiovisual.

3 O Artigo 6^o da MP 2.228-1 definia os objetivos da ANCINE como: I- promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação; II - promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica; III - aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado; IV - promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras; V - promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional; VI - estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade; VII - estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais; VIII - garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro; IX - garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo; X - estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; XI - zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

Como um setor extremamente complexo com diferentes elos produtivos, o audiovisual possui um status que é intrinsecamente carregado de ambiguidade, pois apresenta uma tripla natureza que se une no objeto que produz. O produto audiovisual possui uma dimensão artística, relacionada à criação, uma outra dimensão de caráter técnico, relacionada ao registro e composição de imagens, e, por fim, uma outra etapa relacionada à indústria e às estratégias comerciais (FARCHY, 1992). Essas três esferas, por fim, se fundem no produto audiovisual, tornando, de certa forma, inescapável sua dimensão econômica, que pode muitas vezes se desdobrar em termos comerciais, ou partir de uma estrutura industrial, revelando um modo de produção que, geralmente, se mostra dependente de grande estruturação financeira e de meios técnicos especializados. Não obstante essas três dimensões, ao se focar no caráter histórico e econômico do audiovisual, entende-se que esses dois aspectos são fundamentais no atual estágio do setor, constituindo-se o Fundo Setorial do Audiovisual em um mecanismo fundamental em relação aos aspectos estruturantes economicamente.

O Fundo Setorial do Audiovisual pode ser considerado, portanto, uma transformação profunda no modelo anterior, de fomento indireto, considerando que o FSA representa um marco estrutural e programático focado no desenvolvimento sistêmico da área, que coloca o Estado novamente no controle das políticas públicas, com linhas de ações específicas para os diferentes atores da cadeia produtiva e, no período analisado por esse estudo, possuía um modelo de decisão de investimento direto e seletivo que envolvia o quadro técnico da Agência Nacional do Cinema.

I.3 - A CORPORAÇÃO AUDIOVISUAL

Elemento central no estudo aqui proposto, faz-se necessária a definição do termo *corporação audiovisual*. O conceito é livremente inspirado no trabalho *O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*, de Arthur Autran, que não define estritamente em seus escritos o que seria a corporação. Na pesquisa aqui desenvolvida, o termo corporação audiovisual deve ser entendido como uma definição conceitual em que se agrupam os diversos atores nacionais e independentes ligados ao setor audiovisual e que atuam basicamente em dois elos da cadeia audiovisual, notadamente produção e distribuição, criando e distribuindo produtos para diferentes janelas de destinação (Cinema/ TV/Home Vídeo, VOD, etc..). Para esta pesquisa em especial e devido à imprecisão que o termo possui, proponho que o conceito de corporação seja ainda

interpretado com uma certa margem de liberdade, mas se entendendo tratar dos agentes econômicos nacionais independentes da área cinematográfica e audiovisual.

Constituindo-se em um grupo setorial peculiar, de maneira geral, pode-se dizer que a corporação audiovisual, apesar de seu caráter empresarial (em geral, constituída por pequenas empresas) e da busca em criar uma imagem de profissionalismo do setor, ainda no instante em que esta pesquisa é realizada, apesar dos avanços observados, é caracterizada por sua fragilidade e vicissitudes econômicas, muitas vezes pela dependência de arranjos políticos, que oscilam de acordo com o momento histórico e os destinos do país, assim como pela necessidade de recursos do Estado, seja via fomento direto ou indireto, para materializar a produção do conteúdo audiovisual nacional independente.

Trata-se, também, de uma classe heterogênea, com atores de diferentes tamanhos e níveis técnicos, distribuída pelo território nacional, apesar de tradicionalmente os principais atores se concentrarem na região Sudeste do país. Outra característica da corporação audiovisual é sua histórica proximidade com o Estado, que pode variar de forma, conforme o momento. Nesse aspecto, a corporação não se diferencia muito de outros grupos setoriais nacionais que buscaram ou tentaram se consolidar e para isso procuraram algum tipo de união em torno das pautas e dos objetivos de classe. Como já observou o filósofo italiano Antonio Gramsci:

Os empresários - se não todos, pelo menos uma elite deles - devem possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive no organismo estatal, em vista da necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe (GRAMSCI, 1982, pag. 4)

Sendo, portanto, um elemento fundamental na análise que será feita de constituição e implementação do Fundo Setorial do Audiovisual, uma vez que o novo mecanismo de fomento direto possibilitou o aporte de recursos em montante e constância raras na história do audiovisual brasileiro, a corporação audiovisual será um dos nortes do estudo proposto, que tentará esclarecer até que ponto sua atuação na reivindicação de políticas públicas e recursos para o setor foi crucial na consolidação de um fundo setorial próprio e em sua ampliação posteriormente. Será feita, portanto, uma tentativa de se avaliar em que medida a atuação política da corporação foi realmente efetiva na alteração do modelo de fomento indireto e na institucionalização de um novo paradigma na política de fomento público para o audiovisual, assim como na definição de cotas de conteúdo

para que a produção audiovisual independente pudesse ter acesso aos canais da televisão por assinatura.

Apesar da atuação dos agentes setoriais, pretende-se ainda realizar uma análise dialógica, na qual se procurará evidências de que, para além da atuação da corporação, a composição burocrática e institucional, que termina por se constituir em um aparato estatal (administrativo-jurídico-político), consolidado no início do século XXI e que se materializa na estrutura da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, foi crucial e decisiva para a consolidação do Fundo Setorial do Audiovisual, intuindo-se que, em razão das mudanças na conjuntura política e na forma de se pensar a atuação estatal e institucional, em todo o processo histórico aqui analisado, o Estado se constituiu em um dos atores principais.

O sucesso em se instituir uma política setorial que garanta a uma corporação específica o acesso direto aos recursos do Estado, aparentemente, não se consolida inicialmente pela relevância e importância econômica dos agentes enquanto classe – apesar dos estudos que são publicados no período sobre o valor adicionado⁴ ao setor pela cadeia do audiovisual – mas sim do esforço político interno e conjunto entre atores setoriais e da estrutura institucional, que moldará uma estratégia de desenvolvimento para o audiovisual.

I.4 - MÉTODO E ESTRUTURA DA PESQUISA

Devido à ainda pouca extensa bibliografia relacionada ao Fundo Setorial do Audiovisual, a pesquisa contou com entrevistas de profissionais diretamente ligados à criação do fundo. Servidores da Agência Nacional do Cinema contribuíram com seus depoimentos para que fosse realizado, de alguma forma, um registro da memória, já um pouco distante no tempo, do processo de implementação da política pública, que consolidou um novo modelo de fomento, em contraponto ao fomento indireto.

Pretendia-se ainda realizar uma entrevista com o ex-diretor-presidente da ANCINE, Manoel Rangel, para que seu relato pudesse enriquecer o trabalho, porém, apesar dos e-mails enviados e tentativas de contato, infelizmente, não foi obtida resposta. Fica, portanto, ao leitor do trabalho a observação de que haverá uma lacuna na pesquisa, pois

4 Para maiores informações sobre valor adicionado ver estudo da ANCINE disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/valoradicionado2016.pdf>

acreditava-se ser o depoimento de Rangel um componente essencial para o entendimento mais amplo de todo o processo.

É preciso ressaltar que pesquisas recentes, relacionadas ao audiovisual brasileiro no século XXI e ao Fundo Setorial do Audiovisual, constituíram-se em forte referência para a análise aqui empreendida, com destaque para a recente tese de doutorado de Ana Paula da Silva e Sousa, sobre os acordos e alianças políticas no setor audiovisual, *Dos Conflitos ao Pacto: As Lutas do Campo Cinematográfico Brasileiro no Século XXI*, a dissertação de mestrado de Ricardo Cardoso Silva sobre políticas públicas para o audiovisual, *Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016)*, assim como a dissertação de mestrado de Fernando Stival sobre a construção da lei 12.485/11, *Características Jurídicas do Mercado Brasileiro de Audiovisual: A Construção da Lei 12.485 de 2011 e seus Desdobramentos*.

Em relação à estrutura da pesquisa, além do capítulo introdutório, o estudo se divide em mais três capítulos. Os temas que compõem cada capítulo se relacionam ao processo histórico, aos atores e conflitos que o estudo abordará.

Inicialmente cogitou-se uma abordagem das ideias e ideologias que permeiam o setor audiovisual brasileiro e que de alguma forma teriam colaborado para o processo de institucionalização do FSA, mas no decorrer da pesquisa concluiu-se que tal abordagem se mostrava profundamente complexa, optando-se por deixá-la para um trabalho futuro. Como estratégia de abordagem e reconstrução do período em estudo, foram utilizados materiais variados, que possibilitaram compreender como se processaram os movimentos dos atores diversos no campo audiovisual e na ANCINE. Entre os materiais se destacam notícias, normativos, entrevistas, utilizados na tentativa de se vislumbrar o processo histórico de consolidação e expansão do Fundo Setorial do Audiovisual como instrumento de fomento ao setor.

No capítulo 2 – *Estado e Audiovisual – A Busca do Arranjo Institucional* procurou-se traçar um panorama das políticas públicas para o setor cinematográfico e audiovisual a partir de 1930 até a derrocada do anteprojeto de regulação ampla que não chegou a ser encaminhado ao congresso pelo governo Lula. Há ainda nesse capítulo uma tentativa de se entender como se processaram as aproximações entre a corporação e o Estado em diferentes momentos de sua história e de que maneira algumas estruturas e comportamentos se repetiram com o passar do tempo.

No Capítulo 3 - *O Fundo Setorial do Audiovisual – O Estado, A Corporação Audiovisual e as disputas no século XXI*, buscou-se entender como se realizou a construção do Fundo Setorial do Audiovisual e de que maneira ele se insere dentro de um contexto maior de retorno do protagonismo estatal e de consolidação de uma política cultural mais arrojada implantada nos primeiros anos do século XXI para a área audiovisual e estruturada nos governos Lula/Dilma. A análise da questão institucional ainda tentará abordar de maneira crítica de que forma a derrocada do anteprojeto da ANCINAV, em 2004, abriu espaço para uma intervenção parcial no setor audiovisual, que não passará por uma transformação estrutural definitiva e ampla, não obstante se reconheça os avanços alcançados no setor no período em análise. O capítulo tenta ainda mapear os atores e interesses relacionados à construção da lei 12.485/11 e de que maneira Estado, empresas de telecomunicações, o oligopólio midiático nacional e produtores independentes se articularam em uma disputa que terminou por atualizar a lei da televisão por assinatura, instituiu cotas de conteúdo e garantiu um volume de recursos inéditos ao setor audiovisual.

No Capítulo 4 – *Contradições e Desafios Estruturais da Corporação Audiovisual* é feita a análise e a síntese das contradições que afloraram nos capítulos precedentes na tentativa de se realizar uma avaliação crítica dos dilemas que se impõem ao setor e às instituições envolvidas com a questão audiovisual.

Em relação à base teórica utilizada para realizar a presente pesquisa, diferentes estudos do caráter econômico e histórico do audiovisual foram utilizados, assim como títulos relacionados às ciências sociais e à ciência política no que se refere à análise da Corporação Audiovisual enquanto campo com características próprias e diferenciadas de outras corporações setoriais ou industriais.

No que se refere aos estudos da questão histórica do audiovisual, além dos autores já citados anteriormente, foram importantes referências os trabalhos de Marcelo Ikeda, Tunico Amancio, Melina Marson, Marina Rossato, Lia Bahia, Randal Johnson, Jean-Claude Bernardet, entre outros.

Para buscar entender de que maneira os atores do setor audiovisual se relacionam com o panorama mais amplo do cenário político e econômico foram utilizados para a pesquisa trabalhos de André Singer e Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Em um contexto maior a pesquisa se utilizará do pensamento e do referencial teórico do filósofo marxista italiano Antonio Gramsci, do qual conceitos como Revolução Passiva, Hegemonia, Estado Ampliado, Sociedade Política e Civil, Transformismo, entre outros, permearão os caminhos escolhidos para a análise a ser empreendida.

Deverá ainda ser considerado que minha trajetória e experiência profissional como servidor público na Agência Nacional do Cinema, trabalhando diretamente com o Fundo Setorial do Audiovisual, junto ao Comitê de Investimentos e ao setor de contratação de projetos, ao longo de mais de seis anos, deve estar de alguma forma refletida e, com toda certeza, influenciou a construção desta pesquisa e o olhar sobre o processo como um todo.

II - ESTADO E AUDIOVISUAL – A BUSCA DO ARRANJO INSTITUCIONAL

II.1 – A ANCINE E O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

Quando no final de 2006, é aprovada pelo Congresso Nacional a lei 11.437/06 que criava o Fundo Setorial do Audiovisual, apesar da relativa pouca atenção dada ao fato, processava-se, quase em silêncio, uma enorme transformação no setor audiovisual brasileiro.

Naquele momento, com a aprovação do projeto de lei 114⁵, de 2006 pelo Senado Federal, materializava-se uma reivindicação histórica da classe cinematográfica e de produtores audiovisuais. Quase cinquenta anos depois das primeiras manifestações que pediam pela criação de um fundo próprio que financiasse a atividade produtiva do setor audiovisual, o setor teria finalmente uma fonte exclusiva de recursos.

No entanto, a aprovação da lei 11.437/06, apesar de ser um momento marcante na história do audiovisual brasileiro, era também um ponto resultante dos conflitos e das lutas da corporação, da mutação dos projetos iniciais que haviam sido gestados no Ministério da Cultura e se dava em um momento no qual o Estado começava a se reestruturar e a resgatar parte de sua presença em diferentes setores da sociedade brasileira, depois da experiência neoliberal que se espalhara pela América Latina nos anos 90.

O surgimento do Fundo Setorial do Audiovisual, naquele momento, é inseparável da consolidação institucional da Agência Nacional do Cinema – ANCINE. Neste trabalho, tento demonstrar que a ANCINE foi a peça fundamental para a implantação da política pública para o setor audiovisual, tendo se constituído em um ambiente institucional de grande força na formação do arranjo político necessário, que transcende o poder regulador que caberia inicialmente à agência, atraindo e catalisando os esforços da própria corporação na consolidação dos mecanismos que estruturarão a atividade no setor.

A ANCINE teria assim se tornado órgão crucial de um projeto de Estado para o setor audiovisual, no qual em uma conjuntura inédita, propiciada por um novo arranjo de atores, muito mais complexo do que havia nas décadas anteriores, possibilitou à classe cinematográfica e audiovisual ter acesso a recursos e a um lugar privilegiado dentro das

5 Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei tinha número 7193/2006.

políticas culturais. A partir da articulação de discursos, percepção política e lutas internas, foi possível se traçar um caminho para a conquista de recursos para o campo cinematográfico e audiovisual.

No entanto, dada a complexidade do setor e as enormes distâncias de poder e força (econômicas, políticas e culturais) entre os variados atores, termina-se por consolidar uma visão que será marcada pelo viés economicista, que irá predominar sobre formas de articulação que poderiam ter se encaminhado para uma tentativa de regulação ampla e efetiva do setor e ao enfrentamento dos bloqueios políticos (do qual a derrocada do anteprojeto da ANCINAV seria sua expressão maior) e a uma efetiva consolidação do setor audiovisual, que, sem dúvida, passaria pela regulamentação econômica dos agentes e pela contribuição financeira ao setor, em especial, por parte das empresas de radiodifusão. A trajetória da corporação audiovisual que se desenhará, por fim, no começo do século XXI será em direção à conciliação, ao consenso em torno de pautas relacionadas à sua estruturação econômica, desviando-se do enfrentamento político mais profundo.

II.2 - BREVE PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA ENTRE 1930 E 1990 - POLÍTICAS PÚBLICAS E PRESENÇA ESTATAL NA ÁREA CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL NO BRASIL NO SÉCULO XX.

Antes de adentrarmos no ponto central desta pesquisa, proponho realizar um rápido panorama das políticas públicas entre os anos 1930 e o final da Embrafilme em 1990, como forma de se obter uma perspectiva histórica mais ampla do desenvolvimento da relação do Estado com o campo cinematográfico.

Conforme apontado pelo pesquisador Ricardo Cardoso Silva (2017), em seu estudo sobre políticas públicas para o audiovisual, é possível dividir a atuação Estatal no setor em cinco períodos principais, a saber:

- 1896/1930 – os primórdios da atividade e a origem do pensamento industrial brasileiro. Delimita-se entre a chegada do cinema no Brasil e o fim da Primeira República.

- 1930/1969 – o Estado assume o papel de organizador do setor. Inicia com a institucionalização da relação entre os realizadores e o Governo Vargas e termina com a criação da Embrafilme.
- 1969/1990 – a Era Embrafilme: concepção e seus desdobramentos. Inicia com a criação da Embrafilme e termina com sua extinção, e fechamento dos demais órgãos públicos federais relacionados ao setor. Foi um período marcado pela forte presença estatal na área.
- 1990/2001 – o surgimento das leis de incentivo e a retomada da produção do cinema nacional. O período começa com o fim da Embrafilme e vai até a criação da ANCINE.
- 2001/2016 – a era ANCINE e a repolitização do setor, que tem início com a criação da nova Agência, que passa a conduzir as políticas de desenvolvimento do setor no âmbito federal

Como essa dissertação se concentra nas relações entre a corporação audiovisual e o Estado, nessa revisão analisarei as aproximações e recuos que se desenvolvem a partir de 1930, quando a presença estatal adquire importância para o setor.

II.3 - 1930 – 1969 – O ESTADO LEGISLADOR/ORGANIZADOR

Sanear a terra, polir a inteligência e temperar o caráter do cidadão, adaptando-o às necessidades do seu habitat, é o primeiro dever do Estado. Ora, entre os mais úteis fatores de instrução, de que dispõe o Estado moderno, inscreve-se o cinema. Elemento de cultura, influenciando diretamente sobre o raciocínio e a imaginação, ele apura as qualidades de observação, aumenta os cabedais científicos e divulga o conhecimento das coisas, sem exigir o esforço e as reservas de erudição que o livro requer e os mestres, nas suas aulas, reclamam. (Discurso de Getúlio Vargas aos cinegrafistas, 1934)

A atuação do Estado no setor cinematográfico brasileiro se institucionalizará nos anos 30, mais precisamente nos anos que se seguem à Revolução de 30 e à ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A nova configuração do poder político que se forma após a Revolução buscará modernizar antigas estruturas do Estado e encontrará no cinema um instrumento didático e pedagógico, assim como um eficaz meio de propagação e divulgação de ideias.

Em 1932 é publicado o Decreto 21.240/32, considerado a primeira norma legal com objetivo de proteção ao filme brasileiro. Por se tratar do primeiro movimento do Estado

no sentido de se instituir normas que de alguma forma resguardassem o setor cinematográfico é interessante uma análise sobre ele. O decreto instituirá uma taxa cinematográfica para a educação popular, a nacionalização do serviço de censura aos filmes a serem exibidos e criará também a obrigação da exibição, em cada programa, de um filme considerado educativo, além de prever a fixação da obrigatoriedade de veiculação de determinada metragem de filmes nacionais na programação mensal das salas. O decreto salientava que o cinema, “desde que convenientemente regulado”, poderia trazer benefícios ao público, gerar empregos e se constituir em “um instrumento de inigualável vantagem, para a instrução do público e propaganda do país, dentro e fora das fronteiras”.

Trazendo uma forte carga repressora e refletindo uma visão política autoritária, o decreto instituirá em seus primeiros artigos a composição e a estrutura do aparelho censor que deveria classificar cada filme a ser exibido no território nacional, salientando que nenhum filme poderia ser exibido ao público “sem um certificado do Ministério da Educação e Saúde Pública, contendo a necessária autorização. ” (Artigo 2º). Após projeção integral do filme e sua avaliação por uma comissão de censura, que poderia aprovar, sugerir cortes ou negar sua exibição ao público, deveria ser realizado o pagamento de uma “taxa cinematográfica para a educação popular” e assim o filme, caso considerado apto, poderia ser exibido. A referida taxa seria cobrada de acordo com a metragem do filme, sendo estipulado o valor de três mil reis por metro de qualquer filme apresentado para avaliação pela comissão de censura (artigo 18).

Em seu artigo 12, o decreto tratava do que pode ser considerado os primórdios de uma reserva de tela para um gênero específico de filme, no caso o filme educativo:

Art. 12. A partir da data que for fixada, por aviso, do Ministério da Educação e Saúde Pública, será obrigatório, em cada programa, a inclusão de um filme considerado educativo, pela Comissão de Censuras. (BRASIL, 1932)

E em seu artigo 13, o texto tangencia ainda a questão da reserva de tela para o produto cinematográfico brasileiro ao delegá-la ao Ministério da Educação e Saúde:

Art. 13. Anualmente, tendo em vista a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro, e a quantidade e a qualidade dos filmes de produção nacional, o Ministério da Educação e Saúde Pública fixará a proporção da metragem de filmes nacionais a serem obrigatoriamente incluídos na programação de cada mês. (BRASIL, 1932)

É interessante observar ainda que o artigo 13 citará a relevância do mercado cinematográfico nacional que, por essa razão, deveria abrir espaço ao produto nacional, bem como a qualidade e quantidade das películas produzidas seriam um motivo para que as mesmas ocupassem o espaço de exibição, demonstrando que a produção cinematográfica, ainda que pouco estruturada economicamente, começava a se organizar e ter relevância.

O decreto cuidava ainda de instituir, em seu Artigo 15, um Convênio Cinematográfico-Educativo, com o objetivo de criar um cinejornal com temática brasileira, além de prever (sem especificar) incentivos econômicos às empresas produtoras de filmes brasileiros e aos distribuidores e exibidores de filmes em geral (é interessante observar que o texto, um pouco ambíguo, não determinava o apoio exclusivo ao distribuidor e exibidor nacional), por fim procurava apoiar o que chamava de “cinema escolar”.

Em relação à tributação do material filmico, os artigos 16 e 17 determinavam que a tarifa para importação de “filmes cinematográficos comuns” seria “reduzida a 10\$0 por kg., razão de 15% e a de importação de filmes de 16 mm. e 9 mm. de largura é fixada em 5\$0 por kg., razão de 15 %”, enquanto no artigo 17, a tarifa alfandegária para a importação de filme virgem, negativo ou positivo e de filmes classificados como educativos seria de 1\$0 (mil réis) por kg., razão de 15 %. Observe que a taxa sobre o filme virgem seria estabelecida em um valor de 1/10 da que era aplicada sobre o filme comum.

Já em 1934, com a edição do Decreto nº 24.651, que criou o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, iriam ser estabelecidas normas que visavam ao estudo e à orientação para “utilização do cinematógrafo e dos demais processos técnicos” que fossem instrumento de difusão cultural (o decreto citava outros meios e processos além do cinema) e em seu artigo 6º fixava uma medida de caráter protecionista ao produto cinematográfico brasileiro determinando que as taxas instituídas pelo art. 18, do Decreto 21.240, seriam cobradas à razão de \$400 por metragem, sendo isentos da taxa os filmes nacionais de caráter educativo e pagando os demais filmes nacionais, apenas 50% da taxa.

A ênfase no caráter educativo do cinema (sem excetuar obviamente sua função como meio de propaganda) será uma das características mais marcantes da relação entre

cinema e Estado na década de 30. Essa relação terminará por levar à criação pelo governo de Vargas, em 1937, do Instituto Nacional do Cinema Educativo – INCE.

Através da lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, que criou e reestruturou um grande número de instituições ligadas ao Ministério da Educação e Saúde Pública, o Instituto Nacional de Cinema Educativo, teria a função de promover e orientar a utilização do cinema, como processo auxiliar do ensino, e ainda como meio de educação popular em geral.

A criação do INCE está profundamente ligada à figura de Edgard Roquete-Pinto, médico, antropólogo e pioneiro do radialismo no Brasil, que era também um entusiasta do poder educativo das imagens sobre o público. O surgimento do INCE, no entanto, se vincula também a uma crescente luta do setor cinematográfico para que o produto nacional pudesse ocupar algum espaço nas salas de exibição.

A criação do INCE deu-se no âmbito de discussões que vinham sendo travadas desde o início da década de 20 por produtores, diretores e autores em defesa de uma fatia de um mercado dominado pelo filme estrangeiro. Humberto Mauro, com a Phebo Filmes, em Cataguases; o ourives Edson Chagas, com a Aurora Filmes, em Recife (PE); Ademar Gonzaga com a Cinédia; e Carmen Santos com a Brasil Vita, os dois últimos do Rio de Janeiro, acreditavam e investiram na produção de filmes nacionais de qualidade. (FILME CULTURA, 2007, pag. 14)

Há portanto, no surgimento do INCE, apesar de seu caráter educativo e cultural, um primeiro movimento bem sucedido de aproximação e institucionalização do campo cinematográfico junto ao Estado, ainda que a ênfase de sua criação fosse centrada no caráter cultural e educativo do instituto.

Sobre essa aproximação inicial, marcada pela dualidade de satisfazer aos pequenos interesses da classe, não perturbando os grandes (GOMES, 2016), Ana Paula da Silva e Sousa observa que a relação Cinema e Estado que surgia na década de 30, caracterizada pelo papel de mediador de interesses e de centralizador de normas, irá se reproduzir em outros períodos:

Estabelecia-se assim o ritual de trocas de interesses e de pequenos – ou grandes – pactos que marcaria a aliança entre o cinema nacional os dirigentes governamentais de diferentes épocas. (SOUSA, 2018, pag. 43).

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo entrará na década de 50 marcado por intensas disputas geopolíticas, como a luta pela descolonização, pelo nacionalismo e pela busca do desenvolvimento econômico através da industrialização. Dentro desse contexto, serão realizadas as tentativas de estabelecer um sistema de produção cinematográfica industrial em São Paulo, com o empenho empresarial de Franco Zampari e Francisco Matarazzo Sobrinho e a experiência de Alberto Cavalcanti na Companhia Cinematográfica Vera Cruz, que produzirá 22 longas-metragens no período em que funcionou. No entanto, o sonho cinematográfico industrial paulista foi breve (1949 - 1954), prejudicado em parte pelo desconhecimento das especificidades do mercado cinematográfico pelos empreendedores, em parte pelo domínio pelas *majors* norte-americanas, que impunham as condições, e até por questões relativas ao câmbio que beneficiava os filmes estrangeiros:

Um dos principais motivos do naufrágio do projeto, foi porque os seus idealizadores não souberam avaliar as questões relativas ao mercado consumidor para o filme brasileiro, e bateram de frente com os interesses das grandes corporações americanas que detinham e ainda detêm o controle geopolítico deste mercado, já globalizado desde sua implantação no início do século passado. (RUIZ, 2002, pag. 117)

Apesar do fracasso, o caso da Companhia Cinematográfica Vera Cruz demonstra que, nesse período, a classe cinematográfica, apoiada por representantes da burguesia, tenta se estabelecer no setor contando com o capital privado e sem o apoio estatal, na tentativa de conquistar parte do mercado e dessa forma estabelecer uma indústria que produzisse obras de potencial e qualidade comercial e artística, para isso trazendo técnicos e profissionais, estrangeiros inclusive.

O insucesso da industrialização autônoma na década de 50 do século XX pode ser atribuído a inúmeros fatores, como os elencados acima por Adilson Ruiz, mas é também relacionado a fatores mais amplos como o estágio ainda primitivo da industrialização brasileira como um todo no período, o surgimento de um novo meio concorrente (a televisão), a má administração de recursos, não podendo se desconsiderar que o desenvolvimento capitalista não se realizou em todos os setores econômicos (BAHIA, 2012).

Nesse período, a questão do desenvolvimento da indústria cinematográfica vai ganhando relevância junto a diferentes setores da sociedade brasileira e em 1952 e 1953, serão realizados os primeiros Congressos Brasileiros de Cinema, além de estudos mais aprofundados sobre a área, como a monografia de Cavaleiro Lima, “Problemas da Economia Cinematográfica”, além de, em 1956, ser criado o Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica – GEIC.

É evidente que o cinema não poderia ficar fora do processo de modernização da sociedade brasileira, em grande parte promovido pelo desenvolvimentismo juscelinista. (PEREIRA, 1985, pag. 54)

Marca nítida dos anos 1950, a intensificação do projeto de desenvolvimento nacional-industrial se torna também uma das marcas do campo cinematográfico no enfrentamento de seus entraves, como observou Lía Bahia:

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pela instalação de um capitalismo frágil e uma indústria cultural e um mercado de bens simbólicos incipientes. Na esteira das ideias de modernização, progresso e civilização, o cinema se nutre do novo pensamento desenvolvimentista brasileiro. (BAHIA, 2012, pag. 33)

A confluência dos interesses da corporação na direção do projeto desenvolvimentista que se consolidava na década de 50 foi o caminho ideológico trilhado na busca da implementação de instrumentos de apoio à atividade cinematográfica, ao mesmo tempo em que os atores do setor começam a articular entre si e ao poder público na busca de recursos. Dentro dessa aproximação do campo cinematográfico às ideias desenvolvimentistas no período em análise, José Mario Ortiz Ramos identifica em seu livro *Cinema, Estado e Lutas Culturais – Anos 50, 60, 70*, a existência de duas vertentes ideológicas fundamentais no campo cinematográfico que seriam os Nacionalista-Culturalistas x Universalistas-Industrialistas. Esses dois grupos se constituiriam em polos antagônicos em suas concepções sobre o setor cinematográfico. Os Nacionalistas - Culturalista estariam ligados à defesa do caráter não comercial e mais próximo à vertente artística/cultural, relacionada à identidade nacional. Os Universalistas-Industrialistas teriam uma visão mais próxima ao mercado, defenderiam a neutralidade do Estado em relação ao setor, devendo apenas colaborar em desenvolvê-lo enquanto indústria, e ao caráter empresarial da atividade, com ênfase na busca de um padrão estético e narrativo capaz de fazer as obras produzidas disputar espaço no mercado

internacional. Tal divisão ideológica poderia ainda ser resumida no vulgarmente conhecido conflito entre “cinemão” e “cineminha”, um marcado pelo foco comercial e um maior volume de recursos e outro pelo caráter cultural/artístico e pelos escassos recursos de produção.

Apesar das diferentes concepções, ambas possuíam como ponto central o Estado, como salientou Lia Bahia (2012, pag. 42), “O Estado foi percebido como a salvação do cinema brasileiro e principal agente para a concretização da industrialização do setor”.

O domínio dos polos se alterou de acordo com o momento histórico do país no século XX, com o predomínio da vertente Culturalista a partir dos anos 30 e se estendendo até meados dos anos 60, sendo que o polo Universalista-Industrialista se consolidará por um longo período a partir da criação da Embrafilme no final dos anos 60. Ainda que existissem diferentes concepções sobre como o Estado deveria atuar junto ao setor, ia ficando claro à corporação que a necessidade/disponibilidade de recursos públicos e a organização da classe seriam imprescindíveis para que um projeto de desenvolvimento para o cinema brasileiro fosse implantado com sucesso no país.

Dentro desse cenário de consolidação de um projeto industrialista que se desenhou ainda nos anos 50, Paulo Emílio Salles Gomes, em um artigo intitulado Novos Horizontes, escrito em 1956, registrava as articulações entre os profissionais, a aproximação ao Estado e o clima de entusiasmo que, apesar da então recente derrocada da Vera Cruz, tomava conta do setor no Estado de São Paulo em meados dos anos 50, salientando a relevância que a esfera pública ia adquirindo junto à classe.

As associações dos produtores, dos técnicos e dos críticos foram renovadas ou criadas em bases sólidas e realmente representativas. Essas associações estabeleceram entre si um íntimo contato e ligaram-se, para o trabalho comum, com as instituições culturais cinematográficas, o Seminário de Cinema do Museu de Arte e a Filmoteca do Museu de Arte Moderna. O quadro completou-se com a aproximação, festejada por todos, do Sindicato dos Exibidores.

Nesse quadro de entidades profissionais e culturais sólida e espontaneamente unidas pela melhor fé nos destinos do cinema nacional, as competências e inteligências estão podendo dar o rendimento máximo. E um fato que me parece ter uma importância excepcional é a forma justa com que os poderes públicos têm reagido diante desse fenômeno. (GOMES, 2016, pag. 35)

Muito provavelmente, o entusiasmo que Paulo Emílio relata viesse em parte dos programas de financiamento e empréstimos que haviam surgido no estado de São Paulo através de uma linha de crédito disponibilizada ao setor cinematográfico pelo banco estadual.

No começo dos anos 60 do século passado, apesar da efervescência cultural, do papel de destaque que o cinema havia adquirido nas telas (em especial devido aos primeiros filmes do Cinema Novo), muito do entusiasmo desenvolvimentista e do sonho industrial da corporação que se alinhavavam no decorrer da década de 50 serão eclipsados pela instabilidade política que atinge o país e desembocam no golpe militar de 1964, no entanto, ainda assim, no período que precede ao golpe há fatos relevantes como a criação, em 1961, do grupo executivo, ligado à Presidência da República, para o setor cinematográfico, o GEICINE, a instituição de norma que obrigava a exibição de longametragem brasileiro nas redes de televisão, através do Decreto nº 50.450, de 12 de Abril de 1961, que determinava a exibição na proporção de um filme nacional para cada dois estrangeiros. No ano seguinte, é aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações que regulamentará a área de telecomunicações e radiodifusão no Brasil através da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, além da inclusão de artigo relativo ao investimento de parte do imposto incidente sob os recursos a serem enviados ao exterior pelas empresas estrangeiras que explorem o segmento películas cinematográficas (Art. 45 da lei 4.131/62, lei de remessa de lucro).

É, no entanto, apenas em 1966 que se dará a criação de um órgão especificamente voltado ao desenvolvimento e financiamento da atividade cinematográfica, o Instituto Nacional de Cinema, que seria responsável por formular e executar, a partir daquele momento, as políticas cinematográficas. Sua concepção, no entanto, tem origem muito tempo antes, tendo sido elaborado por Alberto Cavalcanti, em 1952, a pedido de Getúlio Vargas, incorporando o projeto de criação do Conselho Nacional do Cinema (CNC), originalmente concebido, em 1947, pelo escritor Jorge Amado, então deputado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), mas depois sendo alterado por substitutivo do deputado Brigido Tinoco. Ao projeto foram ainda incorporadas propostas apresentadas pelo setor cinematográfico nos congressos realizados no período, bem como o projeto sofreu pressão da MPAA, representante das *majors* norte-americanas (SILVA, 2017; SIMIS, 1996). Por fim foi apresentado pelo GEICINE um novo substitutivo ao projeto

para a criação do instituto, após anos de tramitação pelo Congresso Nacional (SILVA, 2018)

O texto do decreto nº 60.220, de 15 de fevereiro de 1967, que aprovava o regulamento do novo instituto determinava que competia ao órgão *formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior*. O texto determinava ainda competências relativas à regulamentação de preços de ingressos, importação de filmes, a produção, distribuição e a exibição de filmes, além de competências relativas ao financiamento e prêmios a filmes nacionais.

Um dos grandes feitos do Instituto em seu período de existência foi instituir a obrigatoriedade do investimento estrangeiro em produções nacionais por meio de abatimento sobre a remessa de lucro (Art. 39, do Decreto nº 60.220, de 15 de fevereiro de 1967).

Um dos pontos principais previstos no decreto de criação do Instituto é a questão da aplicação dos recursos sob a forma de financiamento a filmes longa-metragem. E de 1966 a 1969, em que pese o pequeno número de filmes efetivamente agilizados, se estabelece o primeiro programa de fomento à produção cinematográfica, mantido com recursos oriundos dos depósitos compulsórios das empresas distribuidoras estrangeiras. (AMANCIO, 2000, pag. 21)

O surgimento do Instituto Nacional do Cinema (INC) pode ser considerado o resultado de um longo processo político no qual diferentes atores e suas reivindicações foram transmutados ao longo do tempo e resultaram, em pleno regime militar, em um mecanismo centralizador, com viés liberal e em sintonia com o cinema multinacional, assim como com uma política estatal de industrialização na qual o filme era considerado um bem de consumo (BAHIA, 2012).

A criação do INC marca ainda o sucesso da vertente universalista ao se aproximar do aparelho estatal. Por possuir concepções opostas quanto ao modelo de industrialização a ser implantado, a vertente culturalista, representada em especial por alguns membros do Cinema Novo, se tornou fortemente crítica do novo instituto, que será um marco do conflito entre as duas correntes.

II.4 -1969 – 1990 – A ERA EMBRAFILME - O ESTADO COMO AGENTE EXECUTOR

Em 12 de setembro de 1969, por meio da edição do decreto-lei nº 862, ficava autorizada a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima - EMBRAFILME, uma sociedade de Economia Mista, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Originalmente, a nova empresa atuaria na área de distribuição e promoção de filmes além das fronteiras do Brasil, conforme determinava o Art. 2 do decreto:

Art. 2º A EMBRAFILME tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade. (BRASIL, 1969)

Os recursos para a constituição da nova empresa de capital misto viriam do ainda recente Instituto Nacional do Cinema, mais precisamente dos valores recolhidos obrigatoriamente da remessa de lucros ao exterior, determinado pelo artigo 45, da lei 4.131/62, sendo que, do capital da empresa, 70 % era subscrito pela União, no caso o MEC, e o restante por outras entidades de direito público e privado.

Concebida como uma empresa para auxiliar o Instituto Nacional do Cinema, observa-se que os recursos transferidos, provenientes do INC, terminavam por retirar do órgão o pressuposto da produção, passando a responsabilidade do investimento à nova empresa, resultando em uma atuação ampliada. A atuação da EMBRAFILME marca a opção estatal pelo agenciamento da produção cinematográfica a partir do investimento no produto fílmico (AMANCIO, 2000).

Há, portanto, no surgimento da EMBRAFILME uma mudança substancial no perfil de atuação estatal, que passará da histórica formulação legislativa, para se tornar o agente central de um projeto nacional industrialista para o setor. É nos anos 70, no entanto, que o regime militar intensifica a posição do Estado sobre a questão nacional, terminando, como consequência, por gerar alterações qualitativas e quantitativas nas relações produtivas do setor cinematográfico.

Com o surgimento da Embrafilme, a política de Estado se tornou mais agressiva: aumentaram as medidas de proteção de mercado e mais incentivos foram concedidos à produção nacional. (BAHIA, 2012, pag. 48)

Para a alocação dos recursos públicos, a EMBRAFILME adotou dois modelos de financiamento, primeiramente o financiamento através da concessão de empréstimos e depois, em 1972, através do investimento na modalidade de coprodução.

O financiamento através de empréstimos era voltado a três tipos de empresas: Empresa Tradicional, Produtor Estreante e Produtor Independente. Os empréstimos tinham juros de 10% ao ano pela tabela Price, carência de 12 meses, a contar da assinatura do contrato, e pagamento em 24 meses. Os valores a serem aportados variavam de acordo com a modalidade da empresa, indo de CR\$ 600.000,00 a CR\$ 200.000,00.

A modalidade de coprodução surge em 1972 e terá um investimento limitado a CR\$ 250.000,00 por projeto, assegurando a participação da Embrafilme na renda por toda a existência do filme (*ad perpetuum*) na porcentagem em que ela concorreu.

Em 1973, a EMBRAFILME entra no ramo de distribuição cinematográfica, obtendo de maneira muito rápida sucesso comercial na colocação do filme brasileiro no circuito exibidor, através de estratégias mercadológicas exitosas, como o lançamento regional e escalonado, que possibilitou que as cópias circulassem em um número maior de salas. A criação da distribuidora estatal pode ser considerada um momento em que há uma mudança na visão de negócio e na política da empresa, que passa a assumir a responsabilidade comercial sobre o filme (BAHIA, 2012). Entrando vigorosamente na distribuição das obras nacionais, a EMBRAFILME enfrentou o maior desafio que sempre se desenhara ao setor cinematográfico brasileiro. Registro marcante do êxito da nova atuação da empresa seria conquistar aproximadamente 30% do *market share* das obras exibidas no Brasil nos anos seguintes.

Esse resultado foi fruto de uma política centralizadora que combinava formas de financiamento variadas para produção e a aproximação com o circuito exibidor, através da política de distribuição. (BAHIA, 2012, pag. 51).

O INC é extinto em 1975, sendo criado o Conselho Nacional do Cinema (CONCINE), órgão de caráter normativo e regulatório, tornando-se assim a EMBRAFILME, definitivamente, o órgão responsável por executar a política para o setor.

O período áureo da Embrafilme, e, portanto, das relações entre Cinema e Estado, é considerado a gestão de Roberto Faria, que se estende de 1974 a 1979, e foi marcada por uma atitude agressiva de conquista do mercado cinematográfico brasileiro, inserindo-se

ainda, em um contexto maior, num aprofundamento da participação estatal no setor cultural, marcado pela disponibilidade de recursos para o setor.

É nesse período que os integrantes do Cinema Novo se aproximam do Estado, ocorrendo a cessão de espaço dos Universalistas-Industrialistas para os Nacionalistas-Culturalistas (BAHIA, 2012). Como observou Autran, a respeito dessa aproximação que ocorre em meados dos anos 1970, os cineastas ligados ao Cinema Novo tomaram consciência da impossibilidade de se fazer um cinema que pudesse transformar a desigual sociedade brasileira se o aparelho estatal fosse ideologicamente conservador.

Diante disso restou a esses cineastas refazer sua proposta de política cultural mediante complicadas *démarches* ideológicas, buscando ao mesmo tempo abrir diálogo com o Estado e autojustificar-se, atropelando por inteiro o que dava sentido à luta pelo mercado e pela cultura nacional até a década anterior(...). (AUTRAN, 2013, pag. 96-97)

Apesar do movimento de aproximação da corporação ter se intensificado nesse período e muitas vezes ser superestimado pelos seus representantes, a ditadura militar situava a empresa sob controle e pressão. Os cineastas, no entanto, teriam percebido que era possível haver políticas diferenciadas focadas no produto nacional para o setor cinematográfico, em relação ao que era feito em outros setores econômicos, onde o capital multinacional se expandia (AUTRAN, 2013). A EMBRAFILME terminaria por trazer na sua atuação os pressupostos do nacionalismo, a constituição como empresa estatal, a reserva de mercado, sendo definida como uma empresa *geiseliana*⁶, em referência aos traços da política econômica do ditador Ernesto Geisel (1974 – 1979).

Como se observa das análises da relação Cinema e Estado pelos diferentes períodos históricos sempre o destino do setor cinematográfico se ligou a movimentos maiores da política e da economia nacional, levando a constatar que possivelmente o período áureo de atuação da EMBRAFILME possa ser considerado também um dos pontos de maior sucesso na aproximação entre a corporação e o Estado e sua busca por recursos para viabilizar projetos, ocupar o mercado nacional e para a circulação das obras.

Como salienta Tunico Amancio (2001), o “apadrinhamento” por segmentos do regime militar afeitos à questão cultural estreitou os laços entre o campo cinematográfico e o

⁶ Poderia acrescentar ainda como característica do período, o foco na indústria/empresa estatal como eixo para crescimento econômico acelerado.

Estado, o que garantiu acesso a grupos com influência sobre o planejamento do orçamento geral da União.

O reconhecimento deste empenho por parte de alguns representantes da área cinematográfica faz selar simbolicamente um pacto firmado entre o cinema e o Estado, deixando entrever um canal sólido para a manutenção das conversações e a possibilidade de concretização de um horizonte histórico para o cinema brasileiro. (AMANCIO, 2001, pag. 39)

Durante a década de 80, a empresa não consegue manter o mesmo desempenho da década anterior. Mudanças técnicas no processo produtivo audiovisual que ocorreram nos anos 80, alterando o padrão de produção e qualidade do produto estrangeiro frente ao nacional, novos hábitos de consumo audiovisual (Videocassete), fechamento de salas de cinema, aliados à forte crise econômica e fiscal do Estado, acusações de clientelismo em relação a determinados grupos, questionamentos sobre a atuação do Estado no setor de distribuição cinematográfica, assim como a falta de representatividade do campo audiovisual junto à EMBRAFILME, terminaram por jogá-la no final da década de 80 em uma crise sem volta.

II.5 - A RETOMADA DOS ANOS 90.

Com o fim das atividades da Embrafilme em março de 1990, encerra-se uma das fases mais produtivas da história do cinema brasileiro, marcada pela ação direta do Estado, em que a possibilidade de ocupação do mercado com o produto audiovisual brasileiro de maneira contínua e estruturada industrialmente se mostrou muito factível. Nos anos 1980, com a profunda crise econômica que se instala no país e o endividamento do Estado, a empresa estatal de filmes também é atingida, levando ao fim o projeto nacional-industrialista que havia sido construído a partir dos anos 1970.

Embalado pelo quadro de penúria econômica da estatal e pelos ventos liberalizantes, o presidente Fernando Collor de Mello termina por encerrar as atividades da empresa sem que nenhum outro modelo ou órgão fosse criado para substituí-la. Sem a estrutura e os recursos estatais, a crise que se abate sobre o setor cinematográfico é catastrófica, aproximando-se da paralisação das atividades de produção entre 1991 e 1992.

No entanto, a classe cinematográfica começa a se rearticular e surge, em 1993, uma lei específica para o setor audiovisual, a lei 8.685/93 que iria garantir através de

mecanismos de renúncia fiscal recursos que tornariam possível o retorno da produção cinematográfica a partir de meados dos anos 1990. Por meio desse novo mecanismo, serão produzidas obras que marcam uma nova fase do cinema brasileiro, a retomada dos anos 90, que produziu filmes com grande qualidade técnica, conseguiu ocupar novamente as salas de maneira gradual e ganhar destaque internacional com indicações para festivais e grandes premiações, como o Oscar. São obras emblemáticas produzidas no período, por meio dos mecanismos⁷ das leis de incentivo, *Carlota Joaquina, a princesa do Brasil*, de Carla Camurati, *O Que é Isso, Companheiro?*, de Bruno Barreto, *Central do Brasil*, de Walter Salles Jr.

Como observou LIMA (2015), o novo modelo de fomento indireto, criado nos anos 90, no qual o Estado se distanciava da decisão do investimento, trazia uma profunda diferença em relação ao modelo anterior adotado pela EMBRAFILME.

Ha uma mudança política da passagem do fomento direto (Embrafilme) para o fomento indireto (leis de incentivo fiscal). Assim, a intervenção do Estado, abstendo-se da escolha dos projetos e delegando-a às empresas que fariam o aporte dos recursos. A proposta era que esse modelo de renúncia fiscal fosse temporário ao passo que as empresas passassem a investir nos filmes pela sua viabilidade econômica, tornando a “indústria” cinematográfica autossustentável. (LIMA, 2015, pag. 9)

No entanto, com o passar do tempo, as empresas privadas não passam a investir recursos próprios em projetos cinematográficos e a classe cinematográfica vai percebendo que apenas o fluxo de recursos por meio dos mecanismos de renúncia fiscal não seria capaz de garantir uma estruturação sistêmica do cinema brasileiro. Somada a essa percepção da limitação do modelo implantado, a crise econômica que atingiu as empresas no final dos anos 1990 levará à redução dos investimentos em projetos

⁷ Um fato importante que deve ser registrado em relação às leis de incentivo, que se tornaram os mecanismos de financiamento ao cinema brasileiro a partir da Retomada, foi a presença das empresas estatais no apoio aos projetos cinematográficos. Destacou-se nesse tipo de apoio a estatal brasileira de petróleo Petrobrás que, entre 1995 e 2015, patrocinou projetos audiovisuais nos mais diferentes elos do setor, da produção, finalização, distribuição à festivais de cinemas, apoiando de curtas a longas-metragens. A empresa esteve presente nas principais obras da Retomada dos anos 90, entre eles *Carlota Joaquina, a princesa do Brasil* e *O Quatrilho*. Em *Carlota Joaquina*, a orquestra sinfônica da empresa chegou a participar da gravação de parte da trilha sonora do filme.

audiovisuais através dos mecanismos de renúncia fiscal, e surgem ainda denúncias de desvios de recursos públicos em projetos no final dos anos 90, agravando a percepção de crise no setor. Frente a esse quadro, a corporação audiovisual irá começar a se reorganizar para que o setor conseguisse novamente o apoio estatal, para assim estruturar a produção e a circulação das obras brasileiras. A articulação desembocará, em 2000, na realização do III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre, marco da repolitização do setor.

II.6 - O III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA E A REPOLITIZAÇÃO

Como foi dito acima, conforme se aproximava o final dos anos 1990, e a despeito dos prêmios e do retorno da produção cinematográfica, ia ficando evidente ao setor cinematográfico que um modelo de financiamento baseado em renúncia fiscal não seria suficiente para sua sólida estruturação e sustentabilidade econômica.

Dentro dessa busca de um caminho e de união de forças, foi organizado o III Congresso Brasileiro de Cinema, resultado da articulação do meio cinematográfico, em especial da figura de Gustavo Dahl.

O evento é considerado hoje um marco histórico do início de um período de reestruturação da atividade cinematográfica brasileira.

O congresso uniu representantes da atividade cinematográfica, que declararam o desgaste da política vigente e apontaram a necessidade de repolitização do cinema brasileiro. (...) Era hora de repensar os rumos do cinema nacional dentro de uma política estatal de cultura e indústria e institucionalizar a atividade cinematográfica. (BAHIA, 2012, pag.71)

Encontraram-se, em Porto Alegre, as mais diferentes correntes do cinema brasileiro, entre os dias 28 de junho e 1º de julho de 2000, cidade que, na época, era administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No total foram reunidas mais de 50 entidades do setor audiovisual, sendo debatidos os rumos e desafios que se apresentavam à classe. O Congresso foi um momento em que a classe cinematográfica se posiciona na busca de um consenso, deixando as diferentes concepções e lutas internas serem suprimidas por uma visão do conjunto.

É possível dizer que se tratou de um momento no qual agentes que ocupavam diferentes posições no campo suspenderam as lutas; a trajetória coletiva sobrepôs-se, ali, às trajetórias individuais. No caso do cinema brasileiro, essa visão pode ser traduzida pela “unidade da classe”, que nunca existe de fato, mas que é sempre trazida a público quando é preciso mobilizar os governos. (SOUSA, 2018, pag. 68)

Os temas principais que terminariam por marca o III CBC seriam o espaço para o filme independente nacional frente à desigual competição com o produto hollywoodiano e a questão de busca de se estabelecer uma parceria com a televisão (SOUSA, 2018)

O congresso produziu, numa posição de unidade nacional, um relatório final de proposições e reivindicações, no qual se propunha estabelecer uma nova interlocução, agora com mais independência, entre o governo e o cinema brasileiro.

Os itens do relatório são ricos em propor políticas e ações que, se colocadas em prática poderiam realmente transformar profundamente um setor, mas, ao mesmo tempo em que revelam coragem e visão sistêmica dos problemas do audiovisual brasileiro naquele momento, são também reveladores dos enfrentamentos que deveriam ser feitos para que a situação de insustentabilidade econômica do setor fosse, se não resolvida, ao menos amenizada.

O relatório trazia um diagnóstico bastante preciso sobre a situação da produção independente e a falta de espaço na televisão brasileira.

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.

O modelo histórico da televisão brasileira concentra num único agente a produção e a difusão dos programas. Concessões públicas, beneficiadas por isenções de impostos, as emissoras de televisão aberta têm sua presença em 38 milhões de domicílios e faturam cerca de 4 bilhões de reais por ano. As operadoras de TV por assinatura estão presentes em 2,5 milhões de domicílios e faturam 2,4 bilhões de reais por ano. As redes importam do exterior ou produzem elas próprias os produtos audiovisuais que veiculam. Dessa forma, mantêm cativo o mercado consumidor, sem abertura para realizações independentes.

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. (Relatório Final do III CBC, 2000)

Já em relação ao tema central desta pesquisa, o Fundo Setorial do Audiovisual, o texto do relatório previa diferentes fundos para o fomento da atividade, divididos conforme a área de atuação produção, distribuição ou exibição.

6. 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) taxação sobre as receitas de TV aberta e das operadoras de TV por assinatura;
- (c) taxação sobre os comerciais importados para veiculação no país.

22. Com recursos do Decreto Lei 1900, criar um Fundo de Fomento à Comercialização, destinado ao distribuidor, mas com aval do produtor, com limites pré-determinados e avaliação de desempenho.

23. Destinar à distribuição e à exibição do curta-metragem um percentual do Fundo a ser criado de acordo com o item anterior.

26. Estimular a criação de fundos regionais voltados à distribuição.

28. Criar um Fundo de Financiamento para renovação, modernização e ampliação do Parque Exibidor Brasileiro, voltado para cidades até 250 mil habitantes, de acordo com o programa da FENEEC.

49. Criar um Fundo de Preservação do Patrimônio Audiovisual Brasileiro(...) (Relatório Final do III CBC, 2000)

A proposição de diferentes fundos evidencia, para além da visão sistêmica que o documento traz do setor e que era um dos fundamentos sobre o qual se assentava o congresso, um sinal da pluralidade de atores e interesses envolvidos na tentativa de se criar mecanismos financeiros que proovessem suporte econômico para o desenvolvimento e consolidação do campo em que cada um atuava. Nesse momento, marcado pela profunda crise econômica dos anos 90, escassez de recursos e pelo distanciamento do Estado do fomento direto ao audiovisual, a ideia de um fundo único, capaz de prover recursos para toda a cadeia produtiva talvez se aproximasse mais ao delírio que ao factível.

Outro ponto do relatório que precisamos ressaltar, e que foi apontado acima, é referente às relações do campo cinematográfico com a televisão. Possivelmente inspirados no modelo francês, o congresso propunha a criação de uma tributação sobre o faturamento das emissoras de televisão aberta e por assinatura. A obrigatoriedade das emissoras de televisão veicularem a produção independente, com uma cota de 30% da programação, assim como para os filmes e os curta- metragens nacionais, a regionalização da programação também foram propostas no documento final, fazendo referência à previsão constitucional. É enfatizada ainda a necessidade de regulamentação da TV por assinatura e se apontou a verticalização e a concentração midiática no Brasil. No que se refere à TV aberta, há, como se viu acima, a proposição da necessidade de se garantir espaço para a produção independente e a contribuição a um Fundo a ser criado. O documento final, com sua dimensão quase utópica e sua relevância histórica, caminha na direção do apontamento dos entraves econômicos que caracterizaram o cinema e o audiovisual nacional em toda sua história.

Apesar da extensa lista de reivindicações, o consenso que emerge do III CBC é a necessidade de retorno da ação estatal no setor, materializado em um órgão estatal. No mais são diagnosticados outros problemas, como o distanciamento da TV aberta em relação ao cinema, bem como a necessidade de outros mecanismos de fomento além das leis de incentivo. Note-se ainda que apesar de reivindicarem formas de fomento novos, não houve um pedido pelo fim dos mecanismos de fomento indireto, mas sim seu aprimoramento, como se registrou no item 14 do relatório, que ressalta a necessidade de se aperfeiçoar as leis de incentivo no sentido de superar dificuldades já detectadas.

A atitude a favor da manutenção e melhoria dos mecanismos de fomento indireto, interpretada por alguns como um gesto ambíguo da proposição final do III CBC, pode ser explicada em parte pela ausência de outro mecanismo de apoio à atividade naquele momento e pela incerteza que os tempos neoliberais de então criavam em parte do setor, pois não havia garantia, em meados do ano 2000, da possibilidade de que o Estado retornasse realmente como investidor direto de produções audiovisuais, aliás situação que só se alteraria quase uma década depois, com os primeiros editais do Fundo Setorial do Audiovisual investindo diretamente recursos estatais em projetos.

O consenso que surge no meio daquele ano, em meio à forte crise econômica e limitações do setor, e que emergiu do III CBC, levaria ao estreitamento da reaproximação do setor ao sistema político, que já havia se iniciado no ano anterior com a Comissão Especial do Cinema no Senado Federal.

O texto final do relatório do III Congresso revela ainda um certo roteiro de muitas das políticas públicas para o setor que seriam implantadas na próxima década. A repercussão do congresso de Porto Alegre e a demonstração de articulação política que produz entre os diferentes atores da classe cinematográfica, termina por levar o governo de Fernando Henrique Cardoso a instituir, em 13 de setembro de 2000, um grupo interministerial de estudos do setor, o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema – GEDIC.

II.7 – GEDIC - GRUPO EXECUTIVO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA

As aproximações da classe e os contatos pessoais de integrantes do III CBC levam à instituição de um grupo interministerial para estudar a questão da indústria cinematográfica. O grupo foi subordinado à Casa Civil e presidido pelo seu então Ministro-Chefe, no caso Pedro Parente, tendo na sua composição sete ministros e cinco representantes do setor audiovisual.

Os membros do setor cinematográfico foram Gustavo Dahl, Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto, Rodrigo Saturnino Braga (distribuição) e Evandro Guimarães (televisão/ TV Globo). Foram relatadas dificuldades diversas nas reuniões do grupo, de problemas orçamentários à ausência dos ministros.

O grupo deveria se reunir em Brasília uma vez por semana. No primeiro encontro, havia sete ministros presentes – entre eles, Pimenta da Veiga, ministro das Comunicações, e Pedro Malan, ministro da Fazenda. No segundo encontro, como relata Barreto, metade deles ausentou-se. Na terceira, só havia dois ministros – algo bastante revelador da importância que as demais instâncias do governo dão ao cinema e, ao mesmo tempo, do quanto o cinema quer se colocar como assunto estratégico. (SOUSA, 2018, pag. 76)

No entanto, antes mesmo de ser finalizado o trabalho dos membros do GEDIC, houve reação das emissoras de televisão que não aceitaram contribuir para o custeio da produção cinematográfica, sendo eliminadas do texto final as partes que eram ligadas à televisão. O episódio de mudança de um projeto amplo que regularia o audiovisual, incluindo cinema e televisão, ficou conhecido folcloricamente no meio audiovisual como “A noite do delete” (SANTANA, 2019; SOUSA, 2018).

Por fim, foi produzido um sumário executivo do pré-projeto de planejamento estratégico em que se propunham cinco medidas a serem implementadas pelo governo até 2003. As medidas focavam em: 1- Constituição de uma agência para o setor cinematográfico com função normativa e fiscalizadora; 2 – Atribuição de caráter cultural para Secretaria do Audiovisual; 3 – Formação de um fundo financeiro para investimento na cadeia produtiva com vistas à industrialização; 4 – mudanças legislativas, com definição de cota de tela para televisão, aumento da base que recolheria a CONDECINE, prolongamento das leis de renúncia fiscal; 5 – Contribuição de 4% do faturamento com publicidade das empresas de televisão para coprodução e aquisição de direitos (ALVARENGA, 2010). O texto do sumário terminava por destacar a necessidade de se enxergar a cadeia produtiva do setor cinematográfico por completo, inclusive distribuição e exibição.

Outra reação contrária à proposta do GEDIC veio também dos estúdios internacionais por meio de Steve Solot, representante dos estúdios hollywoodianos através da MPA – Motion Pictures Association, representante dos sete maiores estúdios de Hollywood, que argumentou que os Estados Unidos tinham interesse em desenvolver o cinema brasileiro e deveriam ser também consultados nas discussões.

No final, o resultado do trabalho do grupo na prática foi a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, por meio da Medida Provisória 2.228-1/01. No entanto, a participação da televisão na estruturação financeira do cinema independente brasileiro não se concretizaria, como havia sido proposto pela classe cinematográfica.

II.8 - A MEDIDA PROVISÓRIA 2.228-1/01 – O TRIPÉ INSTITUCIONAL E A VISÃO SISTÊMICA.

Diferentemente da Embrafilme, [...] a ANCINE é criada no contexto da globalização neoliberal, tendo o papel de agência reguladora do mercado, portanto, com poderes de intervenção aparentemente mais limitados. Nos anos 2000, diante de um processo de aprofundamento da transnacionalização da cultura, o Estado passa a acompanhar e regular o mercado [...] sua função é administrar os recursos públicos destinados à atividade e regular o mercado cinematográfico, a fim de construir uma indústria de cinema no Brasil e torná-la autossustentável (BAHIA, 2012, pag. 110)

Um ano e dois meses após o final do III CBC em Porto Alegre e após os meses de trabalho do GEDIC, foi publicada, em 06 de setembro de 2001, a Medida Provisória

2.228-1, que será responsável, entre outras determinações, pela instituição dos princípios gerais da Política Nacional do Cinema e pela criação de um órgão próprio para a classe cinematográfica, depois de mais de uma década sem um espaço institucional próprio dedicado ao desenvolvimento industrial do setor cinematográfico. A Medida Provisória construía ainda o que ficou conhecido como tripé institucional do setor, a ser formado pela ANCINE, pela Secretaria do Audiovisual e pelo Conselho Superior de Cinema.

O tripé buscava direcionar a órgãos específicos as funções de execução da política industrial, o atendimento das demandas artísticas e de fundo cultural dos setores ligados ao cinema menos comercial, e a formulação das políticas públicas para o audiovisual. É possível dizer que a divisão repetia, em certa medida, a estrutura institucional de período anterior, representada pela EMBRAFILME, Fundação do Cinema Brasileiro e CONCINE, porém adequando-os aos novos tempos.

Quadro Comparativo - Tripé Institucional Década 60/70/80 x MP 2.228-1	
EMBRAFILME	ANCINE
CONSELHO NACIONAL DE CINEMA - CONCINE	CONSELHO SUPERIOR DO CINEMA
FUNDAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO	SECRETARIA DO AUDIOVISUAL - SAV

Na distribuição dos novos órgãos ficava relativamente reproduzida a divisão entre os ramos industrialistas (ANCINE) e culturalistas (SAV) que marcaram as lutas internas durante as décadas anteriores no campo cinematográfico.

A Medida Provisória era ainda uma tentativa de abordagem do setor cinematográfico como um sistema complexo, característica que, nos anos anteriores, havia sido obliterada pela concepção das leis de incentivo e que não tinham por escopo estruturar uma cadeia produtiva, como observou Lia Bahia:

As críticas do meio cinematográfico às políticas fragmentadas para o cinema que estavam concentradas em torno da ausência de um projeto sistêmico para orientar a intervenção governamental e que foram transformadas em proposições de atuação sobre todo o conjunto do processo cinematográfico – foram transpostas, em parte, ao texto da Medida Provisória [...]. A reunião, no mesmo texto legal, de conceitos e definições para a atividade cinematográfica, incentivos para as obras nacionais, barreiras à entrada de produtos estrangeiros, financiamento do cinema –

considerando os diversos elos da cadeia – e para a criação da Ancine, embora sancionada por uma medida provisória, adquiriu estatuto permanente. (BAHIA, 2012, pag.102)

A tentativa de um enfoque sistêmico, em especial na tentativa de se articular os diferentes elos da cadeia produtiva, presente na concepção e no texto da medida provisória, fruto inclusive das reivindicações do III CBC, apesar das lacunas que serão apontadas a seguir, me levam a discordar da ideia de que a criação da nova agência teria uma lógica assistencialista⁸, ainda que se possa se observar na sua concepção a presença de clientelas específicas, algumas inclusive remanescentes ainda do período da EMBRAFILME, e que não se enquadre no modelo de agências da área de comunicação estrangeiras. No entanto, diferentemente do período anterior, a Medida Provisória se configurava como um primeiro passo na busca de um ambiente institucional e de estruturação econômica do setor após uma década de ausência do Estado no setor. Concebida como uma agência reguladora, em seu artigo 5º, com as funções de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, o modelo adotado se baseava no modelo de instituições públicas criadas, durante a década de 90, no governo FHC, e procurava se distanciar do modelo intervencionista que marcou o período da EMBRAFILME. É necessário ainda atentar que o modelo de fomento predominante vigente no período de criação da ANCINE é o indireto, sem o concurso do Estado na decisão do investimento, baseado na renúncia fiscal e na decisão por empresas patrocinadoras de investir em projetos audiovisuais. Tais características demandavam uma instituição que não poderia ser um órgão interventor, mas deveria ter um caráter regulador, a fim de corrigir distorções de mercado e governo e intermediar pressões (IKEDA, 2015).

A nova legislação definia ainda contrapartidas financeiras de diferentes atores do setor, o que terminaria por desencadear protestos daqueles que foram enquadrados como contribuintes para a sustentação da nova política institucional da classe cinematográfica.

⁸ “Seguindo a tendência de instituições estrangeiras, como Ofcom da Inglaterra, uma agência reguladora para o setor audiovisual dificilmente poderia se justificar com as atribuições atuais da Ancine, mas como uma agência reguladora que representasse a fusão entre as atuais competências da Ancine e da Anatel. [...] Esse novo órgão poderia, entre outras atribuições, atentar para a liberdade de acesso das informações ao público, estipulando limites para a propriedade cruzada, como faz, por exemplo, a Federal Communications Commission (FCC), mesmo num país de orientação liberal como os Estados Unidos. No entanto, esse cenário estava fora de cogitação no início dos anos 2000, quando da criação da Ancine, como vimos, por sugestão do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Gedic), em decorrência do III Congresso Brasileiro de Cinema – ou seja, essencialmente por sugestão da própria classe cinematográfica, e não como reflexo de uma política estratégica de governo e de longo prazo. Foi criado, então, muito mais por uma lógica assistencialista” (IKEDA, 2015, pag. 60)

Neste ponto talvez valha um olhar detalhado sobre quem eram os agentes que deveriam arcar com os recursos financeiros definidos originalmente pela MP.

A Medida Provisória determinava em seu texto original que a CONDECINE - a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - deveria ser paga por título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica, ou por título de obra publicitária, a cada 5 anos, para cada segmento de mercado, e teria como fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas, a ser recolhida pelo detentor dos direitos de exploração comercial ou de licenciamento, pela empresa produtora, no caso de obra nacional, ou pelo detentor do licenciamento para exibição, no caso de obra estrangeira.

Determinava ainda que a contribuição incidiria sobre 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, nesse caso a uma alíquota de 11%, devendo ser recolhida pelo responsável pela remessa de valores ao exterior. Ou seja, a Condecine deveria ser paga pelas produtoras e distribuidoras em geral, inclusive *majors*, de capital internacional, mas as empresas de radiodifusão haviam ficado de fora da tributação.

A ausência de um setor importante do audiovisual, as emissoras de televisão aberta, no custeio da produção independente é revelador da diferença de força política e econômica no campo audiovisual brasileiro e dos dilemas e desafios a que a corporação audiovisual e a produção independente defrontariam na afirmação de sua relevância e do direito a espaço midiático para que as obras circulassem.

Conforme relatado na tese de doutorado de Ana Paula Sousa (2018), o Grupo Globo teria aceitado participar do financiamento a ser criado pela Medida Provisória que era gestada, no entanto, reconsidera o apoio ao projeto original de criação da ANCINE (que, caso seguisse os desígnios do GEDIC, seria, na verdade, batizada de Agência Nacional do Cinema e Audiovisual – ANCINAV):

A participação da televisão no fomento ao cinema vinha sendo oficialmente demandada desde o III CBC. E se havia alguma chance de que isso se efetivasse é porque havia uma disputa maior em curso: estava sendo definido, naquele momento, o pedaço que caberia às empresas de telefonia no latifúndio das comunicações e da produção de conteúdo. [...] Foi nesse

contexto que a Globo, que já vinha discutindo o assunto com o Ministério das Comunicações, passou a olhar com especial interesse para a lei do cinema. O texto em elaboração foi visto pela emissora como uma brecha por meio da qual talvez fosse possível inserir regras relativas ao que realmente importava para eles: a exclusão do capital estrangeiro do serviço de banda larga e o impedimento de que as teles produzissem conteúdo. (SOUSA, 2018, pag.84 – 85)

No entanto, na análise jurídica pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) do texto produzido pelo GEDIC, verificou-se que não haveria fundamentação legal que pudesse sustentar os impedimentos e o controle que a Globo almejava conseguir com a Medida Provisória, levando a emissora a recuar da possibilidade de contribuir com o custeio da produção audiovisual independente brasileira e a parceria do setor cinematográfico com a televisão aberta, comum em outros países, não se efetivaria (SOUSA, 2018).

Desse modo, apesar de todo o empenho em se estabelecer uma parceria entre televisão e cinema, que se desenvolvia desde o III CBC e se canalizara no GEDIC, no final, a Globo e as emissoras de televisão não contribuiriam com a nova estrutura de tributação que se desenhava na Medida Provisória. Marson (2009, pag.160) traz um relato sobre os resultados do processo que visava aproximar a classe cinematográfica, a televisão aberta e o Estado naquele final do ano 2000.

As propostas apresentadas tanto pelo III CBC quanto pelo GEDIC tinham como base de sustentação a união da televisão com o cinema, numa estratégia semelhante a já utilizada pelas cinematografias francesas e inglesas, que têm a televisão como principal financiadora do cinema. Como essa união não se realizou, graças a uma enorme pressão das emissoras de televisão, junto ao governo federal, o projeto de industrialização do cinema ficou mais frágil. (MARSON, 2009, pag.160)

No entanto com a cobrança instituída para outros atores do setor, os protestos surgiram rapidamente. As distribuidoras internacionais não aceitaram as novas medidas e a Warner Bros entra com uma ação judicial e consegue em 2002 uma liminar que suspende a cobrança prevista na Medida Provisória. O jornal Estado de São Paulo, em edição de 17 de abril de 2002, noticiava o embate judicial que a recém-criada agência previa enfrentar:

A cobrança da Condecine tem causado fortes reações das empresas multinacionais de cinema. Ela incide sobre os valores

remitidos ao exterior a título de participação do produtor internacional. Há duas semanas, a Warner Bros conseguiu uma liminar na 6.^a Vara Federal do Rio de Janeiro contra a cobrança. Os cineastas que estão à frente da Ancine esperam uma "guerra de liminares" com as empresas americanas, como Fox, Warner e Universal, segundo disse o produtor Luiz Carlos Barreto. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2002)

Em 13 de maio de 2002, é aprovada a lei 10.454, com alterações e ajustes no texto da Medida Provisória no que se relacionava à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE.

Sendo assim, após um grande debate que se iniciou no III CBC e passou pelo GEDIC, através da edição de uma Medida Provisória, no começo do novo século, o setor cinematográfico conseguia retornar à estrutura estatal e instituir mecanismo de financiamento que garantissem seu funcionamento. Ainda que nesse início a ANCINE tenha passado por enormes dificuldades de se consolidar, disputas sobre o papel do cinema na estrutura econômica e cultural, o fato relevante é que um dos intuitos desenhados no III CBC havia sido alcançado e a partir do retorno a uma estrutura institucional do Estado, a corporação conseguiria um canal fundamental de articulação.

II.9 - O RETORNO DO ESTADO E A ELEIÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Considerado o marco mais importante da reaproximação do campo cinematográfico com o Estado, o processo que levou à constituição da Agência Nacional do Cinema – ANCINE é o resultado da repolitização do meio cinematográfico, após a derrocada da EMBRAFILME e os anos da Retomada no período neoliberal da década de 1990, processo que terminará por criar leis específicas para o fomento indireto do setor e determinará uma visão sob a perspectiva do mercado para o audiovisual nacional. Constituindo-se o resultado de todo o processo de reorganização da classe que se desenrola durante o final dos anos 1990, passando pela organização do III CBC e pela formação do GEDIC, a ANCINE representaria um ponto a partir do qual a política cinematográfica para o setor começa realmente a se materializar:

Com a aprovação dessa nova legislação e a instalação completa da ANCINE, a política cinematográfica que vinha sendo gestada desde o encerramento das atividades da Embrafilme em 1990, mas só tomou fôlego e ganhou amplitude a partir dos Congressos de Cinema e da criação do GEDIC, pôde finalmente

começar a ser colocada em prática. A Ancine a rigor só começaria a funcionar efetivamente no ano de 2003, contando com recursos da Condecine, mas ainda longe da tão sonhada parceria com a televisão aberta. (MARSON, 2009, pag.163)

Estruturada aos moldes de uma agência reguladora, um modelo de autarquia pública típico do período neoliberal, a nova agência do cinema constituir-se-á, no texto legal que a criou, em um órgão responsável pela regulação, fiscalização e fomento do setor cinematográfico. O modelo de agência reguladora adotado será marcado ainda pela independência administrativa e financeira.

Como foi colocado na introdução dessa pesquisa, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de não romper com o modelo macroeconômico vigente, representará uma profunda mudança na concepção de governo e nas políticas públicas brasileiras. A visão da cultura como integrante de uma política de Estado e bandeiras como a inclusão social e a distribuição de renda por meio da cultura, o respeito à diversidade cultural e à regionalização já estão presentes no projeto de governo do Partido dos Trabalhadores para o setor cultural que é apresentado à população brasileira em 2002, intitulado *A Imaginação a Serviço do Brasil*. Sobre o papel social e econômico, o texto apontava para o potencial de transformação através da cultura:

Dessa forma, pensar as potencialidades da cultura do ponto de vista econômico exige pensar a capacidade distributiva de um projeto dessa natureza, partindo da ideia de que qualquer projeto de fomento econômico num país marcado pela desigualdade social, principalmente no âmbito da cultura, deve ser uma possibilidade concreta de inversão de prioridades. Fazer, por meio de garantias institucionais e financeiras, dos recursos advindos da produção cultural de amplas camadas e setores da sociedade brasileira -hoje ainda excluídos ou sequer reconhecidos - agentes importantes para o desenvolvimento da política cultural do país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, pag. 14)

Já sobre o audiovisual e o cinema, o texto programático destacava sua importância estratégica e apresentava uma visão articulada e ao mesmo tempo diferenciada para o setor, características que se desdobrarão, posteriormente, em diferentes políticas e ações, marcando um certo distanciamento das outras modalidades:

O ponto de partida é separarmos a noção de uma produção cultural capaz de gerar ativos econômicos, independentemente de sua origem, suporte ou escala, da indústria do entretenimento,

essa última marcada pela produção industrial e pelas regras do mercado.(...) Um projeto de incremento da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira, tão importante de ser realizado pelo país hoje, não pode se valer dos mesmos mecanismos de gestão ou instrumentos de financiamento daqueles que irão fomentar o desenvolvimento do artesanato no interior do país, ou a produção musical fora dos grandes centros urbanos. Evidentemente há um entrelaçamento entre esses dois eixos, já que a lógica de uma economia globalizada força a compreensão dos limites das políticas de desenvolvimento, principalmente em regiões de carência, frente a mercados consumidores globalizados. Assim, é útil pensar maneiras de, ao incentivar certas produções locais, transformá-las em informação (vídeos, programas de TV, Cd Roms, catálogos etc.) capaz de circular por todos os locais, atraindo o interesse e potencializando suas fontes de recursos financeiros. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, pag. 14)

Após a eleição do presidente Lula, o músico Gilberto Gil é nomeado para o ministério da Cultura em 2003. Gil percebia a Cultura como algo que transcendia a noção de erudito ou os “ritos de uma classe artístico-intelectual”, no qual os limites entre uma cultura superior e elitizada e a cultura popular deveriam ser superados através do trabalho que seria desenvolvido pelos novos ocupantes do poder.

Nesse sentido as ações do ministério deveriam ser um “exercício de antropologia aplicada” para que assim se revelasse toda a variedade da cultura brasileira. Para tal intento, o novo ministro acreditava no retorno do protagonismo do Estado, mas uma atuação diferente do intervencionismo puro e simples, na concepção do ministro o Estado que deveria criar meios para que a cultura de um país vicejasse e se desenvolvesse, sem, no entanto, tornar um produtor por si próprio.

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. (GIL, 2013, pag. 230)

O trecho acima fez parte do discurso de posse de Gilberto Gil, no Ministério da Cultura, em 02 de janeiro de 2003, e chama a atenção pela ênfase no papel do Estado, que permeará toda a fala. Em outro trecho Gil toca na questão das leis de incentivo, o

modelo de financiamento típico do período neoliberal dos anos 1990, e que, se prometia, seria revisto com o novo governo:

Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de 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 suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado. (GIL, 2013, pag. 230 -231)

A disputa Estado x mercado que se prolongara desde final dos anos 1980, com a ênfase dos discursos hegemônicos em uma suposta capacidade do mercado por si só em superar os enormes desajustes da sociedade brasileira, havia atingido um ponto de inflexão com a chegada do PT ao governo federal e os percalços dos anos anteriores, despertando na nova composição política o desejo e a necessidade de se recompor alguma atuação na esfera das políticas públicas, nessas incluída a questão cultural.

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 Estado como um estimulador da produção cultural. [...] Ou seja: pensamos o MinC no contexto em que o Estado começa a retomar o seu lugar e o seu papel na vida brasileira. (GIL, 2013, pag. 239)

Peça central do modelo de financiamento cultural no período de hegemonia neoliberal, a questão salientada pelo recém-empossado ministro tocava em um dos pontos nos quais havia o desejo de mudanças pelos recém-chegados ao poder: a revisão da lei 8.313/91, ou também conhecida como Lei Rouanet.

A Lei 8.313/91 criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) que tinha a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. A lei é baseada no incentivo fiscal, um método de se alocar indiretamente recursos públicos, pela renúncia de parte do imposto devido ao Estado, para áreas que não se encontram plenamente desenvolvidos para concorrer dentro da lógica capitalista e do mercado (OLIVIERI, 2004).

Durante os anos 1990, a opção política pelo modelo baseado no incentivo fiscal no campo da cultura que se materializava na Lei 8.313/91 se relacionava ao auge da ideologia neoliberal de domínio e supremacia do mercado, assim como ao enxugamento da máquina estatal, em decorrência da crise dos anos 1980. As leis de incentivo também se adequavam às necessidades de marketing das grandes empresas, que precisavam cuidar da imagem que passavam junto à comunidade e muitas vezes optavam em investir na área cultural e no audiovisual, dada a visibilidade e a possibilidade de exposição da marca. O grande problema enquanto política pública era que o modelo se tornava independente de qualquer decisão qualitativa sobre os projetos por parte do Ministério da Cultura, que apenas cuidava da aprovação e das normas de acompanhamento, sendo que a decisão qualitativa sobre os projetos ficava com a iniciativa privada. Criava-se então uma relação entre uma empresa investidora e um projeto artístico/cultural, ficando o Estado como um simples intermediário dos recursos a serem aplicados. Como Gilberto Gil enfatizara em seu discurso de posse o Ministério da Cultura não poderia “*ser apenas uma caixa de repasse para uma clientela preferencial*”.

A eleição do Partido dos Trabalhadores havia se dado em um contexto de profundo fracasso e frustração, em especial na área social, das políticas neoliberais dos anos 90. Como a área cultural também possuía uma visão crítica dos mecanismos forjados no período anterior, revê-los era um dos objetivos do novo governo. Havia um motivo de caráter de ordem prática também, os recursos advindos da renúncia fiscal, caso a lei fosse revista, poderiam vir a fazer parte do orçamento do próprio Ministério da Cultura, dando-lhe mais capacidade de atuação. No entanto, mudanças na lei demandariam um forte empenho no congresso, além de enfrentar resistência de parte da própria classe artística, frente ao risco de perder os recursos que amealhavam através das empresas e investidores. Tais mudanças por fim não ocorreram em nenhum momento do governo Lula-Dilma.

É importante lembrar ainda que um dos primeiros movimentos do governo Lula foi centralizar na Secom (Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação) as decisões sobre verbas publicitárias para campanha institucional do governo e sobre o patrocínio das empresas estatais, que deveriam estar em sintonia com o novo órgão de comunicação central.

Em maio de 2003, houve a tentativa por parte do novo governo de se introduzir alguns critérios de contrapartida social para patrocínio dos editais das estatais Eletrobrás e

Furnas, gerando uma forte reação contrária aos termos e exigências de parte da classe cinematográfica e da mídia, com matérias sobre o assunto sendo exibidas no Jornal Nacional da Rede Globo, por exemplo, além de editoriais e colunas que taxavam as medidas de dirigismo. Observou Ikeda que a resposta à tentativa de alterações partiu em especial do setor cinematográfico industrialista:

Os setores industrialistas da classe cinematográfica, que defendiam a manutenção do modelo de incentivos fiscais em vigor sem alterações significativas, atentos às possíveis implicações desse precedente, lideraram o processo de reação da classe artística. (IKEDA, 2015, pag.104)

Aliás as acusações de dirigismo ou autoritarismo por parte de setores da classe cinematográfica ligada ao projeto industrialista estará presente em outro momento de crise, como veremos adiante.

Essas primeiras mudanças, marcadas em especial pela centralização de decisões e recursos, contrapartida social e uma ainda nascente ideia de revisão do modelo de incentivo fiscal implicaram na primeira forte investida do setor cultural – e em especial da classe cinematográfica – contra uma mudança de rota no modelo de fomento.

Almejava-se ainda naquele início de governo a reformulação da estrutura do Ministério da Cultura, à ampliação de sua atuação e alterações nas leis de incentivo que estavam em vigor desde começo da década de 1990. Foram ainda realizados, posteriormente, debates e consultas à sociedade civil, ficando evidente os princípios de democratização, além de um olhar sobre a questão da regionalização na distribuição de recursos na área cultural. Como veremos adiante, algumas dessas características iniciais estarão presentes na estruturação do Fundo Setorial do Audiovisual, em outro momento.

No início de 2003, outra disputa se materializou com a mudança de governo e o questionamento das políticas e mecanismos formulados no período anterior. Nesse caso tratava-se da vinculação da recém-criada Agência Nacional do Cinema ao Ministério da Indústria e Comércio prevista na Medida Provisória 2.228-1.

II.10 - A ANCINE VAI PARA O MINISTÉRIO DA CULTURA

Considerado como um modelo típico do governo de Fernando Henrique Cardoso, marcado por um forte componente neoliberal, o modelo de agências reguladoras não era o preferido

dos novos ocupantes do poder federal, que classificava as agências com “terceirização do Estado”. Como já foi dito anteriormente, em sua concepção, as agências reguladoras são marcadas por uma relativa independência em relação ao ministério ao qual estão vinculadas, as diretorias possuem independência financeira e mandatos fixos que não sofrem ingerência direta do governo da ocasião, além de um certo grau de liberdade sobre as decisões do setor que regulam.

Conforme havia sido proposto pelo GEDIC, a Medida Provisória 2228-1/01 havia concebido o tripé institucional para que fossem atendidas as diferentes demandas do setor de forma a se adequar aos diferentes grupos que o compõe, um ramo industrialista, um artístico e um conselho de normatização (CSC). A ANCINE seria o braço industrialista do modelo arquitetado pela Medida Provisória. No entanto, a agência havia ficado sob a tutela da Casa Civil até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, não tendo sido transferida ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no prazo que era determinado. O caráter industrial e a vinculação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio eram defendidos inicialmente por parte do campo que tinha maior facilidade de acesso aos recursos incentivados, assim como pelos representantes das maiores e mais antigas produtoras.

No entanto, a intenção de retornar a ANCINE e as políticas para o setor ao Ministério da Cultura crescia nos integrantes do novo governo, em especial por influência dos novos integrantes da Secretaria do Audiovisual (SAV). Como relata Ana Paula Sousa (2018), Orlando Senna, então Secretário do Audiovisual do MinC, havia tido liberdade para compor os quadros que iriam assessorá-lo e optou por trazer jovens ligados à crítica e à produção cinematográfica:

Foram levados, entre outros, Alfredo Manevy, que havia feito cinema na ECA e era um dos editores da revista Sinopse, da USP; Manoel Rangel, também editor da Sinopse, dirigente da ABD e integrante do PCdoB; e Leopoldo Nunes, presidente da ABD, que tivera aulas de roteiro com Senna em Cuba. Em outras palavras: o secretário que assumia tinha mais proximidade com a ABD, entidade de posições fortes contra o cinema hegemônico e defensora da presença dos curtas-metragens nas salas de cinema, do que com os caciques que integraram o Gedic e que estiveram à frente da criação da Ancine. (SOUSA, 2018. pag 110)

A Secretaria do Audiovisual (SAV), com uma forte influência da ABD – Associação Brasileira de Documentarista, teria se tornado, portanto, um polo contra hegemônico ao

domínio e à concepção inicial do GEDIC. A agência também se constituía em peça estratégica para a nova concepção que o MinC fazia da relação entre cultura e indústria e a reformulação pela qual passava o ministério. Determinar as políticas para o setor cinematográfico, era naquele momento fundamental para o ministério, sendo mais um motivo para se alterar a vinculação original. Em matéria do jornal Estado de São Paulo de 15 de março de 2003, Orlando Senna declarava:

Antes, o ministério realmente não tinha estofo para abrigar a ANCINE, mas agora, com o novo MinC que está sendo montado, isso é possível e justificável, já que nós estamos nos aparelhando para tratar de todas as indústrias culturais. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2003, pag. 62)

O desejo do novo governo de manter o controle do setor cinematográfico sob a tutela do MinC vai ganhando força e parte influente da classe cinematográfica, inclusive grandes produtores, passam a apoiar a ideia, entre eles Luiz Carlos Barreto, que envia uma carta de apoio à mudança ao ministro da Casa Civil e se reúne com Gilberto Gil, em Brasília, em março de 2003. O movimento de Barreto e cineastas cariocas gera reação por parte do Congresso Brasileiro de Cinema que também publica carta, na qual relata apreensão pelas mudanças e indefinição sobre a vinculação da agência.

No entanto, o grupo ligado ao GEDIC acreditava que a mudança se constituiria na desvirtuação daquilo que a Medida Provisória havia previsto, com a ênfase industrialista a ser encampada pela a ANCINE. Gustavo Dahl, que havia sido designado o primeiro diretor-presidente da agência e participou do GEDIC, e é considerado o responsável pela repolitização da classe cinematográfica, publica um artigo no jornal *O Estado de São Paulo*, em 08 de março de 2003, no qual se coloca contra a vinculação da agência ao Ministério da Cultura, por temer que a mudança fizesse que anos de negociações para a criação da agência pudessem se perder e dificultar ainda mais a consolidação econômica do setor. Dahl, que fizera parte dos quadros da EMBRAFLME, demonstrava preocupação com a dimensão econômica e com a sustentabilidade do setor, sendo possível depreender pelo artigo que ele duvidava da capacidade do Minc em estruturar a atividade audiovisual de forma a consolidá-la como indústria:

Se a produção simbólica cinematográfica e audiovisual participa da ecologia do imaginário da nação, torna-se compreensível revesti-la do mesmo caráter estratégico que tem o petróleo, a energia elétrica,

as telecomunicações, a saúde, a vigilância sanitária, a água e outros serviços públicos. Não se trata de privatizá-los na marra, fazer caixa para abater a dívida, etc... mas de conferir ao investimento estatal, indispensável à sobrevivência de um cinema nacional, um sentido econômico e social. É uma concepção pioneira na defesa do conteúdo nacional, feita hoje com grande convicção por países como a França, o Canadá, a Argentina, a Espanha e Portugal. (DAHL, 2003, pag. 51)

A defesa do papel estratégico do setor, presente na comparação que Dahl faz com outros setores e também regulados pelo Estado, coloca o setor cinematográfico e audiovisual como uma área extremamente relevante, para além da sua inescapável dimensão cultural, deveria ser também pensada em sua dimensão econômica e social. Gustavo Dahl ainda ressaltara a importância das imagens para a soberania e do risco de uma reformulação da agência terminar por colocar tudo a perder. Dentro de toda a complexidade, a melhor escolha, intui-se, seria manter a ANCINE ligada a um ministério que compreendesse as potencialidades e complexidades do setor.

No entanto, a ANCINE acabou sendo mesmo vinculada ao Ministério da Cultura em outubro de 2003, por meio do Decreto 4.858/03, com o apoio de grande parte da classe cinematográfica, ficando para trás o que havia sido pensado desde o III CBC e pelo GEDIC. Do embate saía vitoriosa a Secretaria do Audiovisual que passaria a ter maior peso na formulação da política audiovisual como um todo e começava a se ventilar no ministério o retorno de um projeto que regulasse, além do setor cinematográfico, o audiovisual em toda sua extensão. Retornariam, em pouco tempo, os debates sobre a reformulação da agência para que se colocasse a televisão como parceira do cinema nacional e sob o escopo regulatório do Estado, como era previsto desde o GEDIC, renasceria assim o projeto de criação da ANCINAV, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual,

II.11 - A ANCINAV E A DERROCADA DO PROJETO DE REGULAÇÃO AUDIOVISUAL.

Que regulação queremos? Não menos que o necessário, não mais que o suficiente. Quem tem que determinar o necessário e o suficiente é a sociedade mais o governo. O papel do governo é buscar a convergência com um marco regulatório que dê conta de todas essas colocações de interesse. (Gilberto Gil, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo em 11/08/2004)

Como já foi dito anteriormente, a ANCINE se constituirá em um espaço de articulação do setor após sua criação no final de 2001, fruto em especial das reivindicações do III CBC e do trabalho do GEDIC. Tornará um espaço de convergência para diferentes forças políticas, econômicas e setoriais se articularem em busca, principalmente, de recursos e do aprimoramento dos mecanismos de fomento ao setor.

Com o governo Lula, em seu início, usufruindo de grande popularidade e com o ministro Gilberto Gil no Ministério da Cultura ressurgindo a discussão sobre o papel que a ANCINE desempenharia a partir daquele momento, debate que acompanha o desejo do novo governo de reestruturação institucional do setor audiovisual e a reformulação do papel do Ministério da Cultura, se potencializando com a chegada de novos quadros, que não pertenciam ao antigo grupo de cineastas que dominavam os caminhos das políticas do setor, para compor a Secretaria do Audiovisual .

9

Dentro desse debate, que na verdade já vinha se desenvolvendo desde antes da posse , em sua primeira semana, decide-se levar a ANCINE de volta para a Casa Civil, para assim, naquele momento, discutir qual seria a real atuação que caberia à nova Agência. Em uma entrevista do recém-empossado Secretário do Audiovisual do governo Lula, Orlando Senna, ficava claro que havia um profundo interesse em promover uma reavaliação do papel da ANCINE enquanto agência reguladora da forma em que ela havia se constituído até aquele momento, diz Orlando Senna:

Não digo com certeza, mas há uma tendência de que o governo fará uma revisão na distribuição de atribuições da ANCINE, do Conselho Superior de Cinema e da Secretaria do Audiovisual. O cinema tem de funcionar nesse tripé. É apressado dizer qualquer coisa, mas eu e muita gente achamos que houve certa pressa no governo passado de passar atribuições à ANCINE que, na verdade, não têm muito a ver com a agência. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003)

A jornalista da Folha de São Paulo, Silvia Arantes, toca então na questão da exclusão das emissoras de televisão das contribuições que caberiam a elas no fomento ao cinema nacional e que foram realizadas nas discussões que resultariam na criação da ANCINE, ao que o secretário responde:

Quem leu o relatório do Seminário Nacional do Audiovisual, que coordenei aqui no Rio, a pedido da equipe de transição, vê

9 Entre 3 e 4 de dezembro de 2002, havia sido realizado o Seminário Nacional do Audiovisual, no Rio de Janeiro, que, entre outros temas, abordou principalmente a Agência Nacional do Cinema, leis de incentivo e cinema cultural.

que isso está muito claro. Pede-se ao governo uma reformatação da ANCINE, na direção de sua ideia original, em que ela não era Agência Nacional do Cinema e, sim, Agência Nacional do Audiovisual. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003)

Como bem observa Ikeda (2015), as atribuições da ANCINE deixavam a jovem agência limitada em relação à efetiva regulação do setor audiovisual, delegando-lhe o papel de *mera gestora dos mecanismos de incentivo fiscal*.

Com o objetivo de rever as atribuições da ANCINE, a Secretaria do Audiovisual (SAV) começa em 2003 a elaboração do texto do anteprojeto que criaria a ANCINAV, cuja redação ficaria sob a responsabilidade do então assessor Manoel Rangel e sob a supervisão do Secretário do Audiovisual, Orlando Senna (SOUSA, 2018).

O anteprojeto, que procurava ampliar a atuação da nova Agência Nacional do Cinema, buscava um maior raio de ação, englobando os serviços de radiodifusão, distribuição de conteúdo pelos serviços de telecomunicação e o vídeo doméstico. Tratava-se de uma proposta integradora, pensando o audiovisual de maneira sistêmica e interligada, numa tentativa de aumentar a penetração do conteúdo regional e promover a produção independente, com vistas a reduzir a concentração midiática e promover o fortalecimento de um mercado mais plural e dinâmico. Era fundamental, porém, para se atingir tais objetivos, como observou Marina Rossato, fortalecer a regulação do setor:

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 taxação dos vários elos da cadeia audiovisual com o objetivo de sustentar um fundo de investimento para a própria atividade, entre outras medidas. (FERNANDES, 2016, pag. 14)

A minuta do anteprojeto gestado na Secretaria do Audiovisual (SAV) do Ministério da Cultura, que apresentava a proposta de criação da ANCINAV e seria encaminhada aos representantes do governo no Conselho Superior do Cinema termina por ser divulgada na internet no dia dois de agosto de 2004 e acaba por provocar uma forte reação de diversos setores da imprensa, grupos de mídia, articulistas, cineastas... surgem novamente as acusações de dirigismo, autoritarismo e censura.

O setor cinematográfico se divide. Parte se alinha às críticas que os grandes grupos de comunicação fazem ao anteprojeto, com a justificativa do temor que mudanças na ANCINE pudessem colocar a perder tudo o que havia sido construído até aquele momento. No entanto,

aqueles cineastas que se opuseram ao anteprojeto estariam mais próximos aos grandes agentes econômicos, que eram contrários à proposta.

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. [...] 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. (FERNANDES, 2013, pag. 7)

Já outra parte da classe apoiou a necessidade de regulação ampla do setor que a proposta trazia e se colocaram a favor da criação da nova agência, sendo liderados pelo Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), que publica um manifesto, recebendo ainda o apoio de cineastas entre eles Nelson Pereira dos Santos, Mário Carneiro, Murilo Salles, Toni Venturi, Walter Lima Júnior, Tata Amaral, Eduardo Escorel e Carlos Reichembach. No entanto, o apoio do CBC ao anteprojeto faz com que importantes associações de classe deixem a entidade, sendo elas a Associação Brasileira das Empresas de Infraestrutura (ABEICA), a Associação Brasileira das Empresas de MULTIPLEX (ABRAPLEX), a Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas (FENECC), o Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual do Rio de Janeiro (SICAV).

E importante recordarmos que desde o GEDIC e III CBC havia um forte desejo da classe cinematográfica por um projeto amplo de regulamentação que abrangesse tanto cinema, quanto a televisão. No fundo, o anteprojeto buscava ampliar de maneira efetiva os limites de atuação que haviam sido definidos à ANCINE pela Medida Provisória 2228-1/01, resgatando de alguma forma a concepção inicial proposta pelo GEDIC e que havia sido modificada no último momento por pressões das emissoras de televisão. Buscava-se com a proposta regular a televisão e criar cotas para a produção independente regional, além de ampliar a base de arrecadação da CONDECINE que seria destinada a um fundo público para investimentos no setor audiovisual, o Funcinav - Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiro (FERNANDES, 2013).

Como apontou Ana Paula Sousa (2018), pelo projeto original da ANCINAV, eram três os grupos atingidos, os exibidores, os distribuidores e a televisão. Para o cinema estrangeiro haveria uma taxa de 10% sobre o preço do ingresso (porcentagem semelhante à cobrada na França), um escalonamento da taxa a ser paga sobre a importação de títulos (que aumentaria

proporcionalmente ao número de cópias) e aumento da cota de tela. Já para a televisão aberta haveria a criação de uma cota de tela para longas-metragens brasileiros, para produção regional independente e obras infanto-juvenis, a criação de uma taxa (condecine) no valor de 4% sobre o valor da publicidade a ser destinado ao fundo a ser criado e espaço na programação para publicidade de trabalhos cinematográficos brasileiros (três minutos diários e descontínuos).

É interessante observar que a celeuma criada por aqueles que se acreditavam atingidos deu-se antes que o Conselho Superior de Cinema examinasse o documento. Diante do debate que a minuta do projeto de lei gera, o Ministério da Cultura coloca a proposta de criação da ANCINAV para consulta pública na internet entre os dias 11 de agosto e 1º de outubro de 2004. O anteprojeto provocaria ainda um racha no Congresso Brasileiro de Cinema, levando à formação de uma nova entidade, batizada de FAC - Fórum do Audiovisual e do Cinema¹⁰, que se reuniu em defesa do ramo mais empresarial do audiovisual e dos interesses das grandes produtoras, distribuidores e das empresas de radiodifusão.

O Conselho Superior do Cinema (CSC), responsável pelo texto final do anteprojeto após a consulta pública, não chega a uma posição de consenso entre seus integrantes em relação aos pontos polêmicos. Frente aos ataques dos grupos de comunicação, da falta de consenso da opinião pública e do próprio Conselho Superior do Cinema, e de um anteprojeto já muito alterado, o governo desiste de encaminhá-lo, alegando inconstitucionalidade, ao mesmo tempo em que passa a defender a necessidade de se criar antes um marco regulatório para o setor, através do que chamaram de Lei Geral dos Meios de Comunicação de Massa. Terminava assim, no início de 2005, depois de quase seis meses de intensos debates e confrontos, a tentativa de um projeto de regulação amplo do audiovisual brasileiro através da criação da ANCINAV.

A reação dos diferentes atores, que se viram possivelmente atingidos pelo anteprojeto e enxergaram nele um modelo de regulação excessiva e indevida, revelaria a grande dificuldade em se tentar regulamentar de maneira ampla todo o setor audiovisual brasileiro. Esse

10 Constituíram a FAC: ABAP - Associação Brasileira de Agências de Publicidade ABC - Associação Brasileira de Cinematográfica ABEICA - Associação Brasileira das Empresas de Infraestrutura 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 FENECC - 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

embate, que não era o primeiro do governo Lula, revelaria sem nuances a assimetria de poder econômico e político que se configura em alguns campos do audiovisual e o poder de reação e cooptação que os grandes grupos de comunicação possuíam (e possuem) em bloquear qualquer mudança que pudesse lhes atingir.

Por fim, as poderosas forças econômicas em luta no campo audiovisual venceram a disputa e, no cálculo das forças políticas que se enfrentavam, terminaram por relegar o anteprojeto da ANCINAV à condição de um episódio marcante da história do audiovisual brasileiro no século XXI, como um momento em que a regulação do setor audiovisual foi o centro de um debate que muitas vezes foi marcado pelo desequilíbrio. Conforme veremos nessa pesquisa, vários dos desdobramentos que se seguiram na política audiovisual posterior terão relação com a derrocada do projeto da ANCINAV, abortado frente à forte reação que bloqueou o debate sobre a questão. Entre os inúmeros artigos do anteprojeto da ANCINAV, na versão revisada pelo Comitê da Sociedade Civil do Conselho Superior do Cinema, é importante destacar, pela relação que possuem com esta pesquisa, aqueles que se referem à criação de um fundo específico para o setor audiovisual, o FUNCINAV - Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros, que teria o objetivo de:

- 1- Fomentar as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras;
- 2- Incentivar a capacitação de recursos humanos e o aperfeiçoamento da infraestrutura de serviços;
- 3- 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.

O fundo a ser criado, segundo o texto final, deveria ser administrado pelo Ministério da Cultura e pela Agência Nacional do Audiovisual, e definia a figura do agente financeiro ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e/ou a Financiadora de Projetos (FINEP).

Constituiriam os recursos do fundo uma série de fontes listadas no Art. 86, entre elas, as dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, o produto da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Nacional, entre outros, mas valendo observar que já se encontravam referências a recursos oriundos do FUST e a 5% dos recursos das linhas “c”, “d”, “e” e “j” do artigo 2^a, da lei 5.070, de 7 de julho de 1966.

Os recursos deveriam ser investidos no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro, no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual

Brasileiro, no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual, no Prêmio Adicional de Renda; em outros programas, projetos e atividades relacionados ao cinema e ao audiovisual, além do custeio das despesas da ANCINAV.

As inúmeras semelhanças do texto do anteprojeto da ANCINAV com a futura lei 11.437/06, que criou o Fundo Setorial do Audiovisual, muito provavelmente, não são uma simples coincidência.

II.12 - OS LIMITES DA DISPUTA POLÍTICA E OS NOVOS ATORES NO SETOR AUDIOVISUAL

A democracia no país, tudo somado, é ainda muito pouco democrática de fato. Porque democracia não é apenas funcionamento de instituições políticas formais, não é apenas um sistema político regido formalmente por regras democráticas. Democracia é uma forma de vida que se cristaliza em uma cultura política pluralista, organizando o próprio cotidiano das relações entre as pessoas. O país é grande, rico, extremamente desigual, com uma cultura política de baixo teor democrático. E as perguntas que assombram nesse caso não podem ser outras senão: o que pode explicar desigualdades tão persistentes? O que pode explicar um bloqueio duradouro à ampla participação e discussão democráticas? (Marcos Nobre, em *Imobilismo em Movimento*, 2013, pag. 9-10)

Com a vitória dos grandes grupos de comunicação e dos setores mais próximos aos ramos empresariais do campo audiovisual, a derrocada do projeto de regulação da mídia no começo de 2005 marca, possivelmente, uma das maiores derrotas do primeiro mandato do governo Lula, caso se considere que a proposta foi uma tentativa de enfrentamento à concentração midiática e econômica que caracteriza o setor de radiodifusão brasileira e considerando ainda os avanços democráticos, culturais e inclusivos que poderiam representar se houvesse um debate sensato e racional sobre a questão da regulação midiática.

Ainda que o anteprojeto possuísse pontos polêmicos e se tratasse de um rascunho inicial, tratava de uma questão que permanece pertinente à sociedade brasileira até os dias atuais, apesar das reconfigurações tecnológicas que tem alterado velozmente a estrutura e o consumo do audiovisual desde então.

Se as acusações que surgirão nos meses seguintes da existência de um esquema de compra de votos no Congresso Nacional em troca de apoio político ao governo, ao qual o deputado federal Roberto Jeferson (PTB-RJ) e a grande mídia batizaram de Mensalão,

provocarão um forte desgaste político na imagem do governo Lula e revelarão as concessões necessárias para o andamento das pautas do governo, a derrocada do anteprojeto da ANCINAV já havia feito o Ministério da Cultura enxergar os limites entre o desejo de mudança e as verdadeiras dimensões das forças políticas envolvidas no embate. Sendo assim, o conflito que a ANCINAV expôs pode ser considerado historicamente como um ponto de inflexão dos enfrentamentos políticos e da agenda pública que se desenvolverão para o setor audiovisual a partir de 2005.

Com a oposição de uma parcela expressiva e influente do setor cinematográfico e audiovisual, de grupos de comunicação e de parte da opinião pública, o anteprojeto teve a capacidade de clarear a relação de forças que permeia o campo audiovisual. Se o fim da EMBRAFILME e as políticas neoliberais dos anos 1980 haviam gerado alguma forma de solidariedade e identidade de classe entre os integrantes do setor que, em busca da concretização de pautas comuns, desembocaria no III Congresso Brasileiro de Cinema e por fim na criação da ANCINE, o fracasso do anteprojeto da ANCINAV reembaralha as cartas e termina por delimitar grupos e posições em relação à política pública a ser desenvolvida, desvelando os conflitos do mercado audiovisual brasileiro e um complexo jogo de interesses por trás do debate (SOUSA, 2013).

Mas a derrocada do anteprojeto se dá em um momento de profunda transformação tecnológica e reordenamento econômico do próprio setor, que irão definir muitos dos conflitos e novos interesses que estavam surgindo no setor audiovisual no começo do século.

Desde meados dos anos 1990, os avanços nas tecnologias digitais levaram à possibilidade de transmissão de imagens e sons pela rede mundial de computadores, juntamente com o processo de convergência digital. Se no início a velocidade de conexão e a transmissão de dados eram um limitador para o consumo audiovisual através das redes, com a entrada no novo milênio a possibilidade de se compartilhar o conteúdo audiovisual com qualidade foi se tornando cada vez mais real e também uma oportunidade de negócios.

Ainda na última década do século XX, a onda liberalizante e anti-estatal que varreu grande parte da América Latina chega ao Brasil como uma opção para a reestruturação do Estado após a crise dos anos 1980, que resulta no processo de privatização de empresas públicas de vários setores, entre eles o das telecomunicações. Há a entrada do grande capital privado nacional e internacional no setor de telecomunicações, que

procurará num processo de expansão ofertar novos produtos e serviços, entre eles a internet de banda larga e a ampliação do mercado de telefonia celular.

Do encontro desses acontecimentos que marcam o final do milênio (a convergência digital, o crescimento da rede de computadores e de transmissão de dados e a entrada do capital privado no setor de telecomunicações), um novo ator surgirá no setor audiovisual: as grandes empresas de telecomunicação, que conquistam o mercado de telefonia após os processos de privatização e concessão do governo FHC.

A chegada das empresas de telecomunicações marcaria a entrada “pela tangente” de um ator poderoso e moderno no setor audiovisual, que vislumbrou que as possibilidades tecnológicas as tornavam aptas a distribuir conteúdo pelas novas redes e que esse seria um diferencial na busca do mercado em um futuro breve. As barreiras à entrada no mercado audiovisual na internet naquele momento eram muito menores que as existentes no mercado audiovisual tradicional, em que havia custos altíssimos e a necessidade de concessão pública. Mas, ao mesmo tempo, os grandes grupos de comunicação tradicionais, as empresas de radiodifusão sabiam que a tecnologia alteraria a característica do negócio que exploravam, um terreno que há muito haviam dominado no Brasil de forma oligopólica.

As empresas de radiodifusão percebiam que teriam que buscar aliados para manter as poderosas companhias telefônicas longe da produção de conteúdo audiovisual, se quisessem se manter como dominantes.

O Ministério da Cultura e seus integrantes também tinham consciência das mudanças tecnológicas pelas quais passaria o setor audiovisual nos anos seguintes e dos embates econômicos que se desenvolveriam entre as grandes empresas. Em um artigo publicado por Juca Ferreira, secretário-executivo do ministério e futuro ministro da cultura, em dezembro de 2004, na revista Teoria e Debate, em meio aos conflitos envolvendo a questão da ANCINAV, ele observava:

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 seu Estado rico de origem, ou a seu Estado pobre de destino, e atuam politicamente para derrubar o que chamam de barreiras. Lutam, em seu país, para flexibilizar

leis antivericalização. Faz todo o sentido. Para quem ocupa posição dominante no mercado mundial, o discurso neoliberal tem toda a coerência, como postura ideológica e estratégica. (FERREIRA, 2013, pag. 52 – 53)

O ministro frisava a possibilidade dos Estados se alinharem na defesa dos interesses das grandes empresas, fossem nacionais ou internacionais, dependendo da situação, e retratava um movimento crescente que vinha se desenvolvendo desde a virada do século, quando empresas de telecomunicações começaram a investir no setor de conteúdo. No mesmo período do discurso do secretário-executivo do Ministério da Cultura, as empresas de radiodifusão nacionais começavam também a se preocupar com essa questão, como será visto no capítulo seguinte. Muito provavelmente, naquele momento, as palavras de Juca Ferreira poderiam ser traduzidas como um alerta direcionado às empresas nacionais de radiodifusão.

III – O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL: O ESTADO, A CORPORACÃO AUDIOVISUAL E AS DISPUTAS NO SÉCULO XXI

III.1 - A CRIAÇÃO DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

Com o fracasso do projeto de regulação midiática que se intentava com a ANCINAV, o Ministério da Cultura abre mão de uma agenda tão ampla e de enfrentamento aos grupos de mídia nacionais e internacionais.

Em maio de 2005, passados quatro meses da reunião do Conselho Superior do Cinema (CSC), na qual o governo abandonou oficialmente o projeto regulatório amplo do audiovisual, os novos diretores da ANCINE foram nomeados pelo ministro Gilberto Gil. Eram eles Manoel Rangel Neto e Nilson Rodrigues da Fonseca. Os novos integrantes fariam companhia na diretoria colegiada da agência ao diretor-presidente, Gustavo Dahl e ao diretor João da Silveira.

No discurso, o ministro Gilberto Gil enfatizaria as bases econômicas do cinema brasileiro, citando inclusive a necessidade de um *choque de capitalismo*, certamente, em resposta àqueles que acusaram o governo de dirigismo (stalinismo e outras alcunhas) durante as discussões do anteprojeto de regulação midiática.

É fundamental que a gente possa dar um choque de capitalismo no cinema nacional. Os filmes brasileiros, em sua maioria, devem ser pensados desde o princípio como produtos para satisfazer o público e pagar-se, além de bancar os próximos e dar retorno aos investidores. A cadeia produtiva deve se remunerar na bilheteria, não com o investimento público. Este, por sua vez, deve ser um estímulo, não a única fonte de recursos; e deve chegar equilibradamente ao conjunto da atividade, nas formas de incentivo fiscal, como agora, e também de crédito barato, fundos públicos e prêmio de performance. (Discurso de Gilberto Gil por ocasião da posse de Manoel Rangel e Nilson Rodrigues, 31/05/2005).

O discurso reverberava uma entrevista do ministro, dada à *Folha de São Paulo*, em agosto de 2004 e revelava sintonia com um artigo publicado, em 20 de maio de 2005, no jornal o *Estado de São Paulo* e assinado por Sergio Sá Leitão, assessor no Ministério da Cultura, e pelo agora diretor Manoel Rangel, no qual se defendia um pacto pelo desenvolvimento econômico do audiovisual brasileiro. No artigo, em tom conciliador, o novo diretor da agência, Manoel Rangel, defendia entre outros pontos, a

sustentabilidade do setor cinematográfico, a necessidade dos filmes se pagarem com a bilheteria e parcerias com a televisão e, por fim, concluía pela necessidade de que houvesse a união do setor na direção de um pacto pelo audiovisual brasileiro:

Façamos logo um pacto pelo desenvolvimento da economia do audiovisual no Brasil, antes que a estagnação contagie. É uma questão estratégica, que diz respeito ao futuro do país e sua inserção soberana na globalização. (LEITÃO. S.S.; RANGEL. M. 2005)

Manoel Rangel, que agora assumia uma das vagas da Diretoria Colegiada da ANCINE, havia sido um dos principais redatores do texto do anteprojeto que criaria a ANCINAV, quando era assessor do Ministro Gilberto Gil e de Orlando Senna. Militante e membro do Partido Comunista do Brasil (PC do B), foi integrante do movimento estudantil (UBES, União da Juventude Socialista – UJS), no começo dos anos 90, e estudou cinema na Universidade São Paulo. Rangel será uma das figuras centrais de toda a política audiovisual que se desenvolverá a partir de 2005. Em dezembro de 2006, será nomeado Diretor-Presidente da agência, posto que ocupará até deixar a presidência da ANCINE, em maio de 2017. Nos doze anos em que fez parte da diretoria da agência, pode-se dizer que o audiovisual brasileiro passou por uma das suas mudanças mais significativas, tendo sido concretizadas algumas das maiores reivindicações do setor, como o histórico pedido de criação de fundo para financiamento da atividade cinematográfica e que se materializará no Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, lembrando ainda que a busca pela formação de um fundo financeiro próprio esteve presente no III CBC e no GEDIC.

III.2 - O PROJETO DE LEI 114, DE 2006

Neste ponto proponho fazer uma breve digressão para analisarmos alguns detalhes da Exposição de Motivos do Projeto de Lei 114/2006, encaminhada ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva, na qual se encontravam as justificativas para a criação de um fundo para o fomento audiovisual. O texto que se desdobra em vinte oito itens é um documento importante para entendermos a construção conceitual e os preceitos que nortearam a criação do FSA. Destacavam-se no documento a importância do setor para a economia e para geração de empregos, o potencial do mercado nacional, assim como o inegável valor cultural, além dos mecanismos existentes em outros países em um

momento de mudanças tecnológicas. A Exposição de Motivos se dividia em duas partes, uma Apresentação, em que se fazia uma breve defesa do novo mecanismo, relato de alguns fundos existentes pelo mundo e justificativas e outra intitulada Dos Fundamentos do Projeto de Lei.

O documento ressaltava que, nos países desenvolvidos, teria havido a compreensão de que a convergência tecnológica era uma oportunidade para a implementação de políticas públicas para o audiovisual que resultariam em impactos positivos na economia e na identidade cultural.

A soberania, o desenvolvimento econômico e cultural e a promoção da diversidade cultural figuraram como pano de fundo para a afirmação de tais políticas públicas, cujas medidas variaram de país a país e abarcaram diversos instrumentos, tais como o estabelecimento de cotas de veiculação da produção nacional, regional, comprometimento das emissoras de televisão com a produção independente, mecanismos de financiamento à produção e distribuição de obras audiovisuais suportados por fundos públicos voltados exclusivamente ao setor e a reformulação de marco regulatório pertinente às telecomunicações, à comunicação social e ao audiovisual. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 9, BRASIL, 2006)

Enfatizava-se a ausência de controles que pudessem cercear o conteúdo produzido, mas se procurava demonstrar que a manutenção de recursos para a produção era condição fundamental para que toda a cadeia do audiovisual funcionasse:

Os novos marcos regulatórios relativos à indústria audiovisual dos países mais desenvolvidos, longe de implicarem qualquer tipo de cerceamento qualitativo dos conteúdos audiovisuais passíveis de produção ou veiculação, procuraram garantir recursos para a produção audiovisual e centraram foco em dois princípios fundamentais: estímulo à competição nos meios de comunicação social eletrônica e a busca pela ampliação da diversidade das fontes de informação e entretenimento disponíveis para a sociedade. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 10, BRASIL, 2006)

É difícil não se enxergar nesse item uma certa precaução em relação a todos os ataques que haviam sido feitos anteriormente ao anteprojeto de regulação da ANCINAV.

Não se deveria desconsiderar ainda a realidade comum a outros países que já haviam criados seus próprios fundos para o financiamento da atividade audiovisual, pois esse instrumento seria uma das condições fundamentais para garantir o suporte sistêmico ao

setor. Apresentava-se nesse ponto um ator importante no cenário audiovisual, os produtores independentes e reconhecia-se ainda a sua fragilidade econômica.

Dentre os fatores sistêmicos da competitividade de uma determinada indústria figura como fundamental, além dos aspectos regulatórios, o acesso aos meios de financiamento adequados às atividades em questão. Os fundos públicos voltados exclusivamente para a indústria audiovisual, comuns em vários países, buscam essencialmente a competitividade sistêmica das atividades audiovisuais, focando o financiamento da produção independente de obras audiovisuais, além de outros gargalos existentes na indústria. Os produtores independentes - sem ligações com grandes estruturas de distribuição e veiculação de obras audiovisuais - constituem, reconhecidamente, o elo mais frágil da cadeia produtiva da indústria audiovisual, ainda que tenham fundamental importância para a sustentabilidade de uma produção audiovisual competitiva, diversa e plural. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS , ITEM 11, BRASIL, 2006)

A defesa para a criação do fundo estava fundamentada na imprevisibilidade e riscos de se encontrar recursos no mercado que pudessem garantir o desenvolvimento/financiamento da obra. Conceitualmente, um fundo audiovisual teria proximidade com os fundos de inovação tecnológica pelas incertezas dos projetos da área.

Os fundamentos para a constituição dos Fundos públicos às atividades audiovisuais são similares às razões pelas quais se criam fundos públicos para o financiamento de inovações tecnológicas. Pressupõe-se que o desenvolvimento de uma obra audiovisual, tal como o desenvolvimento de uma inovação tecnológica, implica em grandes riscos, na medida em que não se pode prever, em princípio e com exatidão, se essa obra - tal como uma inovação tecnológica - encontrará, no mercado, os recursos que remunerem o custo do seu desenvolvimento. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 12, BRASIL, 2006)

A possibilidade do produto audiovisual de gerar benefícios para a sociedade, através de externalidades positivas, assim como ocorre com as pesquisas científicas e tecnológicas era também um dos motivos para se criar um fundo de investimento para o setor.

(...) justifica-se o investimento público em pesquisa e desenvolvimento pelas substanciais externalidades positivas que geram para a Sociedade como um todo, benefícios que superam a quantidade de recursos públicos inicialmente investidos. O mesmo princípio se aplica à produção audiovisual: a produção e a veiculação de obras audiovisuais nacionais geram importantes externalidades positivas para toda a sociedade, na medida em que mostram temas nacionais, reforçam as identidades regionais e

nacionais, promovendo a cidadania e a cultura. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS , ITEM 13, BRASIL, 2006)

Devido à incapacidade do mercado em se desenvolver de maneira autônoma, o objetivo deveria ser a conquista da autossustentabilidade, sendo que um fundo público para o setor deveria ter recursos oriundos do próprio ramo de atividade.

Os fundos públicos de apoio às atividades audiovisuais existentes em vários países procuram não se sustentar exclusivamente em recursos orçamentários. De modo geral, a maior parte dos recursos aportados é derivada da própria indústria, procurando, com isso, garantir certa sustentabilidade às atividades audiovisuais - uma sustentabilidade que não poderia ser obtida exclusivamente via mercado. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 14, BRASIL, 2006)

O fundo audiovisual francês era citado como um modelo ideal, que possuía diversas fontes (televisão, ingressos, etc) e um volume considerável de recursos para serem investidos, sendo possivelmente a real inspiração para o mecanismo que se queria criar no Brasil.

O caso mais emblemático é o fundo público francês que, em 2002 contou com € 468 milhões, sendo que 67% dos recursos foram derivados das redes de televisão, 22% de taxas sobre os ingressos e apenas 7,6% dos recursos (€ 35,6 milhões) foram advindos de recursos orçamentários. A maior parte dos recursos recolhidos da televisão retorna para o segmento, incentivando a produção independente voltada para esse veículo e parte importante do fundo é direcionada à manutenção e ao aperfeiçoamento do parque exibidor de cinema. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 15, BRASIL, 2006)

Por fim esclareciam-se as formas possíveis de aporte, mostrando que o fundo poderia se tornar autossustentável e que, apesar dos riscos inerentes à atividade audiovisual, parte dos recursos teria grande possibilidade de retornar em um processo de retroalimentação.

Os mecanismos utilizados para a concessão dos recursos às atividades audiovisuais compreendem, por exemplo, empréstimos com juros mais baixos, participação direta em determinadas obras e o aporte em fundos de aval destinados a garantir empréstimos privados na produção de filmes. Os fundos públicos geralmente são "sócios" nos riscos que envolvem naturalmente a produção audiovisual, e os mecanismos de financiamento à produção geridos garantem que parte considerável dos recursos aportados na produção audiovisual

retomem ao fundo, retroalimentando as atividades para as quais foram criados. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, ITEM 16, BRASIL, 2006)

É, no entanto, na parte intitulada *Dos Fundamentos da Lei* que se apresentava um ponto crucial do texto, referente à forma que se daria a incidência de tributação para se criar o mecanismo de investimento.

Os recursos que acorrerão ao Fundo Setorial do Audiovisual serão advindos essencialmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, restabelecida pela Medida Provisória nº. 2.228-1, de 2001. Em 2005, a arrecadação da CONDECINE foi de cerca de R\$ 36 milhões. A categoria de programação específica proposta neste Projeto de Lei não cria qualquer novo tributo, nem ocasiona aumento nos já existentes. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS , ITEM 19, BRASIL, 2006)

Ficava declarado expressamente que, no processo de acumulação de recursos para o fomento audiovisual, o novo fundo não iria atingir nenhum dos grupos do setor. Recordemos que, dois anos antes, a questão da repartição do custeio e de taxas sobre os agentes havia sido um dos motivos para a gritaria em torno do anteprojeto da ANCINAV.

A Exposição de Motivos é um documento relevante, pois ao encaminhar ao Presidente da República as justificativas da necessidade de se criar o novo mecanismo, revela alguns dos impasses históricos que atingem o audiovisual e o cinema brasileiro desde sempre. Nela se apresentam a falta de uma sólida política pública audiovisual, já existente há décadas em países desenvolvidos, a crônica insustentabilidade financeira e as dificuldades dos produtores independentes em se afirmarem economicamente apenas pelas leis do mercado, do setor e a dificuldade em atrair os capitais privados para o financiamento das obras, assim como a ausência de garantias de que o investimento privado no produto fílmico poderia gerar lucro e pagar os produtores com a circulação da obra.

III.3 - A LEI 11.437/06: O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

Na caminhada que fez do Palácio do Planalto até o Congresso Nacional para entregar pessoalmente o projeto (*de criação do FSA*) ao presidente da Câmara dos Deputados, o ministro Gilberto Gil estava acompanhado de cineastas e conhecidos representantes do setor, inclusive Luiz Carlos Barreto e Cacá

Diegues, opositores públicos do antigo projeto Ancinav (LIMA, 2012, pag. 145 - 146)

O relato acima, feito por Venício A. Lima, registra, em artigo publicado, em 2006, no site Observatório da Imprensa, a entrega do projeto de lei que viria a propor a criação de um novo fundo setorial na Câmara dos Deputados. Havia, naquele momento, se passado quinze meses desde que o governo do presidente Lula desistira do anteprojeto de regulação da ANCINAV. A proposta de criação do novo fundo que destinaria recursos para o setor de alterações na Lei do Audiovisual e na lei Rouanet, no entanto, unia novamente governo e a classe de cineastas e produtores.

Em 13 de dezembro de 2006, era aprovado por unanimidade, no Senado Federal, o projeto de lei 114/2006, que criava a lei 11.437, que seria publicada no dia 28 de dezembro de 2006. A lei instituía a criação de um fundo público exclusivo para investir nos diferentes elos da cadeia econômica do audiovisual. O Fundo Setorial do Audiovisual, como foi batizado, marcaria o retorno estatal ao fomento direto do setor audiovisual, voltando inclusive a ter o protagonismo nas decisões de investimento, diferentemente do que ocorre com os mecanismos de renúncia fiscal até hoje.

O projeto de lei nesse caso não causou alvoroço, em especial, por não criar novas taxas para o setor, além de ter contado com o argumento de que a captação de recursos para filmes de longa-metragem através da Rouanet acabaria, como apontou Ana Paula Sousa (2018):

A pressão para sua aprovação se deu junto aos parlamentares. O principal líder desse movimento foi o próprio Rangel, que buscou sensibilizar o Congresso Nacional para o risco de o cinema brasileiro sofrer um “apagão” caso a lei não passasse. O que serviu como apelo foi o fato de expirar, no fim de 2006, o mecanismo que autorizava a captação de recursos para a produção de longas-metragens por meio da Lei Rouanet. Reportagens publicadas nos principais jornais do país e textos assinados por associações de cineastas e produtores enfatizavam que essa situação punha em risco a produção de filmes. Apesar de, em 2006, a captação via Lei Rouanet ter representado menos de 24% do total de recursos captados via incentivo fiscal para a produção de longas-metragens, o argumento – um pouco forçado – contribuiu para a sensibilização do Congresso. (SOUSA, 2018, pag. 165)

Os recursos do novo fundo seriam provenientes da Condecine e destinados aos programas de desenvolvimento do setor, que os destinaria a projetos por meio dos programas PRODECINE – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, PRODAV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Audiovisual e PROINFRA – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual.

A lei 11.437/06 incluía ainda na lei 8.685/93 o artigo 1º-A que irá permitir que pessoas físicas e jurídicas investissem parte do imposto de renda no patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. Criava também o artigo 3º-A da lei 8.685/93 que possibilitava às empresas de radiodifusão e à TV por assinatura investirem parte do imposto incidente sobre a remessa ao exterior para pagamento de royalties sobre a transmissão de obras audiovisuais ou eventos na produção de obras audiovisuais de produção independente.

Especificamente sobre o Fundo Setorial do Audiovisual, tema central desta pesquisa, cabe uma análise mais pormenorizada de suas características e funcionamento.

Ao contrário do modelo de leis de incentivo, o FSA previa diferentes tipos de investimentos em projetos, incluindo a previsão de retorno dos recursos aplicados ao próprio fundo em um processo de retroalimentação financeira que poderia garantir a sua manutenção e sustentabilidade. Os recursos do fundo seriam destinados a uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e deveriam ser aplicados em projetos audiovisuais por meio três tipos de aporte: investimentos retornáveis, empréstimos reembolsáveis ou por meio de valores não-reembolsáveis em casos específicos. Quando se estuda o Fundo Setorial do Audiovisual, deve-se atentar ainda que não se trata de um modelo exclusivo do Brasil. Modelos de fomento muito parecidos se estruturam em outros países há mais de sessenta anos, em especial na Europa, e o Fundo Setorial do Audiovisual teria uma forte inspiração no modelo francês de fomento, que, por meio do Centre National du Cinéma et de l'Image Animée (CNC), agrega atividades de fomento e regulação, entre elas a definição de reservas de mercado para o produto audiovisual local. O modelo francês de fomento foi pioneiro, remontando ao período do pós-guerra, mais precisamente ao ano de 1946, quando foi montado o Centre National de la Cinématographie, através do qual o Estado começa a instituir mecanismos de proteção ao produto audiovisual e investimento no setor. Ainda em 1948, foi criado um mecanismo que será a raiz do sistema de financiamento, instituindo uma “Taxe de Sortie des Films” (taxa de lançamento de filmes) que alimentaria um fundo de apoio ao

cinema, e que em 1953 se tornaria o Fonds de Développement de l'Industrie Cinématographique - FDIC (DEPÉTRIS, 2009).

A lei definia, em seu artigo 5º, a formação de um Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA) que teria a finalidade de definir as diretrizes do FSA e o plano anual de investimentos, além de acompanhar as ações e avaliar os resultados alcançados a cada ano. Como órgão gerencial e proponente das ações, o CGFSA teria representantes do Estado e da sociedade civil (especificamente do setor audiovisual), sendo composto por representantes do Ministério da Cultura, da Ancine (que seria também definida nessa mesma lei como a secretaria-executiva do Fundo), das instituições financeiras credenciadas e de representantes do setor audiovisual. O Decreto 8.281/14 determinou uma nova composição do CGFSA definindo-a em dois representantes do Ministério da Cultura, um da Casa Civil, um do Ministério da Educação, um da Ancine, um da instituição financeira credenciada e três representantes do setor de audiovisual.

A constituição do CGFSA evidencia uma preocupação em se ter pluralidade de vozes e visões, ao abrir espaço para integrantes da sociedade civil, ainda que, em geral, sejam ocupados por representantes do setor ligados, geralmente, a entidades patronais. Mas não se pode desconsiderar ainda que, pela estrutura que se desenhou e com a realização de reuniões periódicas, o CGFSA termina por se constituir em um espaço para a discussão e definição das questões prioritárias do campo audiovisual e que estão relacionadas ao fundo. Das reuniões do Comitê Gestor sairão, por exemplo, decisões que irão desde o valor a ser investido anualmente através das Chamadas Públicas do FSA, às novas linhas de investimentos, até a definição de cotas e políticas inclusivas para o audiovisual.

Através dessa estrutura representativa de setores do poder público e da sociedade civil no Fundo Setorial do Audiovisual, que se materializa no Comitê Gestor, termina-se por constituir um espaço para a articulação entre os mecanismos institucionais e os diferentes grupos de pressão e interesses da sociedade, ainda que nele aflorem muitas vezes a defesa de reivindicações de grupos específicos e que não representariam todo o campo audiovisual.

É interessante observar, ainda, que a lei ao definir a ANCINE como secretaria-executiva do FSA (Artigo 5º), torna evidente o caráter estruturador que coube à agência, enquanto instituição voltada ao setor audiovisual. No Decreto 6.299/07, que regulamentou o FSA, há a disposição clara sobre as atribuições da agência em sua relação com o Comitê Gestor no que se refere à proposição de normas e critérios para a aplicação dos recursos,

limites de investimentos, controle da execução orçamentária do fundo, acompanhamento de projetos que receberam recursos e produção de relatórios periódicos. Evidencia-se o protagonismo da ANCINE na liderança e no gerenciamento das ações do FSA. Pode-se dizer que atualmente é difícil pensar o Fundo Setorial do Audiovisual sem que se pense na ANCINE e vice-versa, e que grande parte da atuação da ANCINE, inclusive a consolidação de sua força institucional, realiza-se através da administração e do funcionamento do FSA e de seus editais.

A lei 11.437/06 definiu ainda o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES como agente financeiro do FSA, abrindo a possibilidade de outras instituições financeiras serem autorizadas pelo Comitê Gestor. A FINEP desempenhou o papel de agente financeiro do FSA entre 2008 e 2010 e, de 2012 até hoje (2019), o BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul desempenha essa função. Ao alocar os recursos do fundo na figura do Agente Financeiro, uma instituição financeira, que será também a responsável pela efetivação final dos contratos de investimentos nos projetos, a figura do agente financeiro parece deixar evidente a busca de um órgão independente para o controle e operacionalização dos repasses dos recursos. Possivelmente os problemas financeiros da EMBRAFILME e as denúncias de desvios de recursos que surgiram em projetos audiovisuais beneficiários das leis de incentivo nos anos 90 devem ter pesado na decisão de se buscar um intermediário que gerenciasse de maneira autônoma e profissional os recursos a serem aportados.

Temos, portanto, pela lei 11.437/06, a definição do funcionamento institucional do FSA, que reúne diferentes entidades e atores e no qual um Comitê Gestor aprova as políticas, diretrizes e o volume de recursos a serem aportados nas Chamadas Públicas, uma agência reguladora que atuará como secretaria-executiva com a função de propor as questões e encaminhamentos, além de operacionalizar quase todo o funcionamento do fundo e o agente financeiro que centraliza o controle e efetiva a contratação e a liberação de recursos.

Ainda que nesse momento o Fundo Setorial do Audiovisual não tivesse a dimensão financeira e a importância que ganharia nos anos seguintes, a sua criação será um ponto crucial nos caminhos do cinema e do audiovisual brasileiros. Se a derrocada do projeto ANCINAV constituiu-se em um ponto de capitulação do governo Lula no enfrentamento direto às forças políticas e econômicas que dominam o setor audiovisual, pode-se dizer que a criação do FSA marca um momento de êxito, no sentido de transformação do Estado e de seus mecanismos por meio de uma estratégia política na

qual se optou pela *via passiva* (utilizo aqui um conceito novo, criado para esta pesquisa, de livre inspiração gramsciana), em que um movimento de caráter transformador profundo é dispensado.

Creio que é importante explicar o significado e a inspiração de se usar um novo conceito neste trabalho, para definir o processo político que analiso nesta pesquisa. Para o termo *via passiva*, tomo como referência inicial o conceito de Revolução Passiva, de Antonio Gramsci. “O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino.” (COUTINHO, 2011, pag.315). Ou ainda, “Deve-se sublinhar, antes de mais nada, que um processo de revolução passiva, ao contrário de uma revolução popular, realizada a partir ‘de baixo’, jacobina, implica sempre a presença de dois momentos: o da ‘restauração’ (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical ‘de baixo para cima’) e o da ‘renovação’ (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes)” (COUTINHO, 1989, pag. 198). O termo tem ainda inspiração no conceito de “via prussiana”, elaborado por Lenin, pelo qual se definem os processos de modernização não revolucionário pelo qual passou a Prússia, diferente dos processos dos EUA e França, constituindo-se em um tipo de transição capitalista que não destruirá elementos da velha ordem, levando a um grande fortalecimento do poder do Estado. No entanto, visto que os dois conceitos (Revolução Passiva e Via Prussiana) se referem a processos maiores do que o aqui analisado, relativos a mudanças políticas estruturais de aspecto amplo de países e nações, não faria sentido usá-los diretamente, por isso a opção de usá-los como referência e, a partir deles, criar um novo conceito, batizado de *via passiva* para designar o processo que leva à criação do Fundo Setorial do Audiovisual e outras políticas públicas que se desenvolverão em relação ao audiovisual no começo século XXI.

Ao mesmo tempo em que altera o papel do Estado, ao colocá-lo novamente como responsável direto pelo fomento ao setor, o encaminhamento político para essa transformação, através da *via passiva*, se mostrou fundamental ao evitar os atritos e conflitos que foram marcantes na disputa anterior na tentativa de um projeto mais profundo de regulação. Uma vez que não havia, no campo audiovisual, a unidade necessária ao enfrentamento - que se revelou nos embates entre os variados grupos - e a

assimetria de poder era enorme, era preciso buscar um outro caminho para se ampliar o papel do Estado e consolidar a institucionalização do setor na esfera estatal.

Após quase duas décadas da extinção da EMBRAFILME e após mais de uma década de intenso discurso neoliberal, o retorno do Estado à esfera do financiamento ao audiovisual é materializado no Fundo Setorial do Audiovisual. Que sua concretização tenha se dado de maneira tão tranquila, quase silenciosa, é realmente algo que devemos analisar nesse ponto desta pesquisa.

Quando se amplia o horizonte da análise, uma das evidências que surgem ao se debruçar sobre o processo que resulta na criação do Fundo Setorial do Audiovisual talvez seja o aspecto transformista que sofre a política para o audiovisual após 2005. Ou poderíamos ainda falar em um processo que André Singer definiu com *semitransformismo* para caracterizar as mudanças ocorridas nos anos do governo Lula.

Na prática ocorreu algo como um “semitransformismo”. Os quadros do PT que anteriormente defendiam o programa “intensamente reformista” se tornaram agentes de um reformismo fraco, comprometidos com a decisão de não causar a radicalização que pregavam na origem. Meu argumento é que o reformismo lulista é lento e desmobilizador, mas é reformismo. Cria-se a ilusão de ótica da estagnação para, na realidade, promover modificações em silencioso curso. (SINGER, 2012, pag. 45-46)

Não há dúvidas de que a criação do FSA representa uma mudança de curso nas políticas públicas para o audiovisual, talvez a maior desde a criação do Instituto Nacional de Cinema e, posteriormente, da EMBRAFILME, no final dos anos 60. Porém, após os embates do anteprojeto da ANCINAV, o caráter transformador e abrangente é substituído por uma estratégia que termina por abandonar o conflito e o embate direto. Poderia, como faz Singer, chamar essa alteração de estratégia também de uma forma de *semitransformismo*, que desembocará na *via passiva*, como alternativa para que mudanças relevantes, mas parciais, sejam realizadas no setor. Em uma análise mais contundente seria possível dizer que a opção que se desenhou no horizonte - talvez a única opção que existisse naquele momento - tenha sido pela despolitização do conflito direto que a questão audiovisual criava na classe e grupos de interesse - no caso de se escolher um caminho para o embate que propusesse alterações em suas bases estruturais mais profundas. O resultado, como consequência dessa mudança de abordagem, foi o encaminhamento pragmático posterior em direção à conciliação e ao não enfrentamento direto.

III.4 - OS FUNDOS SETORIAIS

É interessante, antes de prosseguirmos na análise do processo histórico que se desenvolverá posteriormente em relação ao Fundo Setorial do Audiovisual, ser feita uma análise sobre o modelo de fundo público adotado para a constituição do Fundo Setorial do Audiovisual, responsável pela centralização dos recursos a serem recolhidos através da CONDECINE, após a edição da lei 11.437/06.

Como o próprio nome diz, o modelo seria o de um fundo setorial, voltado para setores específicos da atividade econômica, no entanto, cabe aqui uma observação importante, pois esse modelo se constituía predominantemente como um mecanismo de fomento à ciência, tecnologia e inovação, implantado a partir de 1999.

A área de ciência e tecnologia possui um grande fundo voltado ao financiamento tecnológico, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)¹¹, criado ainda na década de 1960, durante a ditadura militar, na tentativa de se criar uma fonte própria de recursos financeiros para projetos e programas de desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, após as sucessivas crises econômicas dos anos 1980 e 1990, percebeu-se que os recursos disponíveis muitas vezes não eram suficientes e sofriam com a possibilidade de descontinuidade. Nos anos 90, a União adota uma política de forte restrição fiscal, situação que levará alguns ministérios a buscarem a vinculação dos recursos orçamentários, que conduz à formação dos fundos setoriais, que, por sua vez, terão seus recursos direcionados ao FNDCT. No entanto, a vinculação orçamentária estaria ligada também à importância estratégica de determinado setor econômico:

Deve-se aqui adiantar que a aludida vinculação não é um mecanismo habitual no financiamento de políticas públicas, sendo mais utilizada na situação em que determinado setor ou segmento desempenha função estratégica para o conjunto da indústria. (PEREIRA, 2005, pag.7)

Na concepção para a criação dos fundos setoriais estaria, portanto, a busca da garantia de estabilidade no aporte de recursos para segmentos específicos e relevantes de desenvolvimento científico e tecnológico.

¹¹ O FNDCT foi criado através do decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969.

A maioria dos fundos ¹²setoriais de ciência e tecnologia surge quase todos em um mesmo período (entre 1999 e 2002), após o processo de privatização das empresas públicas estatais, tendo sido concebidos como uma forma de não se paralisar a pesquisa tecnológica em decorrência dos processos de concessão e privatização.

Mas se por um lado a vinculação de recursos conduz à instituição dos fundos setoriais (FSs), por outro não se deve desconhecer fatores estruturais também corroboraram para tal, como as privatizações de segmentos industriais relacionados à infraestrutura do país. Pode-se afirmar, portanto, que os FSs vieram também para garantir que a pesquisa científica e tecnológica, em setores privatizados ou abertos à concorrência na década de 1990, não tivesse solução de continuidade, colocando em risco a capacitação já alcançada no país. (PEREIRA, 2005, pag. 9)

Os recursos que alimentam os fundos, geralmente, são constituídos de parcela de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que podem incidir sobre a atividade econômica, conforme o setor a que se destinam.

Conforme exposto acima, o grande diferencial dos fundos setoriais, devido ao mecanismo de receitas vinculadas, é possibilitar a manutenção de um fluxo constante de recursos ao setor a que se destinam.

É importante, no entanto, ressaltar que a existência de vinculação orçamentária e previsão legal de destinação não afastam a necessidade de negociações para a definição dos valores a serem definidos para investimento nos diversos setores, empenhados e destinados anualmente, assim como a possibilidade de contingenciamentos dos recursos por diferentes razões. Nesse ponto, há um componente político e econômico que pode influenciar diretamente os valores¹³ que serão disponibilizados para investimentos.

12 Fundos Setoriais implantados com recorte setorial e com recursos do próprio setor (a receita e aplicação no mesmo setor): – Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural (1998), o de Informática (2001), o Fundo Setorial Mineral (2001), o Fundo Setorial de Energia (2001), o Fundo Setorial de Recursos Hídricos (2001) e o Fundo Setorial Espacial (2001). Além dos mais recentes o Fundo Setorial de Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (2012) e o Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval (2004). Fundos de abrangência horizontal (fonte de receita desvinculada do setor a ser aplicado): o Fundo Setorial de Infraestrutura (2001) e o Fundo Verde-Amarelo (2002). Fundos com demarcação setorial difusa: Fundo Setorial de Biotecnologia (2002), Fundo Setorial do Agronegócios (2002), Fundo para o Setor Aeronáutico (2002), Fundo Setorial do Transportes Terrestres e Hidroviários (2002) e Fundo Setorial da Saúde (2002), Fundo Setorial da Amazônia (2001). Apenas o Fundo de Transportes, tem sua receita originada em um setor específico.

13 No momento em que essa pesquisa é realizada, por exemplo, a imprensa anuncia a redução de 43% dos valores a serem investidos pelo FSA no setor, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/09/em-ofensiva-contra-ancine-bolsonaro-corta-43-de-fundo-do-audiovisual.shtml>. Os fundos setoriais de ciência e tecnologia têm também passado por contingenciamentos frequentes nos últimos anos. Do orçamento

É interessante se fazer uma breve reflexão sobre a opção pelo modelo de fundo setorial para o setor audiovisual. Qual a origem da ideia de se usar um modelo típico que foi criado para dar suporte financeiro a pesquisas tecnológicas de setores privatizados? E porque um modelo setorial?

É sabido que a área cinematográfica já utilizava recursos recolhidos da própria atividade desde os anos 1960, com destaque para a obrigatoriedade, instituída pelo INC, do investimento estrangeiro em produções nacionais por meio de abatimento sobre a remessa de lucro (Art. 39, do Decreto nº 60.220, de 15 de fevereiro de 1967). Na mesma linha, a Medida Provisória 2.228-1/01 irá também adicionar contribuições provenientes da atividade com o objetivo de fomentar o próprio setor, com a criação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE.

No caso do setor de ciência e tecnologia, a grande vantagem dos fundos setoriais, ao menos em teoria, seria a autonomia financeira que o modelo poderia garantir, permitindo que os fluxos de recursos não sejam interrompidos e se mantenham constantes à manutenção da pesquisa desenvolvida.

Apesar de aparentemente distantes em sua finalidade, quando se reflete sobre os impasses históricos tanto do setor cinematográfico, quanto da pesquisa científica e tecnológica no Brasil, constata-se que, ainda hoje, ambos foram incapazes de atrair os capitais privados para seus respectivos setores, tendo ficado dependentes dos recursos públicos e do investimento estatal em grande parte do século XX para se desenvolverem. Uma curiosidade histórica é a proximidade de datas de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da EMBRAFILME, que aconteceram em 31 de julho e 12 de setembro de 1969, no período de intensificação da presença estatal em diversos setores econômicos e naqueles considerados estratégicos pelo governo ditatorial brasileiro. Outra característica, que se repete em ambas áreas, é a presença de grandes empresas e conglomerados transnacionais que, na área de inovação, geralmente desenvolvem a pesquisa tecnológica em seus países de origem e apenas transferem produtos, técnicas ou maquinários às filiais brasileiras, ou, no caso do audiovisual, realizam a produção no exterior (nos Estados Unidos, em particular) e fazem a distribuição das obras audiovisuais nos mercados mundiais de cinema e outras mídias, através das *majors*. É

total do FNDCT para 2019, por exemplo, de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões, apenas 20%, cerca de R\$ 840 milhões, serão direcionados para projetos de pesquisa. Mais informações disponíveis no site da SBPC : <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/na-ciencia-estrangulamento-orcamentario-continuara-em-2019/>

possível conjecturar que tanto para a área de ciência e tecnologia, quanto para o audiovisual, alguns dos dilemas e problemas decorrentes da condição de dependência e presença do grande capital internacional são de certa forma semelhantes.

Em sua origem os fundos setoriais foram concebidos e destinados a pesquisas que resultarão na modernização e inovação de processos e produtos, no entanto, no caso específico do Fundo Setorial do Audiovisual, os recursos se destinam à criação de um produto cultural a ser comercializado e rentabilizado no mercado.

Quando se olha em retrospectiva, a área de financiamento à inovação tecnológica e a do audiovisual no Brasil, a volatilidade política e a possibilidade de cortes ou interrupções na destinação de recursos talvez seja a razão que realmente as aproxime.

Além disso, a memória da classe cinematográfica da extinção da EMBRAFILME, os históricos orçamentos exíguos do Ministério da Cultura, assim como as incertezas e flutuações dos recursos captados através das leis de incentivo a partir década de 90, possivelmente, foram levados em conta e resultaram na opção de um modelo que garantisse, de alguma forma, a perenidade dos fluxos de recursos, que se tornaria possível através da vinculação das receitas e da previsão legal de destinação dos recursos que foram definidos pela Lei 11.437/06.

III.5 - UMA QUESTÃO SOBRE ACUMULAÇÃO E LUCRO

Neste ponto da pesquisa, após entendermos as justificativas e a conjuntura que levaram à constituição de um fundo setorial específico para o setor audiovisual, acredito que seja válida uma breve reflexão sobre algumas características que, na minha opinião, tornam o Fundo Setorial do Audiovisual um marco histórico que transcende todas as políticas anteriormente adotadas para o setor. A estruturação do fundo setorial se ligaria a fatores históricos e econômicos mais complexos da classe audiovisual e, apesar de inicialmente se constituir em um mecanismo de fomento com um volume relativamente modesto de recursos, com a entrada de outras fontes e o aumento dos recursos a partir de 2011, o FSA teria se constituído em um contraponto à incapacidade histórica de acumulação de capital pela classe dos produtores independentes.

Nesse sentido, ao se pensar historicamente a dinâmica econômica do audiovisual brasileiro como parte do funcionamento capitalista de um país liberal periférico, talvez seja interessante se analisar a questão como um problema nos padrões de acumulação de recursos entre os seus diferentes atores. Sem querer reverberar o tipo de discurso de

parte da classe cinematográfica dos anos 1960, é simples constatar que há um problema estrutural no audiovisual brasileiro que é ligado às relações de dependência externa e interna entre seus atores, à ausência de fluxos de capital e investimentos intersetoriais, bem como à quase completa inexistência de lucro, devido à não circulação comercial, na grande maioria dos casos, para o produto audiovisual brasileiro independente, fatores que levariam a um problema crônico de acumulação de capital, que impediram a autossustentabilidade do setor e sua consolidação.

Quando comparado ao panorama da indústria audiovisual hegemônica, dominado por dinâmicas globais, grandes estúdios e corporações, bancos de investimentos, fundos de pensão, o quadro parece se tornar ainda mais complexo.

Ao se debruçar sobre a produção independente brasileira, pode-se constatar que se constituiu de atores de variados tamanhos e capacidades econômicas distintas, mas evidenciando que a grande maioria das empresas se caracteriza pela frágil estrutura econômica, pelo pequeno capital, em geral pela composição familiar ou societária próxima, além da dependência fundamental de uma rede de contatos (*networking*) para o sucesso dos empreendimentos, rede que se estende tanto pelo setor privado, quando público. Considerando as exceções que existem, a estrutura empresarial predominante do audiovisual brasileiro independente não poderia ser mais contrastante quando comparada ao grande capital internacional e representado pelas *majors*.

Mesmo se considerarmos que haja membros da corporação, cujas famílias possuem grandes negócios empresariais (é só lembrarmos de alguns nomes de diretores famosos) e que resolvem se aventurar no ramo audiovisual, ainda nesses casos e dadas as características das empresas que possuem no ramo do audiovisual (em geral de pequeno porte, dependente de projetos específicos e temporários), são caracterizadas também pela fragilidade econômica, podendo serem estendidas as características que atingem as demais empresas do setor.

A colocação dessa questão nesse momento da pesquisa se dá para que analisemos alguns preceitos fundamentais da dinâmica capitalista nessa área. Um deles trata da questão da acumulação de capital e que acredito seja possível relacionarmos à criação do Fundo Setorial do Audiovisual. Sobre a acumulação, alguns autores a consideram que se constitua o imperativo mais importante, ou a força motriz, de um sistema baseado no capital. Porém a acumulação do capital, só acontecerá se as relações capitalistas de produção já estiverem determinadas e desenvolvidas, contando com a existência de

produtores, consumidores e uma rede de distribuição, por exemplo. Quando olhamos a história do audiovisual independente brasileiro, é possível supor que o desenvolvimento e a consolidação das dinâmicas capitalistas foram profundamente bloqueadas por diversos fatores estruturais, ou quando muito desenvolveram-se esporadicamente em alguns ciclos, porém sem que o processo de acumulação se estruturasse de maneira dinâmica e assim levasse à autossuficiência econômica do setor. Desse quadro, muito provavelmente, venham muito de seus percalços, como, por exemplo, a crônica insustentabilidade. Temos, então, um setor que é marcado pela fragilidade e pela insustentabilidade econômica e que, por motivos históricos, não procedeu à condição básica da dinâmica capitalista, a acumulação de capital.

Portanto, e essa é uma das colocações que faço nessa pesquisa, para além de um relevante instrumento de fomento ou uma arrojada política pública para o audiovisual, o Fundo Setorial do Audiovisual teria se configurado como um “mecanismo indireto” de acumulação de capital de uma classe setorial que, por motivos históricos, alguns deles expostos anteriormente, não percorreu o processo de acumulação, não se configurando ao setor dois dos elementos centrais dos mecanismos do desenvolvimento capitalista: a acumulação de capital e a obtenção de lucro, fatores responsáveis por um processo circular¹⁴, que resulta em um movimento interno no qual o capital acumulado termina por aumentar o volume de lucros, o qual é reinvestido e assim contribui para aumentar a acumulação inicial. Porém dadas as vicissitudes históricas do audiovisual independente brasileiro, tal processo não se desenvolveu de maneira autônoma, tornando-se o FSA a forma, através do Estado, que a corporação audiovisual conseguiu para obter os recursos que nunca acumulara por não se inserir nas altas engrenagens da dinâmica capitalista. Ao canalizar recursos de outros setores (como a telefonia, por exemplo), o Fundo Setorial do Audiovisual teria também, de maneira indireta, a capacidade de induzir os fluxos intersetoriais de capital – que não ocorreriam naturalmente - para um outro ramo de atividade econômica, possibilitando seu desenvolvimento.

Tal movimento não deve ser considerado inédito ou recente, uma vez que a produção independente sempre padeceu de constante debilidade econômica e da falta de sustentabilidade financeira, existindo, em toda sua história, inúmeros momentos de aproximação ao Estado como forma de se estruturar, obter recursos e viabilizar a produção na área.

14 Sobre a dinâmica de tal processo, Bresser-Pereira fala em processo circular de autorreforço.

No entanto, ao canalizar um volume de recursos considerável e se direcionar para ações de maneira sistêmica no setor, englobando seus vários elos, talvez possa se dizer que o Fundo Setorial do Audiovisual se constitua na tentativa mais vigorosa de se promover a estruturação econômica do setor cinematográfico independente nacional e da produção independente para televisão. Caso, em algum momento futuro, sejam enfrentadas as contradições e as barreiras que ainda permanecem à circulação e ocupação do mercado pelo produto audiovisual independente brasileiro, é possível que através da capacidade indutora do Fundo Setorial do Audiovisual se consiga consolidar realmente a produção audiovisual independente no Brasil, tornando-a autossustentável e tornando relevante a presença do produto nacional. No entanto, hoje essa possibilidade ainda permanece apenas um horizonte utópico.

III.6 - A MUDANÇA DE PATAMAR: A LEI 12.485/11

Quando se estuda o Fundo Setorial do Audiovisual, deve-se distinguir dois momentos-chave. O primeiro trata da própria criação do fundo pela lei 11.437/06, que marca o retorno do Estado ao fomento direto e à atuação sistêmica no setor audiovisual, como foi visto anteriormente. O segundo momento é a aprovação da lei 12.485/11, que irá atualizar a base legal para a regulação da área da TV por assinatura (ou sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, como diz a lei) e aumentará a capacidade financeira do FSA. Sob essa nova legislação aprovada em 2011 se agregarão todas as tecnologias que forem utilizadas pela TV por assinatura e em decorrência da criação de uma nova CONDECINE prevista na lei¹⁵, a ser recolhida pelas empresas de telefonia, o volume de recursos do fundo aumentará de maneira considerável, atingindo um patamar¹⁶ inédito para o audiovisual brasileiro.

15 É importante ressaltar que havia a possibilidade de taxação de equipamentos que pudessem compartilhar produtos cinematográficos ou videofonográficos, como celulares, por exemplo, desde a Medida Provisória 2228-1, considerando-se a definição no Inciso VI, do Artigo 1º, que determina os segmentos de mercado como: mercados de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura, mercado publicitário audiovisual ou quaisquer outros mercados que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas. Já em seu no Artigo 33, a Medida Provisória define que a Condecine será devida para cada segmento de mercado por título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica nos segmentos de mercado: a) salas de exibição; b) vídeo doméstico, em qualquer suporte; c) serviço de radiodifusão de sons e imagens; d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; e) outros mercados.

16 Os valores orçamentário do FSA, após a criação da CONDECINE Telecom, passam de R\$ 63.437.792,00, em 2010, para R\$ 870.497.525,00 em 2013, após a lei 12.485/11 ser aprovada. Disponível em : <https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/orcamento-global-anual>

Antes de entrarmos na análise específica do processo de construção da lei 12.485/11, que irá reconfigurar o setor da televisão por assinatura e proporcionar o aporte substancial de recursos ao Fundo Setorial do Audiovisual, é necessário que se trace um breve histórico da televisão paga no Brasil para entendermos os precedentes históricos que influenciaram na configuração da nova legislação.

III-7 - A TELEVISÃO POR ASSINATURA NO BRASIL: UM PANORAMA DE SEU DESENVOLVIMENTO

Ainda que, em algumas cidades do Brasil, desde os anos 1960, houvesse serviços pagos de distribuição de sinais de TV por meio de antenas coletivas (CATV - Community Antenna Television) e que grupos de mídia tivessem empresa para prospectar a área, como o caso do Grupo Globo que montou, em 1971, a TVC – Televisão por Cabo Ltda, é possível dizer que a televisão por assinatura passou realmente a interessar como uma possibilidade de negócio a partir da metade da década de 80, quando começa a haver um maior interesse em se investir no setor e também surgem as primeiras normas legais sobre o assunto.

No que se refere à legislação do setor, no final dos anos 1980, foi publicado o Decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, que versava sobre o Serviço Especial de Televisão por Assinatura- TVA e procurava regulamentar o serviço de distribuição audiovisual para assinantes, através da utilização de canais do espectro radioelétrico (UHF codificado e satélite) (LIMA, 2015). Em 1989, é editada a portaria 250, de 13 de dezembro de 1989, que regulamentou o serviço de distribuição através do cabo (Serviço de Distribuição de TV por meio físico – DISTV), ampliando o conceito de norma anterior sobre transmissão através de cabos (Portaria 143, de 21 de junho de 1988) para além da distribuição de sinais recebidos por satélite, além de isentar a necessidade de autorização do DENTEL para a distribuição em condomínios fechados (POSSEBON, 2009, pag. 25).

Apesar de pequenos investidores e empresas explorarem uma forma pioneira de TV por assinatura pelo interior do Brasil, como, por exemplo, nas cidades de Petrópolis, Londrina, Presidente Prudente, Santo Anastácio, é apenas no começo dos anos 90 que grandes grupos de mídia nacionais começam a demonstrar um verdadeiro interesse por essa área da comunicação, com a entrada do Grupo Abril e do Grupo Globo.

Desde a década de 1970, o Grupo Abril procurava entrar no mercado de TV, porém sem sucesso em obter uma outorga para televisão aberta. A estratégia da empresa então foi buscar alternativas, acreditando que o mercado de televisão por assinatura seria uma opção frente à impossibilidade da televisão aberta. Em 1985, a empresa recebe um canal de UHF, porém, por entraves legais, não era adequado ao modelo de negócio por assinatura, por fim, anos depois, o canal recebido terminaria por ser utilizado para veiculação do canal segmentado MTV Brasil. Após a publicação do decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, o grupo receberá finalmente uma licença para exploração do serviço de televisão por assinatura, concretizando-se finalmente, em novembro de 1990, a entrada do Grupo Abril na área de televisão por assinatura, através de um acordo entre a Abril e Matias Machline, que possuía participação no Canal +, um canal pago criado para a cidade de São Paulo, e que dará origem, no ano seguinte, à empresa TVA, que irá disponibilizar inicialmente aos assinantes cinco canais dos segmentos de esporte, jornalismo, clássicos, filmes, música (POSSEBON, 2009; BRITTOS, 2001).

Já o outro grande conglomerado nacional a entrar no setor da televisão por assinatura, o Grupo Globo, com experiência de sucesso e foco nas atividades de televisão aberta, colocava-se um pouco distante deste novo mercado, mas percebendo que a área começava a se estruturar, cria, em 1991, a empresa GLOBOSAT, que teria inicialmente quatro canais, que procuravam segmentação por público e temática (Telecine, Multishow, GNT e Top Sport) e teriam, naquele momento, distribuição através de satélite por meio da tecnologia Direct Broadcasting System (DBS). Posteriormente, apesar da opção inicial do grupo, a tecnologia de distribuição através de cabo se tornará hegemônica no setor. No início, o Grupo Globo concatenava as atividades de programação e operação conjuntamente, o mesmo fazia o Grupo Abril. Nesse momento, ambas empresas enfrentavam os desafios e o desconhecimento da entrada de um novo e moderno negócio.

Sobre as estratégias e equívocos do Grupo Globo, naquele momento, no novo ramo da televisão por assinatura, Valério Cruz Brittos (2001, pag. 181) observa que a dupla função de programadora e operadora/distribuidora do sinal se configurava em um fator limitador, assim como a opção por distribuição por satélite, em um momento que se estruturava o cabeamento do setor:

Além de ser programadora, gerindo seus canais, a Globosat funcionava como operadora por satélite, ou seja, comercializava e levava os sinais até o assinante. Esta junção das duas atividades em uma mesma instituição foi um erro, o principal fator para a oferta de

poucos canais ao consumidor, basicamente só os programados pela própria firma. Além de tudo, misturar diferentes funções em uma única estrutura não colaborou para a racionalidade empresarial, havendo dispersão e perda de esforços. [...] todavia, este não foi o único desacerto operacional das Organizações Globo em seu ingresso na televisão paga. Outro foi sua aposta na distribuição de sinal ao receptor diretamente por satélite, enquanto o Ministério das Comunicações distribuía autorizações de DISTV. (BRITTOS, 2001, pag. 181)

O início dos anos 1990, portanto, foi marcado pela entrada de dois grandes grupos empresariais no ramo da TV por assinatura, que caminham na direção da verticalização no setor, reunindo as atividades de programação e distribuição, mas usando tecnologias distintas, o Grupo Abril irá utilizar o MMDS (Multichannel Multipoint Distribution Service) e o Grupo Globo, a tecnologia de transmissão por satélite. Ambos traziam para o novo setor o *know how* de suas origens, o Grupo Globo com o padrão tecno-estético e de produção que, ainda na televisão aberta, já se constituirá em barreira à entrada, e o Grupo Abril com a experiência de segmentação que trazia do setor editorial e gráfico. Entre 1993 e 1994, as duas empresas irão promover estratégias de expansão e concentração do mercado através de parcerias, compra de licenças e operações de cabo e MMDS de outras empresas¹⁷ (LIMA, 2015; BRITTOS, 2001). Resultado da expansão do período 1993-94, o Grupo Globo ampliará sua base de assinantes de 52,8%, em 1994, para 71,5%, em 1995, mantendo, até a virada do século, o domínio sobre 2/3 do mercado, por meio de empresas ligadas à Net Brasil, enquanto o Grupo Abril, assiste a sua participação no mercado cair no período de 1994-95 de 32,8% para 20%, porcentagem na qual se estabilizou até o início do novo século (BRITTOS, 2001). Sobre o processo de domínio do setor da televisão por assinatura pelo Grupo Globo, em relação ao outro principal concorrente, a TVA, Brittos aponta vários fatores para a conquista da hegemonia na década de 90:

A Globo superou a TVA por contar com mais conhecimento, tradição e recursos para desenvolver canais reconhecidos como superiores pelos assinantes e implementar estratégias de formação de uma grande rede capaz de levar esta programação ao público, apesar da primeira ter sido pioneira e ter movimentos próximos. (BRITTOS, 2001, pag. 185)

¹⁷ Grupo Globo se unirá à RBS e Multicanal para formar a empresa NET BRASIL, em 1993, que será ainda uma estratégia de desvincular a atividade de distribuição da programação, que ficará com a GLOBOSAT. Em 1999, em decorrência de mudança no cenário da TV por assinatura, a NET BRASIL rompe com as operadoras do Grupo Globo e passa à estrutura de conteúdo, junto com a GLOBOSAT (POSSEBON, 2009)

Em 1995, começam os movimentos dos operadores nacionais em direção à tecnologia que iria mudar substancialmente o setor com o surgimento do DTH (Direct to Home), que permitia que um número maior de canais fosse transmitido via satélite e fossem captados por antenas de dimensões bem menores. Os dois principais grupos nacionais buscarão participar de parcerias internacionais visando a exploração do novo modelo tecnológico que surgia. A TVA se associará às empresas MVS Multivision (México), Cisneros Groups of Companies (Venezuela) e Hughes Communications (EUA) e passará a operar a DirecTV no Brasil. No mesmo período, o Grupo Globo irá se associar à News Corp, do magnata australiano das comunicações Rupert Murdoch, para exploração do DTH, formando no final de 1995 um consórcio que envolvia o Grupo Globo, a News Corp., a Televisa e TCI que irá ser responsável pela operação da Sky. Enquanto a nova tecnologia do DTH chegava ao Brasil, consolidava-se também o modelo de distribuição por redes de cabo para a TV por assinatura, ao mesmo tempo em que ia se materializando gradativamente a convergência digital, que iria alterar profundamente o antigo modelo midiático, começando a haver a percepção por parte dos operadores de TV a cabo do potencial que as redes teriam para oferecer serviços de internet banda larga. Como relata Samuel Possebon (2009), naquele momento, em meio ao andamento dos processos de privatização das estatais de telecomunicações, as operadoras de TV por assinatura passam a buscar espaço nesse novo mercado:

“Havia um complexo debate jurídico/regulatório sobre se as empresas de TV por assinatura poderiam ou não entrar no mercado de Internet. Era uma discussão confusa, porque se dava justamente em um momento em que o governo preparava a privatização das empresas do Sistema Telebrás. As teles, desde 1995, estavam proibidas de prestar serviço de acesso, mas tampouco parecia interessante que o mercado de banda larga começasse a ser tomado por outras empresas, sobretudo empresas de TV por assinatura, sempre vistas como potenciais competidoras das empresas de telecomunicações [...] começava a saga dos operadores para obter algum tipo de sinalização do governo no sentido de liberar empresas de TV por assinatura a prestarem acesso à Internet em alta velocidade, com os operadores pedindo as primeiras licenças de demonstração ou operação em caráter experimental. (POSSEBON, 2009, pag. 116)

No entanto, a esperada aprovação para os operadores oferecerem serviços de banda larga iria ser aprovada apenas em 1999, por meio da Portaria 190, de 29 de novembro daquele ano. Ainda em 1999, em decorrência dos enormes investimentos necessários na operação do DTH, o Grupo Abril deixa o consórcio do qual fazia parte na DirecTV, que

passa ter capital 100% estrangeiro. O grupo da família Civita irá mudar sua estratégia, vislumbrando a possibilidade que surgiu de entrada no mercado de banda larga¹⁸.

Nos anos 2000, há a um movimento de aproximação das empresas de *telecom* ao mercado de TV por assinatura e também das TVs por assinatura aos serviços de telecomunicações.

Em maio de 2005, a empresa de telecomunicações mexicana TELMEX – que controlava a operadora de telefonia EMBRATEL e a de telefonia móvel CLARO - adquire 49% do capital da operadora de TV a cabo, NET SERVIÇOS, controlada pela Globopar Participações S.A., que oferecia serviços de TV, internet e telefone. O mesmo fenômeno de avanço do capital estrangeiro sobre a TV a cabo ocorre em 2007, quando a empresa Telefônica adquire 49% de participação no capital da TVA. Com essas associações o mercado se alterava profundamente e tornava possível às empresas a oferta de pacotes *Triple Play*, em que são oferecidos, em conjunto, os serviços de TV por assinatura, internet e telefonia. Outro fator que se alterava com a entrada do capital estrangeiro foi a possibilidade dos grupos nacionais se reestruturarem financeiramente, depois de anos de endividamento com gastos realizados nos anos anteriores na infraestrutura das redes e cujos lucros terminaram comprometidos com a pequena expansão da base de assinantes. Valério Cruz Brittos, em sua tese de doutorado de 2001, divide em quatro períodos a recente história da TV por assinatura no Brasil: um período prévio, chamado pelo autor de Pré-Mercado (1971-1987), a Fase da Pulverização (1988-1992), a Fase da Ordenação (1993-1994) e a Fase da Definição (1995-2001). Baseado no trabalho de Brittos (2001), de maneira sucinta, as fases teriam as seguintes características:

O Pré-Mercado (1971-1987) seria caracterizada pela falta de uma estrutura econômica regular definida e pelas tentativas de implantação da TV por assinatura em diferentes pontos do território nacional.

A Fase da Pulverização (1988-1992) seria marcada pelo início de um processo de regulamentação com o surgimento das primeiras normas e textos legais (Decreto 95.744, Portaria 143, Portaria 250), o surgimento de empresas mais estruturadas e com atuação constante no setor, a retransmissão de canais internacionais/ escassez de canais nacionais, desarticulação entre os atores e incertezas em relação à estrutura produtiva e tecnológica.

A Fase da Ordenação (1993-1994) é marcada pela oligopolização, pela separação das atividades de programação e distribuição, pela presença do capital internacional no setor

¹⁸ A Abril possuía o provedor de internet de banda larga Ajato, lançado em 1999.

em alianças com empresas brasileiras, pela aquisição de operações de cabo e MMDS pelos grupos Abril e Globo em um processo de expansão e concentração.

Fase da Definição (1995-2001) tem como característica a aprovação de marcos regulatórios do setor, em especial com a aprovação da Lei do Cabo (Lei 8.977/95), consolida-se a liderança do Grupo Globo, constituindo-se barreiras à entrada no setor, levando o mercado a se constituir em um oligopólio diferenciado. São marca do período ainda a intensificação da transnacionalização¹⁹, através de alianças com capital internacional na implantação do DTH.

Como o estudo de Brittos é do ano de 2001, creio que seja importante citar ainda que Fábio Koleski (2010) define a fase que se inicia em 2004 com a Fase do Oligopólio Convergente, marcado como um período de transição no setor e caracterizado pela entrada do capital estrangeiro, pela oferta dos pacotes *Triple Play* e pela modificação da estrutura oligopolística anterior, que, no entanto, não impede que concentrações de capital ainda maiores se formem (KOLESKY, 2010).

III.8 - A LEI 12.485/11 E OS ATORES ENVOLVIDOS EM SUA CONSTRUÇÃO

Há uma trinca de sujeitos, portanto, que deve ser contentada no modelo de regulação, mas os interesses de cada um são diferentes e assimétricos. Ao capital interessa o dinheiro; ao Estado, o poder; e ao público, diversão no sentido de Brecht, a função natural da arte. (BOLAÑOS, 2005, pag. 20)

A lei 12.485/11 (ou lei do serviço de acesso condicionado – SeAC, como também é comumente chamada), foi aprovada em 12 de setembro de 2011, depois de um processo legislativo de mais de quatro anos. Sua aprovação envolve um momento de transformação nos processos de circulação do produto audiovisual e a entrada de novos atores, que passam a atuar no setor no início do novo século.

O setor audiovisual engloba uma vasta gama de agentes, empresas e profissionais, com diferenças de especialização, tamanho e capacidade econômica. A diversidade de agentes é um aspecto relevante, sendo um dos fatores da complexidade em se regular uma área, na qual podem existir, por exemplo, agentes que podem possuir capital

¹⁹ Em 1994, o Grupo Abril havia se associado ao Chase Manhattan Bank e em 1995 se alia a três sócios estrangeiros Capital Cities/ABC, The Hearst Corporation e Falcon International Communications. Ainda em 1995, a TVA se alia a Hughes Communication, Multivisión e Cisneros, para implantar o DirecTV Latin America, formando um consórcio transnacional - Galaxy Latin America. Já as Organizações Globo, junto com a RBS, em 1995, se aliarão à News Corporation Limited, Telecommunications International, Inc. (TCI) e Televisa S. A. (BRITTOS, 2001).

nacional, internacional ou ambos, cujo tamanho das empresas pode variar de um simples registro de CNPJ ou um único funcionário até grandes conglomerados de mídia transnacionais que atuam globalmente. Dada essa variabilidade, dependendo do ator, pode existir uma maior ou menor proximidade com o Estado, podendo se configurar diferentes tipos de relações que variam qualitativamente em termos do poder de pressão e veto que exercem sobre o aparelho estatal, da dependência de recursos e da mobilização de outros setores e agentes.

Em relação às políticas públicas para o setor audiovisual, Ricardo Cardoso Silva (2017, pag.197) considera que seus atores relevantes são: os produtores audiovisuais nacionais, distribuidores nacionais e estrangeiros (com destaque para as *majors* norte-americanas), exibidores nacionais e estrangeiros, empresas de radiodifusão nacionais, operadores de TV por assinatura nacionais e estrangeiros, programadores de TV por assinatura nacionais e estrangeiros, empresas de infraestrutura, empresas de VOD e OTT, organismos internacionais, diretores e autores, críticos e pesquisadores/acadêmicos, políticos parlamentares, gestores públicos/ ocupantes de cargo comissionado e burocratas, trabalhadores do setor e cidadãos (esses dois últimos, em geral, com pouca representação).

Quando se debruça sobre a lei 12.485/11, é possível, de alguma forma mapear, entre todos os atores listados por SILVA (2017), aqueles envolvidos no processo, assim como seus interesses, que se refletiram no texto legislativo.

Dos interesses dos diferentes atores envolvidos na exploração da televisão por assinatura e da necessidade de se unificar e atualizar uma legislação fragmentada surgirão iniciativas parlamentares com esse intuito no início de 2007. No entanto, os envolvidos no processo muitas vezes possuíam interesses que se mostravam opostos, resultando em um enorme debate parlamentar, que terminará apenas em 2011, para que se chegasse a um ponto de equilíbrio. Sobre a disputa entre os grupos de interesse envolvidos na disputa, observou Fernando Stival (2014):

Por outro lado, mesmo se reconhecendo que estes dispositivos legais eram inadequados à nova realidade do setor, as demandas daqueles afetados por sua reformulação não eram necessariamente convergentes, além de não ser possível identificar um consenso em relação às medidas adequadas para que se alcançasse tal propósito. (STIVAL, 2014, pag. 83)

Neste ponto da pesquisa, tentarei realizar um mapeamento dos atores e interesses envolvidos na elaboração da referida lei. Deve-se, no entanto, observar que se trata de

uma tentativa que não reconstituirá toda a complexidade de um processo longo e plural, mas que pode ter algum valor ao possibilitar um desenho das principais forças em disputa na construção de uma política pública para um setor específico.

III.9 - O AVANÇO TECNOLÓGICO, AS TELECOMS E A DEFASAGEM LEGISLATIVA

Com a convergência digital, que levará à aproximação dos serviços antes independentes de telecomunicações e audiovisual, resultado da evolução tecnológica, o campo audiovisual brasileiro se altera profundamente e assiste à chegada do grande capital, representado pelas grandes empresas de telecomunicações, que passaram a atuar na área de telefonia a partir do processo de privatização nos anos 1990 e começam a ter a capacidade de transmitir imagens e sons, adquirindo assim a possibilidade de distribuir conteúdo audiovisual e competir com as emissoras tradicionais. Através dos serviços de banda larga que se popularizavam em meados da primeira década do século XXI, essas empresas puderam oferecer aos consumidores pacotes de serviços, que incluíam acesso à internet, telefonia e vídeo (LIMA, 2015).

Os avanços das tecnologias que possibilitarão que os mais variados conteúdos sejam transmitidos através de redes de telefonia e internet e consumidos em diferentes aparelhos abrem uma nova oportunidade de negócios para o grande capital internacional e aos grupos de mídia na virada do novo século. Como observa Gilberto Maringoni (2010, pag.159), há um processo de expansão mundial e centralização do capital no setor:

Esse salto (*tecnológico*) se concretiza em diversas modalidades, como a televisão digital, as transmissões por cabo e via satélite, a telefonia móvel, a internet etc., materializando uma inédita convergência tecnológica. No terreno econômico-empresarial, a mídia também se internacionaliza. Investimentos, desenvolvimento tecnológico e estratégias de crescimento passam a ter escala planetária, formando um mercado cada vez menos competitivo, tendendo à uniformidade de conteúdos e marcado por intensa concentração de capitais, por meio de fusões e aquisições por toda parte. (MARINGONI, 2010, pag.159)

Frente ao movimento do grande capital internacional, em conjunto com a opção neoliberal pela saída do Estado e entrega ao mercado da tarefa de melhoria dos serviços de telecomunicações, iniciam-se, no Brasil, processos de reformas e adequações legislativas, sendo que, em 1995, é aprovada a Emenda Constitucional nº 8, que

autorizava a concessão à iniciativa privada dos serviços de telecomunicações; em 1996, aprova-se a lei nº 9.295 que definirá critérios e autorizará a concessão de serviços, inclusive para a nova tecnologia que surgia no setor, a telefonia móvel. Em 1997, por fim, é aprovada a lei 9.472, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que cria a ANATEL, agência que ficará responsável pela fiscalização e regulamentação do setor, revogando a parte de telecomunicações do CBT, que continuou em vigor em relação à regulação de TV e rádio (ALIMONTI, 2014). Sobre a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Brittos (2001) apresenta um quadro histórico preciso sobre a sua aprovação e interesses envolvidos:

Aprovado praticamente sem discussão, em três meses, calcado na ideia de que naturalmente a lógica de mercado acarreta desenvolvimento, esse texto jurídico em grande parte substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Além de ter definido as regras para a privatização do Sistema Telebrás e criado a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que assumiu a responsabilidade pela legislação e outorga na área de telecomunicações, consagra que concessões, autorizações ou permissões serão sempre a título oneroso, trocando-se o critério político pelo puro poder econômico. Diferentemente da Lei do Cabo, segundo a qual 51% do capital das operadoras deve estar sob controle de brasileiros natos, a Lei Geral não estabelece limites ao capital estrangeiro. O arbítrio do percentual de capital estrangeiro aceito nas privatizações das teles foi repassado ao presidente da República, que permitiu 100%. (BRITTOS, 2001, pag. 190-191)

Com as alterações de meados da década de 90 do século passado, deixava-se, assim, livre à iniciativa privada e ao capital internacional a exploração do setor de telecomunicações.

Para disciplinar o fim do monopólio estatal, a LGT concedeu ao Poder Executivo, entre outros instrumentos, a possibilidade de limitar a participação estrangeira nas prestadoras de serviço de telecomunicações. Porém, o decreto que trata do tema estabeleceu apenas que as concessionárias e autorizatárias deveriam ser “constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no País” e controladas por pessoas naturais residentes no Brasil ou por empresas também constituídas sob as mesmas leis e com sede e administração no país. Portanto, na prática, não foram criadas barreiras à entrada do capital internacional neste mercado. (MIRANDA; KUME; PIANI, 2011, pag. 11)

Com as mudanças legislativas dos anos anteriores em vigor, em 1998, são realizados os leilões que entregam a exploração do setor de telecomunicações às empresas privadas, dividindo-o entre variados grupos empresariais nacionais e estrangeiros, que abocanham pedaços do antigo sistema TELEBRÁS. É nesse momento que surgirá um ator poderoso, que entrará indiretamente na história do audiovisual brasileiro, as empresas de telecomunicações. Esse novo protagonista, resultante do processo de privatizações das empresas estatais de telecomunicação, que possui o capital internacional em sua constituição e interesse em ampliar sua atuação para o setor de TV por assinatura e de mídia, irá se constituir em uma das molas principais dos movimentos que se seguirão na busca de atualizar a legislação relacionada à TV por assinatura.

Se a realidade tecnológica do setor de telecomunicações mudava velozmente e, apesar do esforço legislativo no sentido da liberação da exploração comercial das telecomunicações ao capital privado, os textos legais que regulamentavam a TV por assinatura iam se tornando rapidamente obsoletos. A Lei do Cabo (8.977/95) já não cobria juridicamente os novos sistemas de difusão e circulação, para os quais foi construída uma legislação paralela (DTH, MMDS) e não havia ainda normativo legal sobre aparelhos celulares (SOUSA, 2018). Com a aprovação da LGT, surgiram ainda debates sobre incompatibilidades e a necessidade de que a lei fosse ajustada de acordo com as alterações que a nova legislação aprovada trazia, como, por exemplo, sobre os critérios que normatizavam a presença do capital estrangeiro, para o qual havia limites na TV a cabo. O setor de TV por assinatura, no entanto, tinha interesse que nada mudasse na área naquele momento (POSSEBON, 2009). É importante lembrar que, em relação ao capital societário das empresas, havia limitação para a expansão das empresas estrangeiras no setor, que, em seu artigo 7^o²⁰, a lei 8.977/95 impedia a participação estrangeira de deter mais do que 49% do capital de empresa que atuasse na área, além da obrigatoriedade de ter sede no Brasil.

O panorama geral do capital no setor, em meados dos anos 2000, resultava no desencontro das diferentes normas legais que deixavam que o capital estrangeiro

20 Art. 7º A concessão para o serviço de TV a Cabo será dada exclusivamente à pessoa jurídica de direito privado que tenha como atividade principal a prestação deste serviço e que tenha:

I - sede no Brasil;

II - pelo menos cinquenta e um por cento do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

pudesse ter até 30% no capital das empresas de radiodifusão. Na televisão a cabo o limite para o capital estrangeiro era de 49% e não havia limites para o MMDS e DTH. Ainda na década de 90, há a tentativa de se modernizar o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) por meio da redação do anteprojeto da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, com inspiração no modelo americano da Federal Communications Commission (FCC) e que regularia no mesmo normativo a televisão fechada e aberta, além de criar cotas de programação para TV por assinatura. O anteprojeto, no entanto, nunca saiu do papel.

As enormes dificuldades em se estabelecer uma regulação mínima e todo o ruído e movimentações que se produziam quando o assunto era abordado, como foi visto anteriormente na questão da ANCINAV ou no GEDIC, permitem, nesse ponto da pesquisa, abordar um outro ator envolvido na construção da lei 12.485/11, o oligopólio midiático brasileiro.

III.10 - O OLIGOPÓLIO MIDIÁTICO E O CONFLITO INTERSETORIAL

Ao se analisar o processo legislativo que leva à aprovação da lei 12.485/11 é preciso que se faça uma breve digressão sobre a história da TV aberta brasileira e a formação de sua estrutura oligopólica para que se possa entender os interesses envolvidos em relação a esse setor específico na formatação da lei.

Ao se analisar a formação histórica da televisão aberta no Brasil, constata-se que a estrutura e constituição empresarial foi uma de suas características. Ao mesmo tempo em que se estabelece como meio de entretenimento popular, a televisão também se constitui, em meados dos anos sessenta, como um modelo industrial de produção de conteúdo audiovisual, no qual se sobressaem os elementos da eficiência e da racionalidade empresarial (ALIMONTI, 2014). Nesse modelo de negócio, terminará por se configurar a centralização de todas as etapas da produção do conteúdo televisivo.

Em um processo de integração e expansão, a partir do final dos anos 1960, ocorre a formação das primeiras redes de TV de alcance nacional, que surgem após uma forte atuação estatal, que garantirá a implementação da infraestrutura de telecomunicações necessárias para a circulação do sinal das emissoras em todo território nacional, e que ocorre por meio da EMBRATEL – empresa estatal criada em 1965 - e da nacionalização de empresas estrangeiras.

No começo dos anos 1970, após implementada a base tecnológica e de infraestrutura pelo Estado, consolida-se a rede de radiodifusão nacional, que terminará por se configurar de maneira oligopólica, com poucas e poderosas empresas, marcadas pelo caráter comercial e empresarial e focadas no entretenimento, sendo reservado pouquíssimo espaço para a programação educativa e cultural, encapsulada à programação de canais estatais e culturais, que por uma série de fatores serão pouco vistos pelo público em geral. Tal período, ainda, consolidará a expansão horizontal das atividades dos grupos de mídia, por meio de emissoras afiliadas, resultando em um processo ainda maior de concentração midiática (ALIMONTI, 2014).

Ato contínuo de seu processo de desenvolvimento, a moderna televisão aberta brasileira consolida-se, durante o regime militar, como um modelo empresarial e liberal, sem que houvesse espaço para qualquer controle regulatório que possibilitasse o desenvolvimento, concomitante, da produção audiovisual independente e da diversidade de vozes e atores.

Entre os grupos empresariais que se consolidam nesse período, estão as Organizações Globo²¹, que se tornarão a expressão maior da concentração midiática até os dias correntes, constituindo-se em um poderoso ator econômico e político na sociedade brasileira e que serão um dos principais agentes também da concentração econômica da mídia brasileira, resultado de um processo histórico de expansão cruzada, que levará a uma enorme capacidade de inviabilizar por longo tempo a livre competição no setor e a entrada de novos agentes, tendo o potencial de inibir a expansão de emissoras já instaladas.

Segundo Ricardo Cardoso Silva (2017), o modelo econômico consolidado pelo Grupo Globo estruturou-se a partir do controle vertical e horizontal dos produtos audiovisuais que produz:

“(...) o Grupo Globo (ex-Organizações Globo) é o maior exemplo de grupo empresarial brasileiro que adota estratégias de diversificação (tanto vertical, quanto horizontal) na área de comunicação e entretenimento. O que começou como um jornal, hoje abrange, entre outras coisas, televisão (aberta e por assinatura), rádios, revistas, internet, cinema e música. A expansão da atuação da empresa nesses vários mercados distintos é o que se conhece como diversificação horizontal, visto que tais mercados não estão situados nem à frente, nem atrás da cadeia produtiva. E essa diversificação horizontal possibilita a obtenção de economias de escopo, já que a complementaridade tecnológica e comercial entre os diferentes mercados produz sinergias e subsídios cruzados que alavancam a vendas nesses mercados. Uma mesma obra audiovisual produzida pelo grupo pode ser explorada em diferentes

21 - Atualmente trata-se do Grupo Globo.

mercados/ mídias (tais como TV aberta, TV fechada, vídeo doméstico e internet). Uma mesma notícia pode ser veiculada na TV, no jornal e no rádio. E até mesmo a trilha sonora da novela pode ser explorada na forma de CDs ou arquivos digitais comercializados pelo braço fonográfico do grupo. Mas, também é possível identificar estratégias de diversificação (ou integração) vertical por parte do grupo. A integração vertical ocorre quando uma empresa assume o controle sobre diferentes estágios da cadeia produtiva. É o caso da TV Globo Ltda (a TV aberta do grupo). Conforme mostra Bolaños (2004), o modelo de negócios da TV Globo se baseia no controle de toda a cadeia produtiva, ou seja, produção, distribuição e exibição/veiculação das obras audiovisuais. Os motivos para a adoção dessa estratégia podem se basear em condicionantes de ordem técnica, na diminuição de custos e no controle de qualidade sobre o produto. ” (CARDOSO, 2017, pag. 139)

A conhecida história de constituição do conglomerado que constitui o Grupo Globo, contou, ainda nos anos 1960, com uma parceria com o capital estrangeiro, através de recursos financeiros e técnicos do grupo Time-Life, além do amplo apoio político da ditadura militar, que tornam a TV Globo a primeira e maior rede de televisão do Brasil no início da década de 1970, e a empresa líder em um setor oligopolizado. Como aponta Bolaños (2005), o resultado do arranjo produtivo que se consolida ao redor da emissora leva a uma relação de poderes que se torna desproporcional, bloqueando o desenvolvimento e a competição no setor:

Lamentavelmente, a concentração de poder político, econômico e de conhecimento de que a Globo dispõe, no interior de um conjunto de indústrias culturais, acaba se tornando um empecilho para a competitividade sistêmica do país na matéria, para não falar na democratização das comunicações e do Estado brasileiro. (BOLAÑOS, 2005, pag.22)

Além do poderoso canal de televisão aberta, o Grupo Globo possuía pesados investimentos na televisão por assinatura, realizados na década de 1990, por meio da Globosat e Globo Cabo S/A, como foi visto anteriormente.

O Grupo Globo, apesar de seu imenso poder econômico e político, e as demais emissoras de radiodifusão brasileira começavam a atentar, no começo do século XXI, para os riscos que representavam ao seu modelo de negócio as mudanças tecnológicas e a possibilidade das recém-chegadas empresas de telecomunicação entrarem no ramo da produção audiovisual, que era seu domínio há décadas (SOUSA, 2018). No cenário internacional, empresas de telecomunicação protagonizavam um movimento de compra e fusões com

grupos de mídia como, por exemplo, a compra do grupo Time Warner, em janeiro de 2000, pelo gigante da internet AOL (America Online). Samuel Possebon (2009) traz um exemplo, em seu livro “TV por Assinatura: 20 anos de evolução”, que ilustra de maneira clara o movimento de entrada das *telecoms* no setor midiático, com interesses inclusive no mercado de mídia brasileiro:

“As empresas de telecomunicações, notadamente, a Telefônica, estavam apostando alto no mercado de mídia. Em 1999, a empresa criava a Telefônica Media, que atuava no mercado de TV por assinatura pelo mundo e como investidora em negócio de conteúdo em diversos países, sobretudo na América Latina e Espanha. A empresa tinha contratado, em junho de 1999, Antônio Barreto, então diretor da Net Brasil. O grupo Telefônica já levava o ex-presidente da DirecTV, Antônio Rios, e começava a despertar preocupações entre os grupos de comunicação brasileiros. Durante um curto período, a Telefônica quase comprou a TVA e o SBT. No caso da TVA, foi feita uma oferta de US\$ 800 milhões, que não se consumou porque a operadora estava negociando com outros proponentes e tentou preço maior. No caso do SBT, a operação não saiu porque Silvio Santos, talvez sem interesse real de vender, não soube dar um preço para sua emissora” (POSSEBON, 2009, pag. 174)

O temor que surge entre as empresas de radiodifusão se devia à possibilidade de entrada no setor de produção de conteúdo de um novo e poderoso ator, que poderia desestruturar profundamente o modelo de negócio em que atuavam. Como registra Ana Paula Sousa (2018), as *telecoms* ainda não tocavam no assunto do conteúdo audiovisual, mas já havia, por parte da televisão aberta, a consciência do risco que representavam.

As teles, à altura, sequer falavam em conteúdo. Elas usavam a expressão “valor agregado”. Mas os radiodifusores sabiam exatamente o que esse eufemismo abrigava. Ao enlaçar, num mesmo sistema, tevês, celulares e internet, a convergência colocava as teles no terreno que a radiodifusão se acostumou a explorar sozinha. (SOUSA, 2018, pag.180)

Ainda nesse mesmo sentido, o depoimento de Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da ANCINE, que acompanhou o processo legislativo de construção da lei 12.485/11, aponta a mesma preocupação por parte dos grupos de mídia nacionais frente à possibilidade de avanço das empresas de telecomunicação.

Havia um receio de que as *teles*, como havia acontecido em outros países, adentrassem na seara do conteúdo e ao adentrar tirariam mercado dos grandes *players* que hoje detêm os direitos de conteúdo, etc, então, eles (*os radiodifusores*) patrocinaram, digamos assim, uma série de projetos de lei na Câmara e no

Senado que impediam as *teles* de entrar na televisão por assinatura, no conteúdo... a televisão por assinatura estava crescendo naquela época, havia perspectiva de crescimento, o Brasil estava muito aquém de outros países com mesmo nível de renda no que diz respeito à quantidade de assinantes... E aí as empresas de televisão falaram, bom esses caras vão entrar... vão pegar o conteúdo brasileiro... (Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da ANCINE, em entrevista ao autor, 2018)

A possibilidade de que as empresas de telecomunicação viessem a produzir conteúdo e distribuí-lo através de suas redes era o grande temor das empresas de radiodifusão, que sabiam dos riscos que a tecnologia trazia para a área e do enorme poder econômico que suas possíveis concorrentes possuíam. Esse será também um dos embates principais no percurso que levará à alteração da legislação e resultará na construção da lei 12.485/11.

Fernando Stival (2014) aponta, em seu estudo²² sobre a formulação da lei 12.485/11, que havia ainda, neste cenário de disputa e defesa do espaço de atuação, um outro elemento que colocava os grupos midiáticos brasileiros no centro do movimento para que se alterasse a legislação da televisão por assinatura (nesse caso, além do grupo Globo, também o Grupo Abril possuía interesse nas mudanças) e estava ligado à diminuição gradual da participação dos grupos nacionais de mídia do setor de distribuição para focarem na programação e produção de conteúdo, em decorrência da grave crise financeira que atravessavam, resultado do endividamento da década de noventa e que se agravava com a desvalorização cambial, ao mesmo tempo que se percebia que a atuação em conjunto com as *telecoms* poderiam garantir a expansão do mercado, desde que essa expansão por parte das novas empresas de telecomunicações não adentrasse na questão do conteúdo. A crise financeira dos grandes grupos de comunicação nacionais, no começo do século XXI, era extremamente grave e, em conjunto com a entrada das *telecoms* no setor após o processo de privatização, resultavam em um processo de reavaliação das estratégias de expansão e controle de mercado em que atuavam, para que focassem nos ramos de atuação em que poderiam ter maior sucesso.

Identifica-se, portanto, até agora, três movimentos de dois grandes atores (*telecoms* e radiodifusores) no processo de construção da futura lei: 1 - a expansão do capital internacional, representado pelas *telecoms* nas estruturas de distribuição de conteúdo; 2 - a saída gradual dos grupos de mídia nacional da área de distribuição, em decorrência da crise

22 - *Características jurídicas do mercado brasileiro de audiovisual: a construção da lei 12.485 de 2011 e seus desdobramentos* (Dissertação de mestrado), Fernando Stival, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

financeira que atravessavam; 3 - a necessidade de que os grandes grupos de mídia nacionais (representado pelos radiodifusores) tivessem seu mercado e espaço de atuação protegido contra o avanço das *telecoms*.

Stival (2014) é muito preciso também ao descrever os interesses em jogo dos grupos de mídia nacionais, que percebiam que se especializar em alguns segmentos poderia ser vantajoso, enquanto os grupos internacionais ficassem limitados ao setor de distribuição de conteúdo, não vindo a se constituírem em futuros concorrentes em um ramo que dominavam.

[...] verifica-se que a abertura irrestrita do mercado não coincidia totalmente com os interesses dos operadores nacionais, pelo fato de que a concorrência direta pelo controle do conteúdo a ser exibido aos assinantes poderia causar significativos impactos a suas atividades.

Logo, a disposição para abertura do mercado por parte destes operadores foi limitada ao segmento de distribuição, ao passo que a concorrência direta de conglomerados de telecomunicações na programação, empacotamento e mesmo na produção de conteúdos era bastante indesejada.

Do mesmo modo que ocorrera em relação à radiodifusão, o controle sobre o conteúdo a ser exibido é que seria a chave para atuação no mercado de televisão por assinatura. Assim sendo, a entrada de novos grupos, dotados de elevada capacidade de investimento implicaria numa forte concorrência frente aos programadores nacionais e ao setor de radiodifusão. (STIVAL, 2014, pag. 88)

É possível observar, portanto, que, durante a tramitação do PL 29/2007, a preocupação por parte de alguns dos atores envolvidos (radiodifusores, programadoras) à entrada de concorrentes em segmentos econômicos se constituirá em uma das movimentações principais.

Sendo assim, esses dois protagonistas, as empresas de telecomunicação, que haviam chegado ao Brasil com as privatizações dos anos 1990, e as emissoras de radiodifusão, constituintes de um mercado oligopolizado e que se percebiam, de alguma forma, ameaçadas pelo avanço tecnológico e do grande capital, constituirão polos importantes na disputa de poder e influência na construção da futura lei de acesso condicionado, mas não serão os únicos. Haverá espaço ainda para outros interesses e atores atrás de espaço, recursos e afirmação econômica. Um desses personagens será possivelmente o grande beneficiado do conflito entre o grande capital nacional e internacional na disputa

audiovisual, e principal beneficiário do aumento de volume de recursos que afluirão ao Fundo Setorial do Audiovisual: os produtores brasileiros independentes.

III.11 - OS PRODUTORES BRASILEIROS INDEPENDENTES

Angustiado, agressivo, cacique, socialista, infantil – ou não, diante do Estado o cineasta, em geral, é fraco. Fraco, porque ele precisa do Estado e pouco tem a lhe oferecer em contrapartida. [...] O que daria respaldo ao cineasta para um diálogo com o Estado? (BERNARDET, 2009, pag.178)

A frase de Jean-Claude Bernardet, escrita em meados dos anos 1980, colocava questionamentos fundamentais que podem ser feitos sempre quando se analisa a relação entre os atores do setor audiovisual com Estado, seja na busca de recursos ou para definirem políticas públicas que sejam benéficas para a classe.

Como vimos anteriormente, no decorrer da história do cinema brasileiro, o meio cinematográfico sempre teve seus representantes e lideranças prontos para disputar espaços, pressionar a classe política ou realizar as negociações necessárias na tentativa de salvaguardar os interesses do setor. Em geral, a classe cinematográfica sempre foi possuidora de um grande capital cultural e simbólico que se constituía em seu mais poderoso instrumento. Ainda que seja uma relação instável e, muitas vezes, desigual no jogo de forças, como apontou Bernardet na frase acima, períodos e fases históricas do cinema brasileiro são caracterizados pelas relações entre a corporação e o Estado, assim como pelos resultados que foram alcançados dessa proximidade. O período áureo da EMBRAFILME e a criação da ANCINE, por exemplo, não poderiam ser imaginados sem que os representantes da classe cinematográfica estivessem de alguma forma envolvidos.

Entre suas principais características, como foi dito no início desta pesquisa, a classe dos produtores independentes teve, em praticamente todos os momentos de sua história, a debilidade e a fragilidade econômica que levam à dificuldade crônica de se tornar uma atividade autossustentável. Da insustentabilidade financeira própria, resultante de inúmeros fatores internos e externos à classe, processa-se um movimento recorrente de aproximação com Estado em variados momentos.

Já foi apontado anteriormente que o desenvolvimento empresarial e capitalista se realizou em outro ramo do audiovisual nacional, a televisão brasileira, que se consolida como uma estrutura altamente lucrativa e poderosa politicamente. Sempre houve, porém, um distanciamento enorme entre o cinema e a televisão aberta brasileira, mas que, além de ser

uma separação real, era também conceitual. A produção para televisão sempre havia sido relegada a uma posição de inferioridade em relação aos valores estéticos, artísticos e intelectuais que o cinema encarnava. Alguns cineastas transitavam entre os meios, produziam e dirigiam para televisão, mas quase sempre havia um distanciamento autoral, televisão e o vídeo eram considerados muitas das vezes o lugar de se ganhar dinheiro em trabalhos comerciais, sendo geralmente considerados como o rascunho de uma arte maior que era o cinema.

É interessante recordarmos que, nas tentativas de se colocar a produção audiovisual independente na televisão aberta, os embates se davam tendo como produto primordial a luta por mais espaço para as obras cinematográficas brasileiras, ainda que se falasse em espaço para obras audiovisuais, pouco era dito sobre como se abriria espaço para a produção independente, por exemplo, para ocupar as grades das emissoras.

No entanto, o que era produzido independentemente chegava à televisão através de um outro caminho, os anúncios publicitários. Sempre houve no setor audiovisual brasileiro empresas produtoras independentes que realizavam trabalhos para o único espaço de veiculação que havia. Grande parte do rico mercado publicitário brasileiro foi ocupado por produtoras que possuíam alta capacidade técnica e artística, produzindo obras publicitárias de padrão internacional, muitas vezes premiadas e reconhecidas pela qualidade. Essas empresas, no entanto, dificilmente teriam espaço, nas grades de uma emissora de televisão aberta, para veicular qualquer outro produto audiovisual, como, por exemplo, uma série ou um documentário produzido independentemente, que não tivesse sido feito por encomenda, uma situação que deixava as empresas produtoras na condição de prestadoras de serviço para os grandes canais de televisão. E o ponto mais importante nesse tipo de trabalho, sem que as produtoras fossem as proprietárias dos direitos autorais inerentes à obra que passavam à emissora.

Em grande parte da história da televisão aberta brasileira, foram extremamente raros os casos de produções independentes ocuparem as grades de programação, dado o processo de verticalização da cadeia produtiva que as grandes emissoras possuíam. Havia, às vezes, alguma produção independente, na qual os produtores eram também proprietários da obra, mas eram casos extremamente raros.

Dentro desse panorama de alta concentração econômica e verticalização da produção pelos canais de TV, algumas produtoras terminavam por realizar trabalhos como prestadores de serviço, o que gerava proximidade com os canais, mas sem o potencial para que se criasse um setor de produção realmente independente. Como não havia espaço para o produtor

independente, nem demanda para produção, não se desenvolvia um mercado de licenciamentos para os produtores que tivessem a coragem de se arriscar na área de produção de conteúdo.

A experiência de produzir como prestadores de serviço para os canais de televisão da televisão por assinatura durante os anos 1990, mais a trajetória de muitas produtoras no setor de publicidade começa a criar a consciência entre essas empresas de que era preciso se organizar para disputarem espaço no mercado e também para pressionar o poder público em busca de políticas para o setor. A ABPI-TV - Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão será resultado da busca por representatividade e espaço, tendo surgido da confluência de profissionais do setor e empresas na tentativa de se organizar uma entidade de classe de produtores independentes no final da década de 90 (SOUSA, 2018). De acordo com relatos colhidos informalmente para essa pesquisa com pessoas que acompanharam a tramitação legislativa, apesar de outras entidades de classe do setor audiovisual terem também participado da mobilização em torno do projeto de lei, a atuação mais relevante do setor audiovisual, durante o processo legislativo, teria sido exercida pela ABPI-TV (que se chama atualmente BRAVI - Brasil Audiovisual Independente).

Não se pode deixar de registrar que, em paralelo à expansão profissional dos produtores independentes, as políticas públicas, estruturadas a partir da criação da ANCINE também tiveram influência na consolidação da classe dos produtores independentes. Entre essas políticas, figura o Artigo 39, Inciso X, da Medida Provisória 2.228-1/01 que isentava a taxa de 11% (onze por cento) a programadora internacional que fizessem a opção de investir o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor da remessa ao exterior decorrente da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas em projetos audiovisuais brasileiros de produção independente. Os recursos provenientes do artigo 39 possibilitaram que fossem produzidas obras brasileiras independentes, que foram veiculadas pelas programadoras de TV por assinatura antes que a lei do SeAC fosse aprovada.

Além do artigo 39, as políticas para o setor audiovisual da APEX-Brasil, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, também foram ao encontro dos produtores independentes que tinham naquele momento pouco espaço nas janelas do território nacional, garantindo a circulação do produto audiovisual muitas vezes no exterior antes de ser veiculado no Brasil.

Em entrevista para esta pesquisa, foi apontado que, durante o processo de discussão do projeto de lei 29/2007, que resultaria na lei 12.485/11, a articulação dos produtores

brasileiros independentes foi se tornando cada vez mais profissional, aproximando-se a deputados, realizando viagens a Brasília, formando grupos de pressão. O testemunho do ex-assessor da presidência da ANCINE, Alexander Patêz Galvão, ilustra de forma bem humorada a transformação que a classe dos produtores passara durante o processo legislativo de discussão do PL 29/2007.

Uma época que a gente estava muito pessimista de que aquele PL (*o projeto de lei 29/2007*) ia dar em uma lei de fato. No início de 2011, lá pelo final de 2010, eu brincava com interlocutores: não seja tão pessimista porque, no mínimo, esse pessoal (*os produtores independentes*) aprendeu a fazer lobby e isso é importante. Então, no mínimo, daqui para frente eles (*os produtores independentes*) vão estar lá, contribuindo na política pública para o audiovisual. (Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da ANCINE, em entrevista ao autor, 2018)

A frase, dita em tom de brincadeira, mostra a forma como os representantes da produção independente para televisão passaram a compreender o jogo político através da tramitação do projeto de lei 29/2007 e, como consequência da necessidade de articulação junto aos representantes no Congresso Nacional e às instituições de poder, devido à complexidade da matéria em disputa, terminava por alterar o próprio modo de atuar de parte da corporação, que até então não possuía ainda uma presença política efetiva junto à esfera legislativa. Entre os interesses dos produtores brasileiros independentes no processo de construção da nova legislação estava a instituição de uma política de cotas e a busca de recursos para a produção. Entre os argumentos colocados a favor das cotas de conteúdo estava a defesa do produto audiovisual nacional, a necessidade de maior pluralidade nos conteúdos exibidos, a existência de políticas semelhantes em outros países, em especial na Europa, além da escassa penetração do conteúdo independente brasileiro na TV paga que seria guiada por um viés estritamente comercial. O manifesto “*Cotas: política legítima de valorização e estímulo ao conteúdo nacional*”, assinado por 36 organizações²³ da sociedade civil, entre elas a ABPI-TV, entregue a deputados federais, em 2008, em apoio ao PL 29/2007,

23 Eram os principais signatários do manifesto estavam: ABPI-TV – Associação Brasileira dos Produtores Independentes em Televisão, ABCA – Associação Brasileira do Cinema de Animação, Apaci – Associação Paulista de Cineastas, ABCCOM – Associação Brasileira de Canais Comunitários, APTC/ABD-RS – Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos do RS, Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania, Abepec – Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais, Enecos – Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social, CBC – Congresso Brasileiro de Cinema, Federação de Cineclubes do Estado de São Paulo, Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, Rede de Mulheres em Comunicação, Sindcine – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo.

apontava que, na TV por assinatura, apenas 0,5% dos títulos de filmes veiculados eram nacionais.

A questão das cotas, no entanto, foi um dos grandes embates do trâmite legislativo, como conta Alexander Patêz, que acompanhou de perto o processo, pois na criação das cotas concluiu-se que eram necessárias, na verdade duas modalidades, uma relativa ao tempo dos programas veiculados e outra para os canais:

A gente começou a visualizar, é importante isso, que precisávamos de duas cotas, uma cota da produção dentro dos canais e outra que era a cota dos canais dentro dos pacotes. (Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da ANCINE, em entrevista ao autor, 2018)

Segundo seu relato para essa pesquisa, a questão das cotas nos pacotes de conteúdo foi um dos pontos que mais gerou debate durante as comissões do processo legislativo. Os radiodifusores teriam ainda, de alguma forma, o temor de que a reivindicação das cotas pudesse de alguma forma se espalhar para outros segmentos, em especial para a TV aberta. A constituição de cotas para o produto audiovisual brasileiro independente despertava ainda o medo nas distribuidoras internacionais de conteúdo de que a ideia se espalhasse por outros países da América Latina e não era aceita, principalmente pela Sky, que chegou até a promover uma campanha, em 2010, contra a medida sob a alegação de que haveria impacto nos preços ao consumidor final. A campanha da Sky contou com site (www.liberdadenatv.com.br) e envio de e-mails aos assinantes, em que demonstrava sua posição contrária à instituição das cotas, que alegava ser uma medida intervencionista e apontava para o risco de aumento do preço dos pacotes, se a medida fosse aprovada. Nesse embate dentro das discussões do PL 29, o veterano cineasta Luiz Carlos Barreto fez críticas diretas à posição da Sky em uma audiência pública em 2010, chegando a ser posteriormente processado pela empresa de DTH.

III.12 - O ESTADO, A ANCINE E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL

O quarto ator que se pode identificar no processo de criação da lei 12.485/11 é o Estado, por meio, no caso em análise, da ANCINE, a Agência Nacional do Cinema. A ANCINE que se estruturara nos anos anteriores e tivera sucesso na aprovação do projeto que criava o Fundo Setorial do Audiovisual, em 2006, havia se constituído, conforme determina a lei, em uma instituição de fomento, fiscalização e regulação, apesar de cada uma dessas funções terem se desenvolvido de maneira variada, a agência se tornava, aos poucos,

catalizadora das transformações do setor. É difícil não se afirmar que os destinos da política audiovisual brasileira, no começo do século XXI, estiveram ligados diretamente à consolidação da estrutura institucional da agência.

Se a origem da Agência Nacional do Cinema resultou da articulação do setor audiovisual e das articulações que se desenrolaram a partir do III Congresso Brasileiro de Cinema, pode-se dizer que sua consolidação levará à criação de um polo no qual as demandas e reivindicações do campo audiovisual serão ouvidas, canalizadas e desdobradas, em alguns casos, em políticas públicas. A interlocução se dará por meio da formação de um polo estatal (poderia ser também chamada de sociedade política, usando-se de uma abordagem gramsciana) em constante contato com a sociedade civil, que no caso são os grupos setoriais interessados na criação de um novo ordenamento jurídico que lhes garanta espaço, recursos e influência, e será a partir desses desdobramentos de demandas formuladas e pressões exercidas pelos diferentes atores, que se definirão o que deve ser encaminhado, tratado com prioridade ou relevância dentro do aparelho estatal. No caso da ANCINE, em particular, é possível dizer que é a partir da atuação dos grupos de pressão sobre o aparelho estatal e das relações da classe audiovisual com outros atores e instâncias (estruturas midiáticas, atores políticos, organismos de classe, etc...) que serão processadas e se constituirão as políticas para o setor.

No entanto, apesar de se constituir em polo de contato para as demandas da corporação, a agência não se constitui em uma mera caixa de ressonância das reivindicações e pressões setoriais, sendo uma estrutura estatal com autonomia e direcionamentos próprios e que se caracterizam acima de tudo pelas atividades de uma agência reguladora.

É importante registrar que entre os esforços para a consolidação da autonomia institucional, em sua primeira década de existência, a agência promoveu um esforço de se estruturar como um órgão público, marcado pela construção de um aparato técnico e pela formação de um corpo burocrático profissional, admitido através de concurso público, para o desempenho das tarefas relativas à atividade técnicas de regulação, fomento e fiscalização.

Nesse ponto, vale uma breve análise do papel estruturante da burocracia no caso da ANCINE, que pode parecer secundário ou até mesmo ser visto, em um primeiro momento, com preconceito, mas é a partir dela que se moldam procedimentos e se consolidam estruturas de funcionamento e de decisão. A estrutura burocrática que se constrói na agência, no período analisado por esta pesquisa, será peça fundamental na institucionalização de sua atuação e a ênfase no caráter técnico e analítico de seus quadros

e procedimentos terá a finalidade de se afastar das instâncias políticas que a compõe a possibilidade de direcionamento nas decisões de seleção de projetos ou aprovação de investimentos, por exemplo.

A relevância da estruturação do corpo burocrático na ANCINE no processo de institucionalização da agência pode ser observada, em um exemplo simples: O Comitê de Investimento do Fundo Setorial do Audiovisual (CI/FSA). Constituído por servidores públicos da agência e por funcionários do agente financeiro, o Comitê de Investimentos possuía, até 2017, independência de decisão ou recomendação sobre os investimentos a serem realizados pelo FSA. Em 2015, as decisões finais de investimentos passam a ser referendadas pela Diretoria Colegiada, que, na grande maioria dos projetos a serem deliberados, seguia a orientação do Comitê de Investimentos, sendo raros os casos de divergência. Nesse exemplo que uso aqui é possível inferir também que o Comitê de Investimentos pode ser considerado como uma tentativa de se afastar qualquer forma de favorecimento político ou ingerência sobre as decisões, relegando ao quadro burocrático a análise, a recomendação e a aprovação dos investimentos.

Mas o corpo burocrático desempenha também um papel maior na institucionalização em um sentido mais amplo, constituindo-se, além da estrutura de funcionamento cotidiano da agência, um mecanismo que atua para fundamentar análises e embasar as políticas públicas a serem criadas em um sentido mais amplo.

Considerando-se a ANCINE como uma agência reguladora, é evidente que, como nas outras agências, há o objetivo de, em alguma medida, gerenciar e ajustar os desequilíbrios entre os interesses privados e públicos, ou as assimetrias de mercado que possam existir. No entanto, diferente do que é o padrão para um agência reguladora na conjuntura de políticas neoliberais em que foram criadas no Brasil, em que deveria ser caracterizada pelo distanciamento na atuação, no sentido de se direcionar ou fomentar setores e dinâmicas econômicas, a ANCINE foi desde seu começo marcada por tentativas de restabelecer algum protagonismo estatal, seja na formatação de mecanismos de apoio à atividade audiovisual, como por exemplo a instituição, ainda na Medida Provisória 2.228-1/01, do Prodecine – Programa de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Brasileira e, posteriormente, no começo do funcionamento da agência, na alocação de recursos, que estavam relacionados a pequenos editais de produção.

Já em relação à tramitação do processo legislativo que levará à aprovação da lei 12.485/11, é possível avaliar que, para a Agência Nacional do Cinema, foi um momento que se constituiu tanto em uma oportunidade de se estabelecer mecanismos que a fortaleceram,

expandindo sua ação, sua capacidade de fomento e legitimando sua atuação, como no desempenho de seu papel de polo estatal ao qual se canalizarão as demandas dos produtores independentes, como foi apontado acima, e como também registrou Stival (2014):

a idéia da Ancine de promover uma política voltada à indústria nacional de audiovisual dependia necessariamente de sua capacidade de angariar apoio político por parte de grupos que pudessem encontrar nela um meio de também se fazer representar, um canal pelo qual seria possível que se comunicassem diretamente com tais instâncias de deliberação. É aqui que os grupos ligados aos produtores nacionais ganham importância para a construção da nova legislação e da formulação da política de cotas de programação do modo pelo qual ocorreu. Isso porque havia por parte destes uma demanda justamente pela adoção por parte do Estado de medidas desta natureza. [...] Existe aqui, portanto, uma convergência entre os interesses de ambos. Notadamente, o primeiro passo dado pela agência foi o de se aproximar dos agentes que busca representar, visto que originalmente a Ancine foi concebida como uma agência voltada ao desenvolvimento e fomento da atividade cinematográfica brasileira. No que tange aos produtores nacionais, a obtenção de apoio institucional seria determinante como uma plataforma para participação na criação de uma política pública voltada a atender seus anseios. (STIVAL, 2014, pag. 113, 114)

Se considerarmos o caminho que se inicia com a aprovação da lei 11.437/06, seria possível dizer que ao se constituir o Fundo Setorial do Audiovisual, o Estado encaminhava de maneira hábil, além da demanda da própria classe audiovisual na busca de recursos fundamentais à produção, seu próprio fortalecimento estratégico como instrumento regulatório e de fomento ao setor. Esse processo de fortalecimento institucional e financeiro se ampliaria na construção da lei 12.485/11, elevando a um patamar inédito o volume de recursos e ampliando as atribuições regulatórias da agência.

Esse duplo movimento, de recepção de demandas e articuladora de políticas públicas, colocará a agência em uma posição especial, como catalizadora das pressões de um dos atores das disputas que se desenrolariam na construção da lei. É possível conjecturar que, sem a estrutura institucional da ANCINE, as chances dos produtores independentes, em se fazerem ouvir e pressionarem o corpo legislativo ou as instituições a formatarem políticas públicas, seriam muito mais difíceis. No entanto, deve-se registrar mais uma vez, como foi feito acima, que a constituição de um espaço institucional em que demandas de um setor produtivo reverberavam não se constituiu em captura pelos agentes do mercado ou que

simplesmente se transformasse em uma estrutura de encaminhamentos ou ressonância de reivindicações, sendo preciso atentar para a complexidade dos cenários, atores e suas diferentes forças, assim como o contexto político em que se desenrolam as disputas, sendo oportuno não se esquecer que havia, no período em análise, uma tentativa política dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em recuperar o protagonismo do Estado brasileiro em diversos setores econômicos e sociais, como já foi dito no início desta pesquisa.

É fundamental, porém, que se atente para a importância da relação ANCINE-Produtores Independentes nas disputas para construção legislativa, que pode ser sintetizada, baseando-se nos apontamentos de Stival (2014) na busca de legitimidade e representatividade dos dois atores em questão, sendo que a agência precisava afirmar-se e se legitimar para assim poder implementar uma política consistente para o audiovisual e para isso precisava do apoio dos produtores independentes que, por sua vez, encontravam na agência um canal²⁴ institucional em que podiam ter alguma representação.

III.13 - A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 29/2007 NA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Pelas dificuldades inerentes em tentar refazer o processo de tramitação do projeto de lei 29/2007, tentarei nesse ponto fazer apenas alguns apontamentos sobre o processo legislativo do referido projeto, mas sendo preciso deixar claro que se trata de uma tentativa que não traduz toda a complexidade que o envolveu e que busca mais tentar registrar algumas transformações que se processaram no texto do PL, em especial, junto à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC, e a maneira como os diferentes interesses em jogo foram se moldando através das mudanças no conjunto de artigos do PL. Dado ainda o longo processo legislativo, é preciso ter em conta que se trata de apenas um breve recorte de todo o processo.

A tramitação do projeto que lei, que resultará na lei 12.485/11, começa em fevereiro de 2007 com o PL 29/2007, de autoria do deputado federal por Santa Catarina, Paulo Bornhausen (PFL/SC), que abordava a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e propunha a revogação de dispositivos da Lei nº 8.977/95,

²⁴ É interessante registrar que, na aproximação apontada acima, entre a agência e a classe dos produtores independentes, há uma proximidade como o que Gramsci definiu por Estado Ampliado, conceito que define a inter-relação entre a sociedade política (Estado) e a sociedade civil (ou conjunto de organismos privados).

especialmente às restrições da participação do capital estrangeiro nas concessionárias de telecomunicações de atuarem na prestação de serviço de TV a Cabo.

O texto do projeto de lei do deputado Bornhausen abordava a “comunicação social eletrônica”, que era definida como o conteúdo eletrônico distribuído por meio dos serviços de telecomunicações.

A distribuição de conteúdo eletrônico abrangia segundo o projeto os serviços de:

I - radiodifusão sonora; II - radiodifusão de sons e imagens; III - TV a Cabo; IV - Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH); V - Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS); VI - Outros serviços, conforme disposição da Anatel, além dos Serviço de Comunicação Multimídia – SCM; II - Serviço Móvel Pessoal – SMP; III - Outros serviços, conforme disposição da Anatel.

Era, portanto, um projeto que englobava uma enorme gama de atores, estendendo-se desde as tradicionais emissoras de televisão, passando pelas diferentes tecnologias da televisão por assinatura até as operadoras de telefonia celular. Em seu artigo 8º, propunha ainda que, às empresas de telecomunicações, fosse garantido o direito de produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico.

Art. 8º É assegurado às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações abrangidos pelo art. 5º desta Lei o direito de, no todo ou em parte, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico, sujeito à regulamentação desses serviços.

[...]

§ 5º A participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações não restringirá, em nenhuma medida, o direito assegurado no caput deste artigo para a realização de atividades de comunicação social eletrônica. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de lei 29/2007, 2007)

O texto inicial do projeto de lei não trazia, portanto, restrições à participação do capital das empresas de telecomunicação em relação à produção do conteúdo. É interessante observarmos como, no decorrer do processo de construção da lei, essa questão vai se moldando.

Logo no início da tramitação, ao projeto de lei 29/2007 foram apensados, ainda em fevereiro de 2007, dois outros projetos de lei relacionados ao tema: os PL 70/2007 e 332/2007.

O PL 70/2007, de autoria do deputado do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB-SP) Nelson Marquezelli, abordava tema relativo à produção e à programação e, em especial, sobre a adaptação da legislação frente aos avanços das tecnologias relacionadas à comunicação e o

provimento de conteúdo nacional. Defendia ainda claramente a criação de mecanismos que impedissem o processo de verticalização do setor pelos novos atores e que impedissem que o capital estrangeiro - presente nas empresas de telecomunicações - definisse o que seria produzido e distribuído.

o conjunto de normas foi projetado, como mecanismo de proteção da soberania e da cultura nacionais, para evitar que as empresas de telecomunicações sobretudo sob o controle de estrangeiros – uma vez que o setor de telecomunicações no Brasil hoje está completamente aberto à desnacionalização – tenham o poder de interferir na escolha dos conteúdos a serem transmitidos, ou na produção dos próprios conteúdos, controlando por essa forma todo o processo de criação e transmissão da comunicação social. (CÂMARA DO DEPUTADOS, Projeto de Lei 70/2007, 2007)

O outro projeto de lei, o PL 332/2007, de autoria dos deputados do Partido dos Trabalhadores (PT-SP) Paulo Teixeira e Walter Pinheiro abordava pontos ligados à televisão por assinatura, como a produção, programação, empacotamento, distribuição e espaço para produção nacional, regional e independente.

Quando o PL 29/2007 já tramitava pela CDEIC, um outro projeto é adicionado, em agosto de 2007, o PL 1908/2007, de autoria do deputado João Maia (PR-RN), que abordava questão das cotas de conteúdo nacional, ao mesmo tempo que mostrava alguma sintonia com as empresas de telecomunicações.

Art. 4º Não haverá restrições da participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações que produzam, programem, provejam ou distribuam conteúdo eletrônico por meio do serviço de comunicação eletrônica de massa.

[...]

Art. 7º A programação distribuída através do serviço de comunicação eletrônica de massa deverá conter em sua grade pelo menos 50% de conteúdo brasileiro, sendo que deste percentual 10% deverá ser produzido por produtores independentes brasileiros. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei 1908/2007, 2007)

O PL 29/2007 e os outros projetos de lei apensados são então encaminhados à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), tendo sido designado como relator o deputado federal do Partido dos Trabalhadores (PT-RJ) Jorge Bittar. Bittar era engenheiro e havia sido funcionário da EMBRATEL desde a década de 1970, entrando no movimento sindical e na militância política no início dos anos 1980. O deputado, segundo relatado para essa pesquisa, demonstrava conhecimento e interesse no tema.

Em Abril de 2007, é apresentado requerimento²⁵ da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), no qual se solicita a revisão do despacho inicial de maneira que a respectiva comissão se pronunciasse sobre o projeto de lei, pois havia sido distribuído apenas às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Entre as justificativas estava que o projeto de lei versava sobre a competência regimental da CDEIC e poderia “*produzir reflexos consideráveis relevantes na atividade econômica e nos segmentos empresariais envolvidos*”, além de “*impactos diretos na ordem econômica e interesses coletivos de amplitude nacional, além de envolver sua compatibilização com os efeitos concorrenciais de mercado*”.

A solicitação apontava ainda que o projeto envolvia interesses ligados à atuação do Estado no setor, atribuições à agência reguladora, interesses diversos e questões de mercado.

Busca-se, pela via legislativa, viabilizar a atuação da União, por sua agência reguladora, conferindo-lhe competência para organizar a exploração das atividades de comunicação social eletrônica, com abrangência, entre outros aspectos, de infrações à ordem econômica no setor de telecomunicações, além da enumeração de princípios relacionados à ordem econômica, sobre a vedação de monopólios e oligopólios, a liberdade de iniciativa e o direito à livre concorrência, a justa competição entre os prestadores da comunicação social. Demais disso, alinham-se diferentes preceitos aplicáveis às empresas prestadoras, inclusive sobre participação do capital estrangeiro, e aos atos de outorga da exploração dos serviços de telecomunicações. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Requerimento 754, de 2007)

Em junho de 2007, o PL 29/2007 é então encaminhado à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), sendo o deputado federal Wellington Fagundes (PR-MT) designado como relator.

Para ficar mais claro ao leitor sobre os documentos produzidos junto à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), é preciso que se faça uma breve descrição dos diversos substitutivos²⁶ que foram produzidos nesta comissão, pois tornará, mais claro o entendimento dos movimentos que se apresentavam junto a essa comissão na construção do projeto de lei.

25 Requerimento nº 754/2007, do Deputado Albano Franco, então presidente em exercício da respectiva comissão.

26 Para esta análise utilizo os substitutivos definidos no site da Câmara dos Deputados em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos.jsessionid=B3054087383BE6ED8386E0AF6B918790.proposicoesWebExterno?idProposicao=339998

O Projeto de Lei 29/2007 chega à CDEIC e é produzido o *primeiro substitutivo*, em cujo documento não consta data, mas no site da Câmara dos deputados registra a data de 04/10/2007. São então apresentadas emendas e produzido um novo documento, anexado junto ao *Parecer às Emendas ao Substitutivo*, também sem data no documento a que tive acesso, mas cuja data no site da Câmara dos Deputados consta como sendo 31/10/2007. É apresentado então um *segundo substitutivo*, no *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator*, com data também de 31/10/2007 no site da Câmara dos Deputados. Então em 22/11/2007, é apresentado junto ao documento *Complementação de Voto*, um *Terceiro Substitutivo (Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei nº 29, de 2007)*, que é o texto final na referida comissão. Por fim em 07/12/2007 é encaminhado à publicação o parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).

Na comissão após a análise são apresentadas vinte e cinco emendas, que em conjunto com outras que haviam sido apresentadas anteriormente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), terminam por levar a ser proposto um *primeiro substituto*.

O voto do relator apontava que o processo de convergência tecnológica levava à necessidade de atualização da legislação vigente.

O que se constata é que há, efetivamente, um processo de convergência, que representa acima de tudo uma consolidação de mercados que no passado eram segmentados. Desta forma, a lógica de se manter regulamentações distintas para esses mercados também não mais se sustenta. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório CDEIC, pag. 8, 2007)

O relatório ainda apontava que se fazia preciso que as divergências e tratamentos distintos na legislação entre as tecnologias do satélite e do cabo deveriam ser revistas, além de definir quatro pontos no substitutivo referentes à:

1 - Harmonização da regulamentação de TV a cabo e via satélite no País, com o intuito de introduzir uma regulação neutra do ponto de vista tecnológico.

2 - Viabilização da competição no segmento de TV por assinatura em seus diversos níveis: produção, programação, empacotamento e distribuição. Devendo ser observadas as dificuldades em se expandir a infraestrutura e a verticalização desta cadeia produtiva no setor. O substitutivo introduzia ainda o conceito de Poder de Mercado Significativo, que visava a limitar o poder econômico e de mercado de alguns *players* que poderiam impedir o equilíbrio do comércio de canais e distribuição.

3 – Atuação de órgão regulador no sentido de avaliar a oportunidade e conveniência em se impor obrigações de acesso (a ser remunerado) sobre a infraestrutura das empresas de TV por assinatura e telecomunicações.

4 – Promoção da pluralidade, da diversidade cultural e das identidades regionais e nacional, propondo que fossem distribuídos os sinais das emissoras locais.

Foram rejeitadas, no entanto, três emendas proposta na CCTCI, de números 5, 6 e 9, que, de acordo com o relator, impossibilitavam a integração do capital e das normas do setor de TV por assinatura com o setor de telecomunicações.

[...] a proposta de extensão do limite ao capital estrangeiro constante na Constituição Federal para o setor de radiodifusão às empresas de distribuição de TV por assinatura poderá trazer limites excessivos não apenas ao desenvolvimento do setor, mas restrições à integração das normas que regulam as atividades de telecomunicações, motivo pelo qual somos pela sua rejeição. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório CDEIC, pag. 10, 2007)

O limite estabelecido pela Constituição Federal para participação estrangeira no capital das emissoras de TV aberta, como se sabe, é de 30% e para o setor de telecomunicações não há impeditivo. O substitutivo apresentado não fazia referência ainda a qualquer limitação à produção de conteúdo por parte das empresas de telecomunicações, assim como havia sido previsto no texto original. O *primeiro substitutivo* apresentava também, já no início dos trâmites legislativos, um artigo que propunha elevar o volume dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) ao alterar a lei 11.437/06, em seu artigo 2º, inciso VII, de 5% para 10% os recursos do FISTEL para o setor audiovisual, definindo ainda percentuais de destinação dos recursos aos canais obrigatórios e com fins educativos e para a produção independente. Tal previsão não constava no texto original do PL 29/2007.

Art. 32. Os arts. 2º e 4º da Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.2o

.....
VII - dez por cento (10%) dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do caput do art. 2º da Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966;” (NR)

“Art.4º

.....

§ 3º cinquenta por cento (50%) dos recursos a que se refere o inciso VII do art. 2º desta Lei deverão ser aplicados no financiamento das seguintes atividades:

I – os canais de programação obrigatórios, ressalvadas as TVs abertas comerciais;

II – as emissoras de radiodifusão de sons e imagens com fins exclusivamente educativos;

III–as produtoras independentes.”(NR)

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório CDEIC, 2007, pag. 27-28)

Em um curto período de doze dias, são apresentadas trinta e duas novas emendas ao projeto do substitutivo do deputado Wellington Fagundes (PR-MT), das quais onze são rejeitadas, dando origem a um novo substitutivo.

É produzido então um novo documento *Parecer às Emendas ao Substitutivo* no qual se mantinha a defesa do conceito de Poder de Mercado Significativo, que, citava-se no relatório, era conceito, inclusive, usado pela Comunidade Econômica Europeia. O artigo 28 do novo texto dava a seguinte redação ao conceito:

A definição, pelo órgão regulador competente, de poder de mercado significativo nas atividades da cadeia de valor da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura levará em consideração fatores que incluirão, entre outros:

I - a dominância de mercado;

II - as barreiras de entrada a novas atuações, caracterizadas, inclusive, pela magnitude expressiva dos investimentos necessários à atuação na atividade e pela eventual dificuldade de duplicação de infraestrutura; e

III - a efetiva competição entre as empresas que atuarem nas atividades de que trata o caput deste artigo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer às Emendas ao Substitutivo*, 2007, pag. 18)

Havia ainda rejeição à emenda que tentava limitar o capital estrangeiro, permanecendo, nesse momento, a defesa de maior espaço ao capital internacional no setor e de que “a limitação da participação do capital estrangeiro a 49% pode desestimular investimentos, podendo inviabilizar produções com promissora capacidade de criação” (*Parecer às Emendas ao Substitutivo*, pag. 2, 2007), mas incluía-se a definição de conteúdo nacional que seria caracterizado como “conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro”, conforme a definição da Agência Nacional do Cinema. Havia ainda preocupação de se criar mecanismos que definissem cotas de conteúdo nos pacotes oferecidos ao assinante da TV por assinatura (Art. 19), fazendo referência inclusive à previsão constitucional para o

conteúdo nacional, embora se expressasse no texto preocupação com a interferência demasiada em atividade privada.

O documento trazia, em seu artigo 9º, a limitação à participação do capital das empresas envolvidas da seguinte maneira:

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o art. 3º, incisos I a IV, não implica, necessariamente, restrição de atuação nas demais, devendo ser observadas, contudo, as demais disposições desta Lei em especial a disposição contida no § 1º. deste artigo e da legislação vigente.

§ 1º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico não poderão deter o controle acionário de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente das plataformas das mesmas, assim como as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações não poderão, direta ou indiretamente, adquirir direitos de exploração de imagens de eventos nacionais de qualquer natureza, ou participar de empresa de produção de conteúdo nacional e de programação, onde exerçam qualquer influência na administração, independentemente das plataformas a que se destinem os referidos conteúdos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer às Emendas do Substitutivo ao Projeto de Lei 29, de 2007*, 2007, pag. 9)

É apresentado ainda, posteriormente, novo documento, o *segundo substitutivo*, junto ao *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator* e são feitos novos acréscimos com o objetivo de aprimorar o texto em construção, em especial, no que se refere às definições. O parecer mostra preocupação em não se definir uma “regulação explícita”, como reproduzido no trecho abaixo:

“Substituímos os dispositivos que previam regulação explícita das condições isonômicas e vedação de subsídios cruzados na oferta de programação ou de pacotes de programação por uma previsão mais genérica de tratamento não discriminatório. Como o objetivo último dessa cláusula de não discriminação é evitar o surgimento de práticas anticompetitivas, remetemos a possibilidade de intervenção diretamente ao órgão responsável pela defesa da concorrência, o CADE. Isto permite uma regulação mais leve e comprometida com a filosofia de conferir o mais amplo espaço possível às livres forças de mercado, tornando a intervenção da autoridade estatal mais a exceção do que a regra.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator*, 2007, pag.2)

No *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator*, são ainda apresentadas novas formulações relativas à restrição da atuação das *telecoms* no setor de produção e

programação de conteúdo, e vedação à exploração de imagens de eventos ou talentos artísticos. O objetivo, segundo o parecer, seria evitar uma concorrência predatória neste mercado.

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o artigo 3º, incisos I a IV, não implica restrição de atuação nas demais, exceto nos casos dispostos nesta lei, em especial nos parágrafos deste artigo.

[...]

§2º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, bem como as empresas de radiodifusão, não poderão, direta ou indiretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter maioria simples do capital votante de empresas concessionárias de serviços de telecomunicações.

§3º. Qualquer empresa poderá, diretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação no capital social de empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, desde que, em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das referidas empresas pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos que exercerão, obrigatoriamente, a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§4º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal não poderão, direta ou indiretamente, ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação superior a 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, nem sob qualquer forma exercer qualquer influência na administração, na gestão das atividades ou no conteúdo da programação dessas empresas.

§5º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão: I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos nacionais; e II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais, a não ser quando a aquisição destes direitos destinarem-se exclusivamente à produção de peças publicitárias.

[...]

§ 7º. As restrições contidas neste artigo e seus parágrafos não se aplicam a empresas cujos conteúdos produzidos ou programados sejam transmitidos ou distribuídos pela rede mundial de computadores (Internet). (CÂMARA DOS DEPUTADOS,

Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator, 2007, pag. 10 a 11)

Atente que no texto do substitutivo do *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator*, reproduzido acima, que as principais linhas que iriam nortear a limitação do capital estrangeiro na produção e programação de conteúdo tomavam forma. Ainda que o texto final da lei aprovada seja diferente, a base dos limites à propriedade já se definia na CDEIC, com as empresas de radiodifusão, de produção de conteúdo e programação audiovisual vedadas de ter controle ou participação superior a 50% nas companhias de telecomunicações e as *telecoms* impedidas de controlar ou ter participação acima de 30% das empresas de radiodifusão, de produção ou de programação.

É interessante registrar ainda que o conceito de Poder de Mercado Significativo foi removido do substitutivo na versão que acompanhava o *Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator*. O conceito seria utilizado, segundo o próprio parecer, na tentativa de se garantir *o acesso à infraestrutura de redes de operadores em posição dominante e a isonomia das condições de oferta de programadores e empacotadores com poder de mercado*. Porém alegava-se que os dois dispositivos haviam sido modificados ou removidos, não fazendo sentido que permanecessem.

Por fim, há um novo substitutivo apresentado junto à *Complementação de Voto* em que se inclui a questão das cotas de conteúdo nacional, que iriam ficar para ser discutidas posteriormente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), mas são introduzidas ainda na CDEIC. Segundo o texto, havia sido percebido que o tema tinha relação com a economia, sendo preciso abordá-lo já naquele momento.

Dentro do intenso processo de discussão havido em nossa Comissão, o ilustre e caro amigo Deputado João Maia ponderou, no entanto, que tal tema (*das cotas de conteúdo nacional*) apresentava uma característica intrinsecamente afeita à área de economia. Afinal, um dos objetivos fundamentais das cotas é a alavancagem de investimento no setor no país, gerando renda e empregos de alta qualificação. Dessa forma, incorporamos tal ponderação em nosso Substitutivo, acatando emenda do Deputado João Maia que estabelece cota de 50% de conteúdo nacional no empacotamento de canais, sendo 10% de produção independente brasileira. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Complementação de Voto*, 2007, pag. 4)

O projeto de lei 1908/2007, foi apresentado no final de agosto de 2007, pelo deputado João Maia (PR-RN), e o último a ser apensado ao PL 29/2007, quando este já tramitava na CDEIC.

Colocadas as peculiaridades dos diferentes substitutivos produzidos pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comércio, Indústria e Comércio (CDEIC) é interessante analisar a tramitação do projeto de lei e constatar as transformações que ocorrem no texto e os diferentes interesses que vão se aglutinando e consolidando no decorrer do processo.

Inicialmente o PL 29 previa apenas a abertura do mercado da televisão por assinatura para as empresas de telecomunicações, que ficariam livres *para produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico*. Já o *primeiro substitutivo* registrava ainda que a produção de conteúdo era livre, sem restrição ou sem distinção de quem os produzisse, como previsto no Artigo 12 do projeto de lei reproduzido abaixo:

Art. 12. A manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo único. É livre, em todo o território nacional, a produção de conteúdo audiovisual eletrônico. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Substitutivo ao Projeto de Lei 29, de 2007, 2007)

Outra peculiaridade que chama a atenção nesse primeiro substitutivo era a previsão de recursos para o Fundo Setorial do Audiovisual (Artigo 32, reproduzido acima anteriormente), que não existia no projeto original do deputado Paulo Bornhausen, e sem que houvesse ainda sido definidas cotas específicas, havendo apenas uma previsão vaga no artigo 19.

Art. 19. A critério da União, poderão ser estabelecidas, de acordo com o art. 222, § 3º, da Constituição Federal, e com o objetivo de atender a legislação em vigor, cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos específicos para serem cumpridas pelos empacotadores de conteúdo eletrônico.

Parágrafo único. O órgão regulador das cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos definidas pela União será a Agência Nacional de Cinema – Ancine. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Substitutivo ao Projeto de Lei 29, de 2007, pag. 19, 2007)

No documento produzido *Parecer às Emendas ao Substitutivo* já surge a primeira restrição clara à produção de conteúdo pelas empresas de telecomunicações e à participação em empresas produtoras de conteúdo e programação, assim como a limitação para as empresas de produção e programação na participação de empresa de telecomunicações, ainda que sem a definição de percentuais que a lei iria registrar no final.

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o art. 3º, incisos I a IV, não implica, necessariamente, restrição de atuação nas demais, devendo ser observadas, contudo, as demais disposições desta Lei em especial a disposição contida no § 1º. deste artigo e da legislação vigente.

§ 1º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico não poderão deter o controle acionário de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente das plataformas das mesmas, assim como as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações não poderão, direta ou indiretamente, adquirir direitos de exploração de imagens de eventos nacionais de qualquer natureza, ou participar de empresa de produção de conteúdo nacional e de programação, onde exerçam qualquer influência na administração, independentemente das plataformas a que se destinem os referidos conteúdos.(CÂMARA DOS DEPUTADOS, Parecer às Emendas ao Substitutivo, pag. 9, 2007)

Em um processo de lapidação do texto do projeto de lei, que muito provavelmente foi resultado de pressões e interesses diretos, *no segundo substitutivo* produzido, surgem ainda mais claramente os limites de propriedade para as empresas de telecomunicações e produtoras que nos parágrafos do artigo 9º determinava:

§2º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, bem como as empresas de radiodifusão, não poderão, direta ou indiretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter maioria simples do capital votante de empresas concessionárias de serviços de telecomunicações.

§3º. Qualquer empresa poderá, diretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação no capital social de empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, desde que, em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das referidas empresas pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos que exercerão, obrigatoriamente, a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§4º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal não poderão, direta ou indiretamente, ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação superior a 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, nem sob qualquer forma exercer qualquer influência na administração, na gestão das atividades ou no conteúdo da programação dessas empresas.

§5º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão: I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos nacionais; e II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais, a não ser quando a aquisição destes direitos destinarem-se exclusivamente à produção de peças publicitárias.

[...]

§ 7º. As restrições contidas neste artigo e seus parágrafos não se aplicam a empresas cujos conteúdos produzidos ou programados sejam transmitidos ou distribuídos pela rede mundial de computadores (Internet). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Parecer às Emendas ao Substitutivo do Relator, pag. 10 a 11, 2007)

O texto se assemelha muito no conteúdo ao texto final que será aprovado na lei 12.485/11. A análise das transformações no texto durante a tramitação do PL 29/2007 pela CDEIC é um exercício interessante para se observar como, em um período de cerca de dois meses, diferentes interesses foram se materializando no processo legislativo. Segundo apurado por essa pesquisa, teria sido na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) que o *lobby* das empresas de radiodifusão teria sido mais atuante, podendo ser as mudanças do texto, na direção da exclusão das *telecoms* da produção direta de conteúdo audiovisual, uma de suas consequências.

Nesse sentido, Stival (2014) faz uma análise muito precisa sobre os diferentes interesses que se colocaram em jogo durante a tramitação do projeto de lei e como foram sendo moldados para que alguma proteção ao mercado dos *players* nacionais dominantes fosse garantida em sua área de atuação.

[...] quando se trata de analisar as alterações trazidas pela Lei 12.485 de 2011, deve-se ter em mente que, apesar de suas justificativas oficiais no sentido de se promover um ambiente com maior concorrência no setor e de facilitar o acesso ao mercado, quando observamos seu processo de elaboração, podemos perceber que essa é uma afirmação parcialmente verdadeira, já que, como visto, a participação dos grupos interessados no processo de elaboração da legislação foi com a finalidade de assegurar por meio das normas legais algum tipo de limitação de acesso a seus segmentos, na tentativa de assegurar suas respectivas posições de mercado. (STIVAL, 2014, pag. 90)

III.14 – ASPECTOS RELEVANTES DA LEI 12.485/11

O projeto de lei aprovado, que no início de sua tramitação visava, especialmente, corrigir a defasagem da legislação regulatória do mercado de televisão por assinatura e, assim, possibilitar a entrada do capital estrangeiro no setor da TV paga, trouxe algumas determinações que foram inovadoras ao setor audiovisual, como limites à propriedade privada em diferentes elos da cadeia do audiovisual e, principalmente, cotas de conteúdo de programação e de canais. Ainda que, em alguns dos artigos do normativo aprovado, seja possível perceber interesses de grupos de pressão que atuaram na sua construção, a lei pode ser considerada um marco importante por criar instrumentos diversos e com potencial de alterar a estrutura do mercado ao possibilitar a entrada de novos agentes, impor limites à propriedade e à área de atuação dos atores do setor, ao criar novas taxas e alterar a destinação de recursos, instituir cotas de conteúdo e de canais nos pacotes.

Não se deve perder de vista que o setor da TV por assinatura, no começo do século XXI, apresentava-se extremamente concentrado, um mercado dominado por praticamente apenas dois grandes agentes econômicos (Grupos Globo e Abril), criando pouca competitividade e diminuindo a expansão do mercado, em razão dos preços elevados (SANTANA, 2019). Nesse sentido, o deputado Jorge Bittar (PT-RJ), que foi relator do projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), em audiência pública em agosto de 2007, expôs um panorama geral da TV por assinatura no momento inicial de tramitação do projeto de lei e como a pouca concorrência terminava por bloquear a expansão do setor.

A tevê por assinatura no Brasil, como demonstraram aqui diversas exposições, representa uma parcela mínima da população brasileira. Tenho a clareza de que, nesse ambiente em que a economia revela sinais claros de saúde, em que há um crescimento do poder aquisitivo da população e da massa salarial, ou seja, em que há um mercado brasileiro em expansão graças ao crescimento econômico, em que há certas políticas que melhoram a distribuição da renda em nosso País, é preciso que se melhore a oferta. Imagino que, em um ambiente em que mais agentes estejam comprando e vendendo conteúdos por meio do sistema de tevê por assinatura, venhamos a ter preços menores para os usuários e a expansão do setor. Então, não estou falando na divisão do mercado atual de telefonia e tevê por assinatura, mas na ideia de um mercado que seja significativamente maior do que o mercado atual, tanto para a banda larga quanto para a venda de conteúdos em nosso País.

(Deputado Jorge Bittar (PT-RJ), em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 15/08/2007).

Dessa forma, as alterações da nova legislação colocavam no mercado novos competidores, ampliando a oferta, estimulando a redução do preço ao assinante na tentativa de alterar o quadro que se desenhara nos primeiros vinte anos da TV por assinatura.

Já ao dividir os diferentes elos da cadeia produtiva do audiovisual, a lei 12.485/11 buscou criar limites para a exploração conjunta dos diferentes elos que a compõem (ALIMONTI, 2014). No artigo 5º encontram-se definidos alguns dos limites de propriedade determinados pela lei, sendo vedado às empresas concessionárias ou permissionárias de radiodifusão sonora e sons e imagens, produtoras e programadoras, com sede no Brasil, o controle ou a titularidade superior a 50% do capital total e votante de empresas de telecomunicação, não podendo ainda explorar diretamente estes serviços.

No parágrafo 1º, do artigo 5º, encontram-se os limites às empresas prestadoras de serviço de telecomunicação, que ficam impedidas de possuírem controle ou participação superior a 30% do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens, produtoras e programadoras com sede no Brasil, não podendo também explorar diretamente este serviço.

A lei ainda trouxe, em seu artigo 6º, vedação sobre a produção de conteúdo audiovisual, ao instituir que empresas de telecomunicação não poderão adquirir ou financiar aquisição de direitos de exploração de imagens e sons de eventos de interesse nacional ou contratar talentos artísticos nacionais, incluindo direitos sobre obras de autores nacionais. Percebe-se que há a intenção de limitar o poder econômico que as *telecoms* poderiam ter na aquisição de direitos sobre eventos de grande interesse, como, por exemplo, a Copa da FIFA ou as Olimpíadas, ou contratação de artistas renomados ou mesmo direitos sobre obras brasileiras.

Durante as entrevistas para essa pesquisa, foi revelado que nas discussões do Projeto de Lei 29/2007, a divisão das atuações dos atores envolvidos e a definição dos limites foi informalmente batizada de “Tratado de Tordesilhas”, como relatou para essa pesquisa Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da ANCINE, que acompanhou a tramitação do PL,

“Esse projeto (o PL 29/2007) vai para Comissão de Desenvolvimento Econômico, que era outra comissão, e lá o interesse do radiodifusores foram mais atendidos. Lá que foi criado aquilo que eu denominei de “Tratado de Tordesilhas”, no qual quem faz conteúdo não passa para rede, não faz atividade de rede, e

quem faz atividade de rede não adentra a questão do conteúdo. (Alexander Patêz Galvão, ex-assessor da Presidência da Ancine, em entrevista ao autor, 2018)

O “Tratado de Tordesilhas”, como fora apelidado pelos envolvidos no processo de construção da lei viria a ser uma das medidas mais fortes no impedimento da verticalização do setor, ao mirar a concentração de capital pelos diferentes elos da cadeia produtiva e bloquear que produção e distribuição ficassem nas mãos de um único agente. No entanto, os interesses em especial dos radiodifusores brasileiros em não ter as empresas de telecomunicações atuando na produção – pois poderiam representar um grave risco ao domínio que as empresas nacionais possuíam na área - também terminam por ser um dos efeitos das determinações aprovadas nos artigos 5º e 6º da lei.

Stival (2014) aponta que a medida contra a verticalização poderia também resultar em limites ao processo concorrencial na produção de conteúdo:

[...] deve-se ter em mente que, dadas as condições do setor nacional e do ponto de vista dos grupos que o compõem, a vedação da atuação das distribuidoras em segmentos de programação e produção, somadas às restrições previstas no art. 6º da Lei com relação à aquisição de direitos de transmissão de determinados eventos, desempenha um papel de limitar a concorrência nestas atividades.

Isso porque a centralização das atividades em torno de alguns agentes principais no momento anterior à reforma legal garantiu aos grupos nacionais maior poder de mercado no setor, de modo que é possível alegar que os únicos grupos que teriam capacidade de efetivamente concorrer com estes nas cadeias de programação e produção são aqueles que agora estão impedidos de fazê-lo, nomeadamente as empresas de telecomunicações adstritas à atividade de distribuição. (STIVAL, 2014, pag. 130 - 131)

Não deixa ainda de ser, de certa forma, um pouco irônico e contraditório que as limitações à propriedade cruzada na produção e distribuição na televisão paga, previstos nos artigos 5º e 6º, da lei 12.485/11, tenham vindo da pressão e interesses de grupos que, durante décadas, praticaram tais estratégias sem serem incomodados por qualquer perspectiva regulatória.

A lei instituiu também uma nova e poderosa fonte de recursos para o FSA através da cobrança da Condecine de empresas de telecomunicações ao alterar o artigo 32 da Medida Provisória 2.228-1/01 que instituiu um novo fato gerador a incidir anualmente sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente,

distribuir conteúdos audiovisuais, que no caso atingia especialmente aparelhos celulares. Os valores a serem recolhidos pelos variados aparelhos de telecomunicação (não se restringindo apenas a celulares, mas também a antenas e outros) foram definidos em um anexo à Medida Provisória 2.228-1/01. Como os valores a serem recolhidos pelos celulares são relativamente baixos (pouco mais de três reais), mas devido ao enorme número de aparelhos, o efeito multiplicador de recursos foi enorme. Após a instituição do novo fato gerador, o volume de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual passou de 216 milhões em 2011 para 1,03 bilhão de reais em 2014. Os recursos seriam disponibilizados para que se fomentasse a produção brasileira independente, que deveria ocupar os espaços determinados pela lei nas cotas de conteúdo. Resultado de uma engenharia financeira sobre os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), o processo se deu sem que se aumentasse a carga tributária, mas se realizando um remanejamento de recursos do FISTEL, como explicou o deputado Jorge Bittar (PT-RJ), relator do projeto, ao jornal Estado de São Paulo, ao final da tramitação na Câmara dos Deputado, “Para que não houvesse impacto (para o consumidor), reduzi a alíquota do FISTEL (Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (sic)) em mais ou menos 10% e agreguei a outro fundo” (BITTAR, 2010, pag. 39).

Visto que não haveria aumento de custos, as empresas de telecomunicações não se opuseram à medida naquele momento, no entanto, posteriormente, em 2016, através de seu sindicato patronal (SindiTeleBrasil - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal) entraram com uma liminar para suspender a cobrança da Condecine-Telecom, como ficou conhecida. No entanto, a justiça terminou por decidir pela legalidade da cobrança.

A Lei nº 12.485/11 determinou ainda alterações na Medida Provisória 2.228-1/01 e na lei 11.437/06²⁷ ao estipular que parte dos recursos arrecadados através da CONDECINE deveriam ser obrigatoriamente investidos em produtoras brasileiras independentes

²⁷ Art. 4º [...] § 3º As receitas de que trata o inciso III do caput do art. 33 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, deverão ser utilizadas nas seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito).

I - no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados; (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito).

localizadas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (CONNE). Em um movimento que representa uma tentativa de descentralizar a produção para além do eixo Rio-São Paulo, ficou definido na lei a reserva de recursos para regiões específicas. O percentual destinado a fomentar a produção audiovisual em tais regiões seria de, no mínimo, 30% dos recursos previstos inciso III do caput do art. 33 ²⁸ da Medida Provisória nº 2.228-1 (recursos pagos em especial pelas *telecoms*).

A regionalização da comunicação social e da produção independente se encontra prevista entre os preceitos constitucionais, expresso em seu artigo 221, que define que emissoras de rádio e televisão atenderão, entre outros princípios, ao da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, assim como ao estímulo da produção independente. Apesar de tais previsões constitucionais não terem sido até hoje observadas em relação à televisão aberta, na TV por assinatura havia um campo em que era possível, dentro da conjuntura de disputas e de atualização da legislação, como foi apresentada anteriormente, um campo para a aplicação de tais princípios.

A reserva de recursos para produção regional, talvez, tenha sido, ao menos no texto da lei, um dos mecanismo criados com real potencial para modificar profundamente o cenário da concentração produtiva no setor, tanto em termos da redistribuição do capital para novos atores, quanto da própria modificação das dinâmicas espaciais da produção em si, ao possibilitar que produtoras fora do tradicional eixo Rio-São Paulo pudessem ter acesso aos recursos públicos²⁹.

Vale registrar que internamente a ANCINE buscou ter controle efetivo sobre os limites mínimos definidos pela lei dos recursos do FSA aplicados às regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Nas Chamadas Públicas seletivas até 2016 sob controle da Superintendência de Desenvolvimento Econômico (SDE), na qual eu trabalhei, por exemplo, os recursos do CONNE eram monitorados a cada reunião do Comitê de Investimentos e, quando atingido o limite para a destinação de recursos fora das regiões previstas pela reserva, não eram realizados novos investimentos nessas regiões, ficando os recursos restantes reservados exclusivamente para o CONNE, conforme define a lei³⁰.

²⁸ Art. 33. A Condecine será devida para cada segmento de mercado, por:

[...]

III - prestadores dos serviços constantes do Anexo I desta Medida Provisória, a que se refere o inciso II do art. 32 desta Medida Provisória. (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011)

²⁹ A ANCINE criou, posteriormente, em editais específicos, a previsão de reserva de recursos também para a região Sul, Minas Gerais e Espírito Santo.

³⁰ No entanto, apesar da previsão da lei e do esforço interno da ANCINE em respeitar os limites legais de destinação, os valores destinados para Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficaram abaixo dos previstos, respondendo apenas por 16 % (SANTANA, 2019).

Um outro ponto relevante, a criação de cotas para o conteúdo brasileiro de produção independente é provavelmente um dos grandes avanços da nova lei, sendo um marco histórico por ser, pela primeira vez efetivamente implementada uma política de cotas na televisão brasileira, ainda que se trate apenas da televisão por assinatura, é inegável que foi um avanço para a circulação do produto audiovisual brasileiro independente.

Como foi mostrado anteriormente, uma das características do desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro foi o distanciamento que marcou a relação entre televisão, cinema e a produção independente ao longo de sua história. As tentativas de se criar uma regulamentação que possibilitasse a sinergia entre produtores independentes e grandes grupos de radiodifusão brasileiros foram infrutíferos e conflituosos até muito recentemente (recordemos o GEDIC e a ANCINAV).

As assimetrias de poder econômico, a influência política, além da capacidade de dominarem o debate público sempre foram obstáculos que se apresentaram nas tentativas de regulação dos grandes agentes econômicos midiáticos nacionais. No entanto, na televisão por assinatura, possivelmente em decorrência de sua ainda pequena penetração, naquele momento, entre a população brasileira, não havia uma reatividade tão grande dos agentes econômicos quando alguma forma de regulação era colocada em debate. Havia resistências e interesses em jogo, mas os atores envolvidos possibilitavam uma outra forma de debate que abria a possibilidade de constituição de uma janela mais plural e diversificada, permitindo que a produção independente alcançasse as telas da TV por assinatura. Um exemplo, ainda nos anos 90, foram os debates em torno da Lei do Cabo que contou com a participação do Fundo Nacional para Democratização da Comunicação - FNDC e que apresentou avanços, como por exemplo, a possibilidade de espaço para programação regional, que era um quesito de julgamento de propostas, previsto no Decreto 2.206/97, que regulamentou a Lei 8.977/95, ou ainda de canais de interesse coletivo ou para a veiculação de obras audiovisuais e cinematográficas nacionais (Art. 74 do Decreto 2.206/97)

Já na construção da lei 12.485/11, as reivindicações históricas dos produtores independentes para terem acesso a um mercado oligopolizado fizeram-se ouvir de alguma forma. Foram instituídas cotas de conteúdos semanais, de três horas e meia no horário nobre para a produção independente brasileira e cotas nos pacotes de programação. As cotas semanais garantiriam a presença inicial da produção independente nacional e a cota nos pacotes criava a possibilidade de programadoras brasileiras independentes

conseguirem entrar no mercado, para isso foi reservado a elas 1/3 dos canais de acesso condicionado. Para que o produto independente chegasse às telas, o Estado, por meio de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, garantiria que fossem produzidas obras para serem veiculadas.

Como foi apontado acima, a questão das cotas foi um dos pontos que gerou grande debate durante o processo de tramitação do projeto de lei, tendo a oposição especialmente da operadora Sky.

É preciso, no entanto, não esquecer que as cotas de conteúdo e outros pontos relativos ao conteúdo nacional, segundo o artigo 41³¹ da lei, estão previstos para vigorarem por doze anos, expirando-se, portanto, em 2023, quando, ao menos na teoria, o mercado deveria ter consolidado a demanda pelo produto brasileiro independente e assim o setor atingiria, de alguma maneira, a capacidade de autossustentar-se. Segundo dados recentes³², a demanda por conteúdo nos canais da TV por assinatura já superam os definidos pelas cotas, revelando que a política pública foi exitosa em abrir espaço ao produto audiovisual brasileiro, mas a autossustentabilidade do setor ainda parece ser um horizonte a ser alcançado.

É possível encontrar ainda uma outra contradição ou ironia neste ponto da lei 12.485/11, como foi apontado acima, a respeito dos limites à propriedade, pois a presença do conteúdo nacional independente, reservado através das cotas de conteúdo, foi garantido dentro de um processo de expansão do capital internacional na TV por assinatura. É possível justificar que a força e o movimento do capital internacional são inexoráveis e se enxergou uma oportunidade para que alguma produção independente conseguisse acesso àquele espaço, mas ainda assim, me parece, em alguma medida, um movimento contraditório.

Como dito acima, em relação a questão do conteúdo nacional, não se deve perder de vista que a vigência das cotas de conteúdo nacional independente possui prazo para terminar (art. 41). Deve observar-se ainda os movimentos atuais das empresas de telecomunicações de derrubarem as barreiras e limites e assim adentrarem no setor de produção de conteúdo. O Projeto de Lei nº 3.832³³, de 2019, que procura alterar os artigos 5º e 6º da lei 12.485/11

31 -Art. 41. Os arts. 16 a 23 deixarão de vigor após 12 (doze) anos da promulgação desta Lei.

32 - Segundo dados de 2017, a programação brasileira independente teria ocupado 20,8% do espaço no horário nobre para os canais não infantis e 19,2% nos canais infante-juvenis. Para maiores detalhes ver: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tv_paga_2017.pdf

33 Projeto de Lei nº 3832, de 2019. Ementa: altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para eliminar as restrições à concentração da propriedade entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e produtoras e programadoras do

já se encontra em fase final de tramitação no Congresso Nacional. Além das alterações específicas na lei do SeAC, a recente proposta de emenda constitucional de revisão dos fundos públicos, PEC 187³⁴, de 2019, cria receios de que o Fundo Setorial do Audiovisual poderá ser atingido. De que maneira os setores da produção audiovisual independente brasileira, em geral dependente de recursos e políticas públicas, irão se articular neste momento de profundas mudanças, de implantação de um projeto econômico maior de viés ultraliberal, ainda é uma incógnita.

Serviço de Acesso Condicionado. Detalhes em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137517>

³⁴ Proposta de Emenda à Constituição n° 187, de 2019. Ementa: institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Detalhes em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>

IV - CONTRADIÇÕES E DESAFIOS ESTRUTURAIS DA CORPORAÇÃO AUDIOVISUAL

O estudo aqui desenvolvido procurou traçar um panorama da história recente da construção do Fundo Setorial do Audiovisual, criado pela lei 11.437/06, que se estruturará em um mecanismo de fomento que irá alterar a relação entre o Estado e os agentes do setor, resultando no fortalecimento institucional da Agência Nacional do Cinema, dando-lhe novas capacidades regulatórias, além de se constituir em um projeto que procurava estruturar de maneira sistêmica o setor audiovisual brasileiro independente. O estudo percorreu ainda o processo de construção da lei 12.485/11, fruto da relação entre a defasagem legislativa, avanço tecnológico e entrada do capital internacional no mercado da televisão por assinatura, além de ter se constituído em arena de disputa entre diferentes grupos de interesses. Da confluência de todos esses fatos e elementos terminou por ser moldada, através de uma estrutura institucional estatal e com a pressão e atuação de diferentes atores em seu processo de construção, uma poderosa ferramenta de investimento para um campo setorial específico, que possibilitou por período de mais de uma década o incremento da produção audiovisual brasileira independente e sua presença em espaços que antes eram restritos.

IV.1- A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL

Como foi apontado nos capítulos anteriores, no começo do século XXI, observou-se o processo de estruturação institucional que possibilita a aproximação da corporação audiovisual ao aparelho estatal e assim leva a uma maior interação entre Estado e o setor. Com a revisão e reestruturação do papel do Estado no começo do século, após a onda neoliberal dos anos 1990, ressurgem mecanismos que tornam o investimento direto no setor audiovisual novamente possível, concluindo-se que a atuação da Agência Nacional do Cinema e o novo momento que é marcado pela gestão dos presidentes Lula e Dilma foram pontos que, dentro de um contexto mais amplo, redesenharam a política cultural, dando novo protagonismo ao Estado ao se colocar a cultura e o audiovisual no nível de outras políticas de Estado, assim como reestrutura e leva a uma dimensão inédita o financiamento federal ao audiovisual.

Um estudo do IPEA, publicado em 2007, registrou um panorama da evolução institucional do Ministério da Cultura a partir de meados dos anos 1990 e dos mecanismos de apoio à cultura, enfatizando as discussões que tomavam forma no início do primeiro mandato do presidente Lula:

Na última década a área pública de cultura fez um esforço de consolidação institucional e um dos seus pilares foi a constituição e aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento, em especial através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que dispõe de mecanismos orçamentários e extraorçamentários (fundos de investimento e incentivos fiscais) de financiamento. A partir de 2001, agregou-se a esse esforço a constituição do Programa Nacional de Desenvolvimento do Cinema (Prodecine), que contém um fundo para o cinema com recursos vinculados e, agora, no Governo Lula, discute-se intensamente reformas e aperfeiçoamentos das legislações de incentivo e a criação de novas fontes de financiamento. Além disso, discute-se o redirecionamento da atuação pública na área, com a revisão do papel do Estado, com o redesenho de instituições históricas e a criação de outras com o objetivo de implementação de políticas nacionais de cultura. (SILVA, 2007, pag.170)

As mudanças que diziam respeito a reformas e aperfeiçoamentos, assim como à criação de novas fontes de financiamento, foram se moldando ao longo dos anos por meio da estruturação de políticas culturais de Estado³⁵, nas quais era perceptível o norte do fortalecimento institucional do campo cultural, o audiovisual aí incluído. Em 2011, por exemplo, o setor audiovisual constava em cinco dos cinquenta e três itens do Plano Nacional de Cultura³⁶, o documento em que se definia o planejamento de longo prazo do Ministério da Cultura. E algumas das metas se mostravam realmente ambiciosas, como a participação de 25% do espaço dos canais da televisão aberta pela produção audiovisual brasileira independente.

35 Podemos citar entre essas políticas de Estado a criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC)

36 As metas do Plano Nacional de Cultura para o audiovisual são:

Meta 21) 150 filmes brasileiros de longa-metragem lançados ao ano em salas de cinema

Meta 27) 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema

Meta 40) Disponibilização na internet dos seguintes conteúdos, que estejam em domínio público ou licenciados: 100% das obras audiovisuais do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira; 100% do acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); 100% dos inventários e das ações de reconhecimento realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); 100% das obras de autores brasileiros do acervo da Fundação Biblioteca Nacional (FBN); 100% do acervo iconográfico, sonoro e audiovisual do Centro de Documentação da Fundação Nacional das Artes (Cedoc/Funarte)

Meta 43) 100% das Unidades da Federação (UF) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação

Meta 44) Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta; 20% nos canais da TV por assinatura

Ainda como exemplo das alterações pelas quais o Ministério da Cultura passara, ganhando uma nova dimensão no período em análise, o orçamento para a cultura, nos governos Lula e Dilma, havia passado de R\$ 634 milhões, em 2003, para R\$ 2,58 bilhões, em 2016.

Foi a partir desse esforço, de consolidação institucional e busca de recursos para novos mecanismos de investimento, que se insere a criação do Fundo Setorial do Audiovisual, com o objetivo de aportar recursos nos três programas de desenvolvimento do audiovisual brasileiro, a partir de uma abordagem sistêmica do setor, englobando todos os elos que o compõe.

A criação do Fundo Setorial do Audiovisual se dá após a derrocada do anteprojeto de regulação que propunha a criação da ANCINAV, que termina por ser engavetado, devido à reação de setores da classe audiovisual e da mídia corporativa que o taxaram de dirigista, autoritário (entre outras qualificações) e de afrontar a liberdade de expressão. A partir do insucesso de se colocar em discussão um projeto de regulação ampla, é possível dizer que há uma mudança nas estratégias para implementação das políticas públicas para o setor audiovisual (*Semitransformismo / transformismo*) em que se deixará o embate direto e enfrentamentos mais profundos e estruturais, para se promover mudanças consensuais e, em grande medida, conciliadoras (que chamei de *via passiva*).

No final do ano de 2006, com a criação do Fundo Setorial do audiovisual tem-se o retorno do protagonismo estatal no investimento direto ao setor audiovisual desde o final da EMBRAFILME. A nova modalidade de fomento que é inaugurada não substituirá integralmente os mecanismos de fomento indireto ao setor, mas dará novamente ao Estado a capacidade de decisão sobre os investimentos a serem realizados. Diferente de outras políticas públicas até então implementadas, o fundo terá como característica o aspecto globalizante ao se direcionar para todos os elos da cadeia audiovisual (produção, distribuição, exibição).

Como parte da consolidação institucional e financeira, o FSA irá adquirir uma nova dimensão em 2011, com a aprovação da Lei 12.485/11, a lei que regulamenta a comunicação audiovisual de acesso condicionado, que possibilitará o aumento da arrecadação de recursos financeiros, com a criação de uma nova CONDECINE a ser recolhida pelas empresas de telefonia, que passará de um orçamento de R\$ 37.963.007,

em 2007, para um orçamento de R\$ 1,03 bilhão, em 2014 (ano em que houve a maior dotação³⁷ ao FSA).

A lei 12.485/11 será resultado de um processo legislativo complexo, que se estenderá por mais de quatro anos, no qual diferentes interesses e grupos de pressão se articularão para que consigam resguardar seus diferentes interesses. Entre os principais atores que participam do debate político durante o processo legislativo destacaram-se as empresas de telecomunicações, as empresas que constituem o oligopólio midiático nacional, os produtores independentes brasileiros e a Agência Nacional do Cinema.

Com a aprovação da Lei 12.485/11 é evidente que há um movimento crescente de afirmação do espaço a ser ocupado pelo audiovisual brasileiro por parte do Ministério da Cultura e Agência Nacional do Cinema, ainda que as cotas previstas³⁸ para ocupação pelo conteúdo audiovisual independente nas grades da TV por assinatura fossem relativamente pequenas. De qualquer forma, ainda que a intervenção legal no estabelecimento das cotas fosse relativamente tímida, os resultados obtidos na dinamização econômica do setor ligado à TV por assinatura e na visibilidade da produção audiovisual brasileira independente foram relevantes, criando demanda por produtos e dinamizando um mercado de licenciamentos, que anteriormente era praticamente inexistente para o produto nacional.

A lei 12.485/11 se concretiza assim como resultado de uma ampla disputa que termina em um acordo entre os diferentes agentes econômicos, instituições políticas e setores da sociedade civil, possibilitando um volume de recursos inédito à produção audiovisual nacional, potencializando os mecanismos de uma política pública que era articulada desde 2006, quando se criou o Fundo Setorial do Audiovisual.

É difícil não aceitar que o projeto que se materializa com o Fundo Setorial do Audiovisual e com a Lei 12.485/11 é exitoso em vários pontos, em especial no que diz respeito ao ter se consolidado por mais de uma década um mecanismo de fomento estável e previsível, garantindo que a produção audiovisual ganhasse grande dinamismo, ainda que, em grande parte, dependente de recursos públicos.

No entanto, apesar dos inúmeros pontos positivos, não se deve perder de vista que, de uma ideia inicial e transformadora de regulação ampla, que seria o anteprojeto da

37 Para maiores detalhes sobre valores orçamentários, acessar site: <https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/orcamento-global-anual>

38 A Lei 12.485/11 estipulou a cota de 30 minutos por dia de conteúdo nacional na grade dos canais da TV por assinatura, do qual somente a metade deveria ser dedicada a produção independente, 15 minutos (Artigo 16). Nos pacotes, a lei determina que a cada três canais, um deve ser canal brasileiro de espaço qualificado (Artigo 17)

ANCINAV de 2004, há o sucesso na consolidação de estruturas de fomento vigorosas, mas com a persistência ainda de barreiras e de desafios históricos, como a presença ainda pequena do filme brasileiro nas salas, com o *market share* do produto audiovisual nacional pouco se alterando no período em que a ANCINE passa a atuar, ou a força dos grandes grupos midiáticos nacionais que se faz presente em todos os aspectos da vida nacional, sem que se tenha conseguido ampliar a pluralidade de vozes e de espaço para os diferentes olhares e formas de pensar sobre a realidade brasileira.

Pode-se dizer que o investimento do FSA possibilitou ampliar a capacidade produtiva do setor de maneira nunca vista e tornou a distribuição dos recursos mais democrática, distanciando-se do modelo de fomento do período da EMBRAFILME, que tinha como foco clientelas privilegiadas, mas foi pouco exitoso em estimular a circulação e o consumo do produto cinematográfico, visto que tais processos estão ligados a outros fatores, que exigiriam um enfrentamento político que atingiria poderosos e históricos interesses. No entanto, quando se avalia as mudanças em relação ao produto audiovisual independente, direcionado para a televisão por assinatura, é possível concluir que, em decorrência da política de cotas, as obras nacionais independentes passaram a ser mais vistas e a reserva de mercado funcionou de maneira positiva, no entanto, a sustentabilidade de grande parte da produção para essa janela é ainda extremamente dependente dos recursos do FSA.

Ainda assim, com os percalços que permanecem e apesar da persistência dos desafios seculares do cinema e do audiovisual independente brasileiro, poderia ser dito que o Fundo Setorial do Audiovisual foi o resultado da inteligência política, aliada ao senso de oportunidade, que enxergou, na conjuntura histórica que se desenhou no começo do século XXI, nas brechas do jogo político e na disputa de poder entre grandes atores, uma forma pragmática de contornar a diferença de forças e alguns dos bloqueios econômicos e políticos que se materializam nos vários elos do setor audiovisual e assim construir um novo e poderoso mecanismo de fomento setorial.

IV.2 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se olha a consolidação das políticas estabelecidas para o audiovisual no começo do século XXI, ainda que os aspectos culturais se façam presentes, verificamos que há o predomínio do viés econômico nas ideias e ações que guiaram os diferentes atores na

proposição das políticas públicas implantadas no período. Procurou-se, de alguma forma, analisar os aspectos políticos que moldaram as dinâmicas e interesses que conduziram o audiovisual brasileiro independente no período. Constatou-se que o Fundo Setorial do Audiovisual constituiu-se em um ponto de inflexão nas políticas audiovisuais, em certo sentido, materializando um dos objetivos do ideário industrialista secular da corporação audiovisual, e que surge em um momento de refluxo das políticas neoliberais, vindo a se consolidar, por meio de um forte esforço institucional e da sinergia com a classe dos produtores independentes brasileiros, como instrumento de investimento e de estabilidade financeira para o setor, marcado pela histórica insustentabilidade econômica.

Como já analisou Arthur Autran, houve a permanência da ideologia industrialista no setor cinematográfico no século XX :

Neste sentido o que se apresenta é uma notável articulação pela qual a questão da industrialização atravessou diferentes momentos da corporação como o problema central do cinema brasileiro, o que dá uma perspectiva histórica bem diferente da tão repetida quanto discutível ideia de que ele seria marcado pela descontinuidade. Se é verdade que empresas e indivíduos ligados à produção comumente atuaram pouco tempo na atividade devido aos óbices econômicos e mesmo a quantidade de filmes realizados no Brasil varia muito de ano para ano, por outro lado, há todo o universo ideológico industrialista que se reproduz ao longo do tempo, de maneira tanto mais forte porque não era compreendido como ideologia, pois se encontrava completamente naturalizado. (AUTRAN, 2012, pag. 362)

Há ainda hoje no campo institucional do audiovisual uma predominância de uma abordagem que reverbera o discurso industrialista do setor, que, como na citação acima de Autran, creio ser possível supor que se prolonga, de certo modo, na criação do Fundo Setorial do Audiovisual (até com alguma ressonância desenvolvimentista) e permeiam, ainda hoje, parte dos discursos da corporação audiovisual.

Herdeiros desse ideário e em um cenário complexo de transformação tecnológica e em um momento político específico, foi possível a sinergia entre a classe dos produtores independentes e o polo estatal, representado pela ANCINE, que se torna o suporte institucional que permitirá, a partir da disputa de entre novos e antigos poderosos atores (*telecoms* e as empresas de radiodifusão) a consolidação da nova política pública que garantirá recursos diretos e investimentos ao setor. Reflexo da visão industrialista do setor pode-se considerar a defesa que em geral se faz dos aspectos econômicos positivos

que o fundo trouxe, por exemplo, a geração de empregos, a regionalização que gerou alguma diversificação espacial da produção independente, pontos que são usados em sua defesa, sendo difícil não reconhecer que os recursos investidos dinamizaram economicamente uma área da economia nacional marcada pela fragilidade financeira.

Porém nesse momento é necessário fazermos duas aproximações de instantes distintos. Essa aproximação se faz em relacionar a criação do Fundo Setorial do Audiovisual com a derrocada de um projeto de regulação efetiva do setor audiovisual que se deu em 2004. A morte de um projeto e o surgimento do outro revelam que a estratégia das políticas culturais, no início do século XXI, para transformar o audiovisual brasileiro se processa pela *via passiva*, ou mais aos moldes e à linguagem dos conceitos gramscianos, à maneira de uma *revolução passiva*.

O conceito de *via passiva*, como foi explicitado no item III.3 desta pesquisa, será usado para a análise final como uma chave interpretativa do fenômeno sobre o qual nos debruçamos e é inspirado no conceito gramsciano de *Revolução Passiva*, que, como explicam Liguori e Voza, se aproximaria da fórmula “Revolução-Restauração” quando aplicadas à história italiana, serviriam para explicar a ausência de iniciativa popular no desenvolvimento histórico e de que o “progresso” resultaria da reação das classes dominantes ao “subversismo esporádico e inorgânico” das massas populares, com “restaurações” que acolhiam parte das exigências populares. A Revolução Passiva seria marcada ainda por uma especificidade, que residiria na fraqueza, na “insuficiência das forças” atuantes no processo. Nas palavras de Pasquale Voza:

A especificidade da Revolução Passiva do Risorgimento italiano reside, portanto, na escassez e na insuficiência das forças, o que torna possível a circunstância pela qual “o grupo portador das novas ideias não é o grupo econômico, mas a camada dos intelectuais”, formando-se assim, por obra de tal camada, uma particular concepção do Estado, não como “forma concreta de um mundo produtivo”, mas de “uma coisa em si, como um absoluto racional (LIGUORI, VOZA, 2016, pag. 701)

As diferentes dimensões econômicas e políticas dos atores, que evidenciaram a fragilidade econômica e a dependência de discursos por parte da corporação, as assimetrias de poder e os limites do enfrentamento político terminaram por contribuir para que as transformações necessárias ao audiovisual brasileiro se processassem pela *via passiva*. Em termos sociopolíticos, a formação do Fundo Setorial do Audiovisual aponta para a ruptura parcial com o modelo de fomento indireto e para o consentimento de outros atores em relação ao acesso aos recursos e espaço midiático em novos canais

de distribuição (Lei 12.485/11). Há luta por parte do setor, avança-se institucionalmente, mas não se atinge a consolidação de um modelo midiático equânime, plural e justo, ficando apenas consentido o acesso a recursos públicos, arrecadados através da CONDECINE, com a contribuição e participação de novos e poderosos atores, assim como a ocupação ainda tímida de novos espaços surgidos com o avanço tecnológico, mas não se toca na velha e poderosa estrutura de distribuição midiática internacional ou nos grupos de comunicação nacionais.

No que tange ao aumento do volume de recursos através da CONDECINE, por exemplo, obtidos com a aprovação da lei 12.485/11, o direcionamento dos recursos ao audiovisual se dá sem que as grandes empresas do setor de telecomunicação aumentassem suas contribuições ou que as emissoras de televisão aberta entrassem no financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual com a arrecadação de algum valor. O que ocorre é apenas o remanejamento de recursos já recolhidos do FISTEL.

Como era de se esperar ao se tomar o rumo da *via passiva* para a mudança da área audiovisual, a hegemonia dos grandes grupos de mídia internacionais e nacionais não é abalada pelas políticas públicas implantadas pelo FSA, muito menos o domínio da exibição do produto estrangeiro em detrimento dos nacionais. Os grandes grupos de mídia nacionais consentem em abrir um espaço adjacente para alguma produção independente, desde que não ameacem diretamente seu modelo de negócio, seu poder econômico e sua influência política. Trata-se de um processo que desemboca em um resultado muito semelhante ao consentimento retratado por Francisco de Oliveira sobre as relações de poder que tomaram forma no início do século XXI no Brasil:

(...) o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010, pag. 27)

As alterações e os avanços na política pública audiovisual no período analisado guardam sintonia com o raciocínio de Francisco de Oliveira, reproduzido no trecho acima. Altera-se o modelo de fomento, levando o Estado a voltar a ser um componente importante e expande-se a produção independente, desde que tais mudanças não afetem o poder econômico dos velhos e poderosos grupos midiáticos ou dos conglomerados internacionais.

IV.3 - POST SCRIPTUM: UMA OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

Apesar das contradições, impasses e dos desafios que são apontados na pesquisa e que não se resolveram, é incontestável a evolução do setor audiovisual, quando se olha para o que foi construído no período sobre o qual essa pesquisa se concentra, entre 2001 e 2017. Apesar de possuir a crença, um tanto utópica, diga-se, de que mudanças estruturais mais profundas teriam sido possíveis, os avanços nos mecanismos de investimento e a definição de uma política de Estado para o audiovisual independente devem ser reconhecidos como relevantes, ainda mais quando comparamos com o momento anterior ou com o novo momento histórico e o cenário de incertezas que se configuram mais uma vez no horizonte para o setor audiovisual e para a organização institucional montada no começo do século XXI. De que maneira o produto audiovisual brasileiro independente, o Fundo Setorial do Audiovisual e as instituições do setor se adaptarão aos novos tempos ainda é uma incógnita. Muito do sonho de se construir um audiovisual brasileiro forte e com presença crescente parece se desestruturar novamente, em especial quando se tem em mente os objetivos que a política pública traçava para a área e para o fortalecimento das empresas do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

- AMANCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme*. Niterói: Editora da UFF, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contratempo; Editora UNESP, São Paulo, 1996.
- AURELIANO, Liana Maria. *No limiar da industrialização*. São Paulo : Brasiliense, 1981.
- AUTRAN, Arthur. *O pensamento industrial cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Hucitec Editora; 2013.
- BERNARDET, Jean-Claude. *Cinema Brasileiro: Proposta para uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BERNARDET, J. C.; PEREIRA, M.; XAVIER, I. *O desafio do cinema: A política do Estado e a política dos autores*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro Cardoso. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CESÁRIO, Lia Bahia. *Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro*. São Paulo: Itaú Cultural; Iluminuras, 2012.
- COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). *O leitor de Gramsci: Escritos escolhidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DANTAS, Marcos. *A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*: 2.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- DEPÉTRIS, Frédéric. *L'Etat et le cinema en France: Le moment de l'exception culturelle*. Paris: L'harmattan, 2008.
- GATTI, A. P.; FREIRE, R. L. (Org.). *Retomando a questão da indústria cinematográfica brasileira*. Tela Brasilis: Rio de Janeiro: 2009.

GIL, Gilberto. Abertura do Seminário Cultura XXI. In: ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M. B.; SIQUEIRA, M. (orgs.), *Cultura pela Palavra: Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003 - 2010*. Rio de Janeiro, Versal, 2013.

GIL, Gilberto. Solenidade de transmissão do cargo. In: ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M. B.; SIQUEIRA, M. (orgs.), *Cultura pela Palavra: Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003 - 2010*. Rio de Janeiro, Versal, 2013.

GOMES, Paulo Emílio Sales. *Uma situação colonial?*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GRAMSCI, A. *Os Intelectuais e a organização da cultura*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

HOBBSBAWM, Eric J. *Sobre história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

FARCHY, Joëlle. *Le cinéma déchaîné : mutation d'une industrie*. Paris: Press du CNRS, 1992.

Disponível

em:

<<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3334496n/fl.image.texteImage>>. Acesso em 18/11/2018.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 2006. FERNANDES, Marina Rossato. *Políticas públicas para o audiovisual: O Caso Ancinav*. São Paulo; Alameda Editorial, 2016.

IKEDA, Marcelo. *Cinema brasileiro a partir da retomada: aspectos econômicos e políticos*. São Paulo: Summus Editorial, 2015.

_____. *Lei da Ancine comentada (MP 2.228-1/01)*. Rio de Janeiro: WSET Multimídia, 2015.

LIMA, Venício A. de. *Políticas de comunicação: um balanço dos governos Lula (2003 -2010)*. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LEME, Marisa Saenz. *A ideologia dos industriais brasileiros*. Petrópolis: Vozes, 1978.

MAGALHÃES, João Paulo et al. *Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A lei geral da acumulação capitalista*. In: MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 835 - 958.

- _____. *A assim chamada acumulação primitiva*. In: MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital*. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 959 -1014.
- MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escritura Editora, 2012.
- MORAES, Reginaldo Corrêa de; SILVA, Maitá de Paula, *O peso do Estado na pátria do mercado: Os Estados Unidos como país em desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: Da redemocratização ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013
- OLIVEIRA, Francisco et al (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- OLIVIERI, Cristiane Garcia. *Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.
- PEREIRA, Francelino. *O povo do cinema*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- POSSEBON, Samuel. *TV por Assinatura: 20 anos de evolução*. São Paulo: Save Produções Editoriais, 2009.
- RAMOS, José Mario Ortiz. *Cinema, Estado e Lutas Culturais: Anos 50, 60, 70*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- RUIZ, Adilson José. *A imagem da Vera Cruz nos livros*. Significação, São Paulo, v. 29, nº 17, p. 115 a 126. 2002.
- SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 3º ed. Campinas: Unicamp, 1998.
- VARGAS, Getúlio. *O cinema nacional - elemento de aproximação dos habitantes do país* (Discurso pronunciado na manifestação promovida pelos cinematografistas, em 25 de junho de 1934). Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1934/04.pdf/view> . Acesso em 30/08/2019
- VOZA, Pasquale; LIGUORI, Guido. *Dicionário Gramsciano*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- ZAVERUCHA, Vera. *Desvendando a ANCINE*. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2017.

Artigos e Revistas

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. Disponível em : <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/341/523> . Acesso em 02/07/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Acumulação de capital, lucros e juros*. 1991. Disponível em: www.bresserpereira.org.br/papers/1974/74-93acumcapitallucrosjuros.pdf . Acesso em: 03/12/2018

BOLAÑOS, C. R. S; BRITTOS, V. C. (org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.

MIRANDA, P.; KUME, H.; PIANI, G. *Liberalização do Comércio de Serviços: O Caso do Setor de Telecomunicações no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Duarte; Salomão, Ivan Colangelo. *O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172125.pdf> Acesso em 05/12/2018.

PEREIRA, Newton Müller. *Fundos Setoriais: Avaliação das Estratégias de Implementação e Gestão*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: 2005. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4722 . Acesso em 07/07/2019.

SILVA, Frederico A. Barbosa. *Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2007, disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3243> .Acesso em : 03/12/2018

SILVA, Frederico A. Barbosa. (Org.). *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos

de Políticas Culturais, v. 2). Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/10/cpc-volume-02.pdf>. Acesso em: 06/12/2018

SILVA, Sidharta Soria. *Novo desenvolvimentismo, governo Lula e dilemas de uma concepção de desenvolvimento inspirada em elementos do capitalismo anglo-saxão*.

Disponível em :

<http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/14.01->

[Sidarta-Novas- Interpretacoes-Desenvolvimentistas.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/14.01-Sidarta-Novas-Interpretacoes-Desenvolvimentistas.pdf). Acesso em 03/12/2018.

SINGER, André. *Cutucando onças com varas curtas*. 2015. Disponível em:

http://www.adcefetrj.org.br/arquivos/13_10_15_01.pdf. Acesso em: 05/12/2018

Legislação e Projetos de Lei

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara nº 114, de 2006*. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. . Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79499> . Acesso em 05/09/2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 67 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabelecendo as competências do Ministério da Cultura e da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, com relação aos projetos audiovisuais realizados com base na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, dispõe sobre a transferência de atividades, nos termos do art. 66, inciso I, da referida Medida Provisória, e dos processos relativos aos projetos audiovisuais realizados com base na citada Lei nº 8.313, de 1991, e na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4456.htm. Acesso em 18/06/2019.

BRASIL. *Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014*. Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências. Disponível em :

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8281.htm. Acesso em 27/07/2019.

BRASIL. *Decreto n.º 21.240, de 4 de abril de 1932*. Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21240-4-abril-1932-515832-norma-pe.html>. Acesso em 25/06/2019.

BRASIL. *Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001*. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm. Acesso em 12/01/2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n.ºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em 09/01/2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 29/2007*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339998>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 70/2007*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296475&filename=Avulso+-PL+29/2007. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 332/2007*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296475&filename=Avulso+-PL+29/2007. Acesso em: 25 de agosto de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1908/2007*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296475&filename=Avulso+-PL+29/2007. Acesso em: 28 de agosto de 2017.

BRASIL. Senado Federal. *Reuniões Conjuntas*, de 01 de dezembro de 2010. Disponível em :

<https://www12.senado.leg.br/multimidia/evento/18148> . Acesso em 27/08/2019.

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.* Disponível em:

<http://www.rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/7923/1/segunda-proposta-revisao.pdf> . Acesso em 15/07/2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília, 2011. Disponível em:

http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf/

Acesso em : 05/12/2018

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n.º 3832, de 2019*. Altera a Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para eliminar as restrições à concentração da propriedade entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e produtoras e programadoras do Serviço de Acesso Condicionado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137517>. Acesso em: 10/10/2019.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 187, de 2019*. Ementa: institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703> . Acesso em 01/11/2019.

Notícias e sites

ANCINAV divide meio cinematográfico. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 17/12/2004. Disponível em : <https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,ancinav-divide-meio-cinematografico,20041217p4278>. Acesso em 15/07/2019.

ANCINE. Informe de Mercado - Televisão Paga 2017. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tv_paga_2017.pdf. Acesso em 21/08/2019.

ARANTES, S. Ministério da Cultura obtém apoio e sai do isolamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de agosto de 2004. Disponível em : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1108200408.htm> . Acesso em 08/08/2019.

BRANT, D.; URIBE, G. Em ofensiva contra Ancine, Bolsonaro corta 43% de fundo do audiovisual. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/09/em-ofensiva-contrancine-bolsonaro-corta-43-de-fundo-do-audiovisual.shtml> . Acesso em 11/09/2019

CACÁ Diegues adverte que aprovar Ancinav pode ser cheque em branco. *Senado Federal*, 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/09/14/caca-diegues-adverte-que-aprovar-ancinav-pode-ser-cheque-em-branco> . Acesso em 08/08/2019.

CADE aprova compra de ações da Net pela Telmex. *Telesintese*, 23 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/cade-aprova-compra-de-acoes-da-net-pela-telmex/> . Acesso em 08/08/2019.

CÂMARA aprova novas regras para a TV paga. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 de junho de 2010. Disponível em : <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100617-42611-nac-39-eco-b18-not> . Acesso em: 20/08/2019.

CINEMA dos EUA pede voz na política de FHC. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 de agosto de 2001. Disponível em : <https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,cinema-dos-eua-pede-voz-na-politica-de-fhc,20010822p2440> . Acesso em: 12/07/2019.

DAHL, Gustavo. Em defesa da Ancine, o canal político do cinema. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 08 de março de 2003. Caderno 2. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030308-39953-nac-51-cd2-d10-not>. Acesso em: 02/07/2019.

EMPOSSADOS os novos membros da diretoria colegiada da ancine. Ancine, 2005. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/empossados-os-novos-membros-da-diretoria-colegiada-da-ancine-rio-de-janeiro> . Acesso em 08/07/2019

FERNANDES, Marina Rossato. O posicionamento do meio cinematográfico no caso ANCINAV. IX ENECULT, 2013. Disponível em: www.labaudiovisual.com.br/labav/o-posicionamento-do-meio-cinematografico-no-caso-ancinav/ . Acesso em 07/07/2019.

GEDIC versus MPA: O cinema brasileiro tenta crescer. *Cineclick*. 24 de agosto de 2001. Disponível em : <https://www.cineclick.com.br/noticias/gedic-versus-mpa-o-cinema-brasileiro-tenta-crescer> . Acesso em 03/09/2019.

GLOBO, teles e ABTA discutem saídas para PL 29. *Intervozes*. São Paulo, 20 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21202> . Acesso em 05/09/2019.

JÚNIOR, Janary. Projeto cria novo fundo para setor de audiovisual. Câmara dos Deputados. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/92612-PROJETO-CRIA-NOVO-FUNDO-PARA-SETOR-DE-AUDIOVISUAL.html>. Acesso em 08/08/2019.

KENNEDY, Alencar. Após polêmica, governo esvazia a Ancinav. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14/01/2005. Disponível em : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401200511.htm> Acesso em 02/07/2019.

LEI 12.485/11 é importante para o setor, afirma representante do Sindicato da Indústria Audiovisual de SP. Superior Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=231839&caixaBusca=N>. Acesso em : 09/08/2019.

MARTINS, I. G.; SANT'ANNA, M. A. A Ancinav e a Constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo. Disponível em :

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0301200509.htm> .03/01/2005. Acesso em 05/07/2019.

MEDEIROS, J. Audiovisual vira “supersecretaria” no governo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 08 de maio de 2003. Caderno 2. Disponível em : <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030508-40014-nac-66-cd2-d10-not> . Acesso em 10/07/2019.

MEDEIROS, J. Destino da Ancine provoca nova divisão entre cineastas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 de março de 2003. Disponível em : <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030319-39964-nac-41-cd2-d5-not> . Acesso em 11/07/2019.

MENDES, Karla. Sky faz campanha contra cotas de conteúdo nacional. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 de junho de 2010. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sky-faz-campanha-contracotas-de-conteudo-nacional-imp-,565456> . Acesso em 07/09/2019.

ORGANIZAÇÕES lançam manifesto a favor das cotas na TV por assinatura. *Intervozes*. São Paulo, 19 de abril de 2008. Disponível em : <https://intervozes.org.br/organizacoes-lancam-manifesto-a-favor-das-cotas-na-tv-por-assinatura/>. Acesso em 05/09/2019.

REUNIÃO de audiência pública conjunta das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. *Câmara dos Deputados*, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1208/07&hrInicio=14:32&dtReuniao=15/08/2007&dtHorarioQuarto=14:32&dtHoraQuarto=14:32&Data=15/08/2007> . Acesso em 08/09/2019.

SANCHES, P. A.; ARANTES, S. Gil defende diálogo sobre o audiovisual. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de agosto de 2004. Ilustrada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1108200420.htm>. Acesso em 08/07/2019.

SILVA, Beatriz Coelho. Governo estuda política para investimento estatal. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 14 de fevereiro de 2003. Caderno 2. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030214-39931-nac-40-cd2-d4-not>. Acesso em 11/07/2019.

Relatórios e Programas de Governo

ANCINE. *Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas*. Rio de Janeiro: Ancine, 2013. Disponível em : <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/PDM%202013.pdf>. Acesso em 06/10/2019

III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. *Relatório Final*. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <http://culturadigital.br/cbcinema/institucional/historico/3o-congresso-brasileiro-de-cinema/> . Acesso em 09/07/2019

PROGRAMA de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente. *A imaginação a serviço do Brasil* : Programa de políticas públicas de cultura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em : <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaooservicodobrasil.pdf> . Acesso em 07/07/2019.

Teses e Dissertações

ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. *Cineastas e a formação da Ancine (1999 - 2003)*. 141 p. Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), São Carlos, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/5587?show=full> . Acesso em: 05/07/2019.

ALIMONTI, Veridiana. *Entre mercadoria e democracia nas políticas para televisão no Brasil*. 267 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26022015-162337/pt-br.php> . Acesso em: 06/07/2019

BRITTOS, Valerio Cruz. *Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional*. 425 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Comunicação - UFBA, 2001. Disponível em : http://www.eptic.com.br/wp-content/uploads/2015/05/ok2tese_valbri1.pdf . Acesso em 03/08/2019.

FORNAZARI, Fábio Kobol. *O lugar da imagem : Ancine, Ancinav e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil*. 53 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de

Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em : <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2393> . Acesso em 19/06/2019.

KOLESKI, Fábio Lúcio. *Defesa da Concorrência na TV por Assinatura*. 176 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação - Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em : <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7608> . Acesso em 16/07/2019.

LIMA, Heverton Souza. *A lei da TV paga: impactos no mercado audiovisual*. 163 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em : <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27161/tde-26062015-162615/en.php> . Disponível em : 18/07/2019.

SANTANA, Sandro Luiz Cardoso. *Das leis de incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: Uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)*. 254 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2019. Disponível em : <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29757> . Acesso em : 29/08/2019

SANTOS, Sérgio Ribeiro de Aguiar. *Políticas públicas de cinema: O impacto do Fundo Setorial do Audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro*. 356 p. Tese (Mestrado). Faculdade de Comunicação - Universidade de Brasília, 2017. Disponível em : <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23553> . Acesso em: 23/08/2019.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 915 p. Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Brasília, 2015. Disponível em : <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115> . Acesso em 11/07/2019.

SILVA, Ricardo Cardoso. *Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016)*. 335 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia - Unicamp, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322444> . Acesso em: 25/04/2019.

SOUSA, Ana Paula da Silva e. *Dos conflitos ao pacto: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI*. 294 p. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Unicamp, 2018. Disponível em : <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332969> . Acesso em 20/06/2019.

SOUSA, Ana Paula da Silva e. *Protection or Intervention? The analysis of the Brazilian attempt to create a comprehensive audiovisual policy*. 58 p. Dissertação (Mestrado) - King's College London, 2013.

STIVAL, Fernando. *Características jurídicas do mercado brasileiro de audiovisual: A construção da lei 12.485 de 2011 e seus desdobramentos*. 155 p. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11724> . Acesso em: 14/07/2019

ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. *Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil*. 285 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia - UFRJ, 2017 . Disponível em : www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/dissertacoes_teses/2018/luana_ma%C3%ADra_rufino_alves_da_silva_93a3f.pdf . Acesso em : 18/06/2019.

Entrevistas ao autor

Camargo, Rodrigo Albuquerque. Entrevista concedida ao autor, no Rio de Janeiro, em 22 de agosto de 2018.

Galvão, Alexander Patêz. Entrevista concedida ao autor, no Rio de Janeiro, em 08 de fevereiro de 2019.

Anexo A

Exposição de Motivos

EMI Nº 00014

Brasília, 18 de maio de 2006.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei que, alterando a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE constante da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, e a Lei nº. 8.685 de 20.07.1993 - Lei do Audiovisual, dispõe sobre a criação do Fundo Setorial do Audiovisual junto ao Fundo Nacional de Cultura e atualiza o sistema jurídico normativo de mecanismos de incentivo à produção audiovisual e cinematográfica existente.

1. Esse Projeto de Lei é resultado do esforço desenvolvido pelo Ministério da Cultura, pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda e pela Agência Nacional do Cinema, além de dispor das contribuições valiosas do Ministério da Ciência e Tecnologia e de outros órgãos do Governo. As principais medidas propostas foram colhidas ao longo de um amplo processo de debates com o setor e no interior do comitê da sociedade civil do Conselho Superior do Cinema.

2. A Exposição de Motivos está estruturada em duas partes. Na primeira delas é feita uma introdução ao assunto, o contexto no qual está inserida a indústria audiovisual no Brasil e no mundo e apresentando a natureza dos fundos públicos voltados ao financiamento das atividades audiovisuais. Na segunda parte se expõem os fundamentos do Projeto de Lei.

I - Da Apresentação

3. A indústria audiovisual é considerada uma das mais dinâmicas da economia internacional. Os diversos mercados para consumo de obras audiovisuais - filmes e programas de televisão - movimentaram em 2002, segundo dados do *Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe*, cerca de € 255 bilhões, apenas nos países desenvolvidos.

4. O tamanho da população brasileira faz do Brasil um dos maiores e mais promissores mercados mundiais para produtos audiovisuais, tendo faturado em 2003 cerca de US\$ 3,8 bilhões. Tais valores referem-se, ao câmbio da época, à publicidade na TV aberta, às assinaturas na televisão paga, à venda de ingressos nas salas de exibição e à venda de unidades pré-gravadas de vídeo doméstico (VHS e DVD).

5. Contudo, os números do mercado audiovisual no país mostram-se tímidos diante do gigantismo do mercado mundial e mesmo diante das grandes empresas internacionais do setor: em 2002 as duas maiores obtiveram faturamento superior

a US\$ 20 bilhões com vendas de produtos audiovisuais. Comparando, todo o mercado audiovisual brasileiro seria menor do que o faturamento da empresa em 18ª posição no ranking mundial nas vendas em produtos audiovisuais. Ademais, parte considerável do mercado audiovisual brasileiro é ocupada pela produção audiovisual estrangeira, impactando negativamente o balanço de pagamentos do país. A título de ilustração, programadoras estrangeiras com atuação no mercado brasileiro de televisão por assinatura - cerca de 4 milhões de assinaturas - remeteram ao exterior o equivalente a R\$ 475 milhões.

7. Nas duas últimas décadas do século XX a indústria audiovisual mundial experimentou grandes transformações. Consolidaram-se novos mercados para produtos audiovisuais, tais como o vídeo doméstico e a televisão por assinatura, e a indústria audiovisual foi alçada ao centro da dinâmica econômica mundial, na medida em que se avançou a convergência tecnológica e empresarial entre as mídias, as tecnologias da informação e as telecomunicações.

8. Além do inegável valor econômico, a indústria audiovisual é portadora de inestimável valor cultural. As obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras, pilar desta indústria, constituem fator determinante da integração nacional, expressão da contribuição particular do povo brasileiro aos povos no mundo. É por meio desta indústria que os valores, a tradição e o imaginário dos brasileiros se multiplicam em sua rica diversidade. Trata-se de um fator indispensável ao entendimento do passado e do presente do país, ao mesmo tempo em que perscruta o futuro, da nação e do mundo. Deste modo é indispensável que o Brasil se mantenha e aperfeiçoe sua inserção entre os países que se mantêm como centros produtores de obras audiovisuais no mundo, elemento determinante da nossa soberania.

9. Cientes do desafio que se descortinava com a convergência, vários países procuraram aproveitar essas mudanças, tomando-as janelas de oportunidade para a confecção de políticas públicas focadas na geração de emprego e renda, na afirmação das culturas regionais e nacionais e na obtenção de importantes divisas com exportação. A soberania, o desenvolvimento econômico e cultural e a promoção da diversidade cultural figuraram como pano de fundo para a afirmação de tais políticas públicas, cujas medidas variaram de país a país e abarcaram diversos instrumentos, tais como o estabelecimento de cotas de veiculação da produção nacional, regional, comprometimento das emissoras de televisão com a produção independente, mecanismos de financiamento à produção e distribuição de obras audiovisuais suportados por fundos públicos voltados exclusivamente ao setor e a reformulação do marco regulatório pertinente às telecomunicações, à comunicação social e ao audiovisual.

10. Os novos marcos regulatórios relativos à indústria audiovisual dos países mais desenvolvidos, longe de implicarem qualquer tipo de cerceamento qualitativo dos conteúdos audiovisuais passíveis de produção ou veiculação, procuraram garantir recursos para a produção audiovisual e centraram foco em dois princípios fundamentais: estímulo à competição nos meios de comunicação social eletrônica e a busca pela ampliação da diversidade das fontes de informação e entretenimento disponíveis para a sociedade. A construção de políticas públicas alicerçadas nesses dois princípios que se reforçam mutuamente possibilitou maior demanda por produções nacionais e regionais, maior competitividade sistêmica na

produção de conteúdos audiovisuais, novas formas de acesso à informação e entretenimento e serviços mais baratos aos consumidores, assim como o fortalecimento da democracia e da cultura nacional.

11. Dentre os fatores sistêmicos da competitividade de uma determinada indústria figura como fundamental, além dos aspectos regulatórios, o acesso aos meios de financiamento adequados às atividades em questão. Os fundos públicos voltados exclusivamente para a indústria audiovisual, comuns em vários países, buscam essencialmente a competitividade sistêmica das atividades audiovisuais, focando o financiamento da produção independente de obras audiovisuais, além de outros gargalos existentes na indústria. Os produtores independentes - sem ligações com grandes estruturas de distribuição e veiculação de obras audiovisuais - constituem, reconhecidamente, o elo mais frágil da cadeia produtiva da indústria audiovisual, ainda que tenham fundamental importância para a sustentabilidade de uma produção audiovisual competitiva, diversa e plural.

12. Os fundamentos para a constituição dos fundos públicos às atividades audiovisuais são similares às razões pelas quais se criam fundos públicos para o financiamento de inovações tecnológicas. Pressupõe-se que o desenvolvimento de uma obra audiovisual, tal como o desenvolvimento de uma inovação tecnológica, implica em grandes riscos, na medida em que não se pode prever, em princípio e com exatidão, se essa obra - tal como uma inovação tecnológica - encontrará, no mercado, os recursos que remunerarem o custo do seu desenvolvimento.

13. Constitui senso comum que a pesquisa tecnológica deve ser incentivada, mesmo a fundo perdido, pois é sabido que, ainda que a maior parte das pesquisas não venha a redundar em produtos vencedores no mercado, algumas pesquisas implicarão em inovações que beneficiarão sistemicamente a economia. Ou seja, justifica-se o investimento público em pesquisa e desenvolvimento pelas substanciais externalidades positivas que geram para a sociedade como um todo - benefícios que superam a quantidade de recursos públicos inicialmente investidos. O mesmo princípio se aplica à produção audiovisual: a produção e a veiculação de obras audiovisuais nacionais geram importantes externalidades positivas para toda a sociedade, na medida em que mostram temas nacionais, reforçam as identidades regionais e nacionais, promovendo a cidadania e a cultura.

14. Os fundos públicos de apoio às atividades audiovisuais existentes em vários países procuram não se sustentar exclusivamente em recursos orçamentários. De modo geral, a maior parte dos recursos aportados é derivada da própria indústria, procurando, com isso, garantir certa sustentabilidade às atividades audiovisuais - uma sustentabilidade que não poderia ser obtida exclusivamente via mercado. Assim, o fundo público argentino, por exemplo, obtém recursos advindos das emissoras de televisão, das salas de cinema e do mercado de vídeo doméstico, tal como alguns fundos existentes na Alemanha. No Reino Unido o fundo público recebe parcela importante dos recursos da loteria daquele país.

15. O caso mais emblemático é o fundo público francês que, em 2002 contou com € 468 milhões, sendo que 67% dos recursos foram derivados das redes de televisão, 22% de taxas sobre os ingressos e apenas 7,6% dos recursos (€ 35,6 milhões) foram advindos de recursos orçamentários. A maior parte dos recursos recolhidos da televisão retorna para o segmento, incentivando a produção

independente voltada para esse veículo e parte importante do fundo é direcionada à manutenção e ao aperfeiçoamento do parque exibidor de cinema. A título de comparação, no mesmo ano o governo federal aportou, na produção audiovisual brasileira (essencialmente, obras cinematográficas), cerca de R\$ 66 milhões provenientes de renúncia fiscal e mais R\$ 18 milhões advindos de aportes diretos.

16. De modo geral, os fundos públicos simulam mecanismos de mercado na concessão dos recursos, de maneira que raramente tais recursos são concedidos a fundo perdido. Os mecanismos utilizados para a concessão dos recursos às atividades audiovisuais compreendem, por exemplo, empréstimos com juros mais baixos, participação direta em determinadas obras e o aporte em fundos de aval destinados a garantir empréstimos privados na produção de filmes. Os fundos públicos geralmente são "sócios" nos riscos que envolvem naturalmente a produção audiovisual, e os mecanismos de financiamento à produção geridos garantem que parte considerável dos recursos aportados na produção audiovisual retornem ao fundo, retro-alimentando as atividades para as quais foram criados.

II - Dos Fundamentos do Projeto de Lei

17. O texto do Projeto de Lei proposto tem suas premissas inspiradas na diretriz de encontrar, dentro do sistema jurídico vigente, solução institucional capaz de garantir e ampliar conquistas importantes da indústria audiovisual brasileira, instituídas através Lei Rouanet, na Lei do Audiovisual e na Medida Provisória nº. 2.228-1, que criou e instituiu a Agência Nacional do Cinema.

18. O presente Projeto de Lei tem como principal inovação a criação de uma categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual que será instituída junto ao Fundo Nacional da Cultural, criado pela Lei nº. 7.505, de 1986, e regulamentado pelo Decreto nº. 5.761, de 27 de abril de 2006. O Fundo Setorial do Audiovisual visa o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento e a maior competitividade da indústria audiovisual brasileira. Adicionalmente, este Projeto de Lei cria dois incentivos em benefício da produção independente e da televisão brasileiras e prorroga a vigência de outros incentivos existentes.

19. Os recursos que ocorrerão ao Fundo Setorial do Audiovisual serão advindos essencialmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, restabelecida pela Medida Provisória nº. 2.228-1, de 2001. Em 2005, a arrecadação da CONDECINE foi de cerca de R\$ 36 milhões. A categoria de programação específica proposta neste Projeto de Lei não cria qualquer novo tributo, nem ocasiona aumento nos já existentes.

20. Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual poderão ser aplicados, por intermédio de agente financeiro, em investimentos retornáveis e empréstimos reembolsáveis destinados a projetos audiovisuais, na equalização dos encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento de obras audiovisuais. Poderão ainda ser aplicados, por meio de valores não-reembolsáveis, em casos específicos a serem previstos em regulamento.

21. Visando estabelecer as diretrizes gerais, os planos de investimento e monitorar a implementação das ações definidas no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual

será instituído um Comitê Gestor composto por representantes do Ministério da Cultura, da Agência Nacional do Cinema, do setor audiovisual e das instituições financeiras credenciadas como agentes financeiros repassadores dos recursos da categoria de programação específica.

22. Dois novos incentivos são criados por este Projeto de Lei. O primeiro inclui o art. 1º-A na Lei nº 8.685, de 1993, mais conhecida como Lei do Audiovisual. Esse novo incentivo vem ocupar o lugar que será deixado, a partir de 2007, pelo mecanismo disposto no art. 25 da Lei nº 8.313, de 1991, denominada Lei Rouanet, que possibilita a renúncia fiscal dos valores aportados, como patrocínio, por pessoas jurídicas na produção de obras cinematográficas de longa-metragem. Tal mecanismo foi responsável em 2005 por R\$ 36 milhões alocados na produção cinematográfica brasileira, e tem prazo de vigência até 1º de janeiro de 2007 - conforme o art. 52 da MP 2.228 de 2001.

23. O segundo incentivo criado por este Projeto de Lei inclui o art. 3º-A na Lei nº 8.685 possibilitando que empresas de radiodifusão e programadoras nacionais de televisão por assinatura venham a dispor de parte do imposto de renda devido sobre a remessa de recursos enviados ao exterior - derivados da exploração de conteúdos audiovisuais estrangeiros - na co-produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

24. O mecanismo criado no art. 3º-A da Lei do Audiovisual contribui para a isonomia de tratamento entre programadoras brasileiras e programadoras estrangeiras com atuação no Brasil, haja vista que estas últimas desfrutam de incentivos para a co-produção de obras audiovisuais de produção independente (art. 39 da MP 2.228 de 2001). Ademais, o mecanismo poderá constituir um importante incentivo para a aproximação das emissoras de televisão com a produção independente brasileira. A consolidação de tal parceria é especialmente importante para suprir de conteúdos audiovisuais nacionais os novos "canais" que surgirão com a digitalização das transmissões televisivas.

25. Este Projeto de Lei atualiza o escalonamento gradativo para a dedução do imposto de renda dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - Funcines, instituídos pela Medida Provisória nº. 2.228-1. Os Funcines são fundos privados, constituídos sob a forma de condomínio fechado, administrados por instituições financeiras e monitorados pela Comissão de Valores Mobiliários. A MP nº 2.228 previu mecanismos de incentivo fiscal, decrescentes ano a ano, para o investimento das pessoas jurídicas em tais fundos.

26. Apesar de terem sido criados em 2001, os Funcines foram regulamentados em 2003 e passaram a funcionar efetivamente em 2005. Ocorre que parte substancial da dedução do imposto de renda foi suspensa em dezembro de 2005, o que, no presente momento, torna o aporte em tais fundos um investimento pouco competitivo frente aos outros mecanismos de incentivo fiscal voltados à indústria cinematográfica. Assim, a atualização do escalonamento para diminuição dos percentuais envolvidos na dedução do imposto de renda é de fundamental importância para que tais fundos possam se consolidar.

27. A vigência do mecanismo disposto no Art. 1º da Lei nº. 8.685, de 1993 também é prorrogada por este Projeto de Lei. Tal mecanismo tornou-se a maior fonte de recursos a indústria cinematográfica brasileira no período conhecido como "Retomada", que começa em 1995. Em 2005 o mecanismo aportou cerca de R\$ 38 milhões na produção de obras cinematográficas de produção independente. Esse mecanismo, tal como está a norma legal existente, deixará de vigir em dezembro de 2006.

28. Por fim, o presente texto cuida de atualizar procedimentos de monitoramento das atividades e disciplinamento de condutas das empresas pertinentes ao escopo de atuação da Agência Nacional de Cinema.

São estas, Excelentíssimo Senhor Presidente, as razões que submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência ao propor o encaminhamento do presente Projeto de Lei ao Congresso Nacional.

Respeitosamente,

Assinado por: Gilberto Gil, Dilma Rousseff e Guido Mantega

ANEXO B
Projeto de Lei 29/2007

PROJETO DE LEI N.º , DE DE FEVEREIRO DE 2007.

(Do Senhor Dep. Paulo Bornhausen)

Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Compete à União, por intermédio da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, como órgão regulador, conforme políticas estabelecidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, nos termos desta Lei, organizar a exploração das atividades de comunicação social eletrônica, no que se refere aos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização das atividades de comunicação social eletrônica relativas à:

I - programação e provimento de conteúdo eletrônico, no que configure infração à ordem econômica no setor de telecomunicações;



C3C82AEA47

e

II – distribuição de conteúdo eletrônico por intermédio dos serviços de telecomunicações abrangidos pelo disposto no art. 5º desta Lei.

Art. 2º A manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 1º. É livre, em todo o território nacional, a produção, de conteúdo eletrônico;

§ 2º É livre a programação, o provimento e a comercialização de conteúdo eletrônico por e para qualquer prestadora de serviços de telecomunicações, nos termos desta Lei, para posterior distribuição ao usuário final.

Art. 3º No que se refere às atividades de comunicação social eletrônica, o Poder Público deverá observar os seguintes princípios:

I – garantia da liberdade de expressão;



C3C82AEA47

II – promoção da língua, da cultura e dos valores nacionais;

III – promoção da diversidade cultural e de fontes de informação e de canais de distribuição, bem como a preservação do patrimônio cultural brasileiro

IV – vedação ao monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social eletrônica;

V – ordem econômica fundada na livre iniciativa e no direito à livre concorrência;

VI – controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica no setor de telecomunicações;

VII – livre acesso à informação;

VIII - livre, ampla e justa competição entre todos os prestadores de serviços de telecomunicações habilitados a distribuir comunicação social eletrônica, abrangidos pelo disposto no art. 5º desta Lei.

CAPÍTULO II



C3C82AEA47

DA ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA

Art. 4º Para fins desta Lei e sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I – Comunicação Social Eletrônica: conteúdo eletrônico a ser distribuído por meio dos serviços de telecomunicações abrangidos pelo disposto no art. 5º desta Lei.

II - Atividade de Comunicação Social Eletrônica: produção, programação, provimento e distribuição de conteúdo eletrônico.

III – Conteúdo Eletrônico: conjunto de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens sons e informações de qualquer natureza, contendo material de natureza informativa, educativa ou de entretenimento.

IV – Produção de conteúdo eletrônico: criação, execução e fixação de conteúdo eletrônico em qualquer suporte;

V – Programação de conteúdo eletrônico: organização de conteúdos eletrônicos;

VI – Provimento de conteúdo eletrônico: seleção, ordenação, empacotamento ou fornecimento de programação de conteúdo



C3C82AEA47

eletrônico destinado à comunicação social eletrônica;

VII – Distribuição de conteúdo eletrônico: disponibilização ou fornecimento de conteúdo eletrônico, de forma livre ao público em geral ou mediante contrato aos usuários finais, por intermédio de um dos serviços de telecomunicações abrangidos pelo art. 5º desta Lei.

VIII – Internet: conjunto específico de redes de computadores, em âmbito mundial, que permite o acesso a informações armazenadas nessas redes e todo tipo de transferência de dados;

IX - Provimento de Serviço de Acesso à Internet: conjunto de atividades que permite, dentre outras utilidades, a autenticação ou reconhecimento de um Usuário para acesso a Serviços Internet;

X - Serviço Internet: serviço de valor adicionado que possibilita o acesso de Usuários de serviços de telecomunicações à Internet.

Art. 5º A distribuição de conteúdo eletrônico é inerente aos seguintes serviços de telecomunicações:

I - Serviço de radiodifusão sonora;

II - Serviço de radiodifusão de sons e imagens;

III - Serviço de TV a Cabo;

IV - Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por



C3C82AEA47

Assinatura via Satélite (DTH);

V - Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS);

VI - Outros serviços, conforme disposição da Anatel.

Parágrafo único. Os seguintes serviços de telecomunicações podem distribuir conteúdo eletrônico:

I - Serviço de Comunicação Multimídia – SCM;

II - Serviço Móvel Pessoal – SMP;

III - Outros serviços, conforme disposição da Anatel.

Art. 6º A outorga de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens permanece como competência do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 7º. A organização das atividades de comunicação social



C3C82AEA47

eletrônica deve ser regida por esta Lei e, em especial, pelo disposto nos incisos IV, V, X, XIII e XIV do art. 5º e artigos 220, 221, 222, 223 e 224 da Constituição Federal.

Art. 8º É assegurado às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações abrangidos pelo art. 5º desta Lei o direito de, no todo ou em parte, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico, sujeito à regulamentação desses serviços.

§ 1º As prestadoras de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens sujeitam-se ao atendimento do disposto no Capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal, em especial quanto ao caput do art. 222;

§ 2º As prestadoras de serviços de telecomunicações abrangidas nos incisos de I a VI do caput do art. 5º, e, quando distribuem conteúdo eletrônico, nos incisos de I a III do parágrafo único do art. 5º desta Lei atenderão ao disposto no § 3º do art. 222 da Constituição Federal.

§ 3º As concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços de telecomunicações abrangidas nos incisos de III a VI do caput do art. 5º, e nos incisos de I a III do parágrafo único do art. 5º desta Lei poderão ser outorgadas ou expedidas somente a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.



§ 4º O Poder Executivo, levando em conta os interesses do País, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora do serviço de telecomunicações abrangidos pelo disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º A participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações não restringirá, em nenhuma medida, o direito assegurado no caput deste artigo para a realização de atividades de comunicação social eletrônica.

Art. 9º Ao provedor de Serviço de acesso à Internet e ao provedor de Serviços Internet não é necessária a obtenção de qualquer espécie de licença para a prestação desse serviço de valor adicionado, nem haverá qualquer limitação à participação de capital estrangeiro na composição societária desse provedor.

Parágrafo único. Ao provedor de Serviços Internet é permitida a distribuição de conteúdo eletrônico, observada a legislação pátria e, no que couber, o disposto no § 3º do art. 222 da Constituição Federal.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS



C3C82AEA47

Art. 10 O Serviço de TV a Cabo, para fins de participação societária de capital estrangeiro, passa a ser regido pelos §§ 3º e 4º do art. 8º desta Lei.

Art. 11 As concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC poderão obter concessão para explorar o Serviço de TV a Cabo, em qualquer localidade:

I – onde não exista outorga de serviço de TV a Cabo na data de entrada em vigor desta Lei; e

II - onde já houver sido outorgada concessão de Serviço de TV a Cabo há, pelo menos, um ano.

Art. 12 Revogam-se o inciso II do art. 7º e o art. 15 da Lei n. 8.977/95 e as disposições em contrário quanto às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao Serviço de TV a Cabo.

Art. 13 Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 14 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



C3C82AEA47

JUSTIFICATIVA

A sociedade atual vive o que se pode chamar de revolução da informação. Esta revolução advém dos infrenes avanços na capacidade de transportar dados, voz, texto e imagens, que se originam tanto da inovação tecnológica como da progressiva integração das plataformas de telecomunicações. Em termos de importância e impacto, esses avanços estão causando uma revolução que se coloca par a par com as invenções da escrita e da imprensa.

Antes de mais nada, notamos que a informação é um instrumento essencialmente social, uma vez que o compartilhamento é sua tendência natural. A educação, mola propulsora fundamental para o desenvolvimento humano de qualquer país, tem no acesso à informação seu principal trampolim. A palavra mesma educação, do latim *ex duco*, significa colocar para fora, ou seja, informar, transmitir conhecimento. Portanto, a inclusão social pela informação, que educa e que forma cidadãos cômnicos de seus direitos, deveres e liberdades, é a ferramenta catalisadora para um Brasil mais desenvolvido e mais justo.

Já em 1988, antecipando essa revolução, a Constituição Federal criou capítulo específico para a comunicação social e procurou construir um arcabouço normativo específico para a comunicação social eletrônica. O objetivo do presente Projeto de Lei é adaptar a legislação brasileira, levando-se em conta a manutenção dos fins constitucionais no que concerne principalmente à comunicação social, com vista a fortalecer



C3C82AEA47

os valores e virtudes democráticos, que nos dias atuais são fortemente suportados pelos meios eletrônicos de distribuição da informação, bem como incentivar a concorrência entre aqueles que produzem e distribuem a informação de tal forma a oferecê-la, em tempo hábil e acessível economicamente, aos cidadãos consumidores brasileiros.

Já em seu art. 3º, a Constituição Federal Brasileira estabelece como objetivos fundamentais de nossa República, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, além do objetivo de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. A liberdade de acesso à informação de um povo revela-se fator fundamental na busca incessante pelos valores constitucionais fundamentais e na afirmação e solidificação do regime democrático.

É sabido que para assegurar o fortalecimento de valores e virtudes democráticos é necessário propiciar, universalmente, a todo cidadão brasileiro um extenso leque de visões sobre temas relevantes que impulsionam o desenvolvimento da sociedade. Essas visões, capturadas livremente pelos produtores de informação, devem ser distribuídas por qualquer tipo de mídia, mas principalmente por meio das plataformas tecnológicas que suportam a prestação dos serviços de telecomunicações. Isso acontece porque essas visões, ao se transformarem em conteúdo eletrônico, têm o poder de facilmente se tornar disponíveis ao cidadão, permitindo-lhe, cômoda e rapidamente, formar seu próprio juízo sobre os temas que constituem a pauta da agenda social, cultural e política do país.



C3C82AEA47

Se, por um lado, o acesso universal à informação é importante para o fortalecimento da democracia, é também igualmente importante que ela seja distribuída em tempo hábil – a informação só tem valor se conhecida tempestivamente – e de forma economicamente acessível em todo o território nacional. Para se alcançar esses importantes objetivos, é preciso construir, tão rápido quanto possível, um cenário que melhor propicie aos cidadãos brasileiros acesso justo e igualitário à informação.

Os pilares de sustentação desse cenário são a universalização ou disponibilização generalizada, em diferentes plataformas tecnológicas, do acesso ao conteúdo eletrônico por meio de múltiplas prestadoras de serviços de telecomunicações que distribuem tais conteúdos em competição entre si.

O presente Projeto de Lei visa à construção desse cenário. Assim, entende-se necessário o exercício da competência da União, por intermédio da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, para organizar as atividades de comunicação social, e aí inclui-se o disciplinamento e a fiscalização da programação, provimento e distribuição de conteúdo eletrônico, no que se refere à prestação de serviços de telecomunicações.

Visando a dar uniformização ao entendimento de determinadas expressões, lançou-se mão de algumas definições. Assim, por exemplo, a Comunicação Social Eletrônica foi definida como sendo o



C3C82AEA47

conteúdo eletrônico a ser distribuído por meio de serviços de telecomunicações.

No que concerne às atividades de comunicação social, é importante estabelecer o contexto dos serviços de telecomunicações no qual elas serão organizadas. Assim é que se reconhece que a distribuição de conteúdo eletrônico é inerente à prestação do Serviço de radiodifusão sonora, Serviço de radiodifusão de sons e imagens, Serviço de TV a Cabo, Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH), Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) e de outros serviços, conforme venha dispor a Anatel.

Por outro lado, ainda dentro deste contexto, visando a dar maior segurança jurídica às prestadoras de serviços de telecomunicações, torna-se de fundamental importância deixar expresso no bojo deste Projeto de Lei que a distribuição de conteúdo eletrônico também pode ser realizada por meio do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, do Serviço Móvel Pessoal – SMP e de outros serviços, conforme venha dispor a Anatel, desde que estas prestadoras sujeitem-se a regras estabelecidas pelas Anatel no que se refere à distribuição de conteúdo eletrônico.

No que tange aos aspectos regulatórios dos serviços de telecomunicações, importante se faz ressaltar que o presente Projeto de Lei não altera o status dos serviços de radiodifusão, mantendo intacta a divisão de competências entre o Poder Executivo,



C3C82AEA47

responsável pelas outorgas, e a Anatel, responsável pela elaboração dos planos de distribuição de canais e pela fiscalização técnica desses serviços.

Ainda com respeito à organização das atividades de comunicação social eletrônica, enfatiza-se, para que o consumidor possa se beneficiar do acesso à informação provido por diferentes plataformas tecnológicas, a liberdade que têm as prestadoras de serviços de telecomunicações de, no todo ou em parte, produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico.

É neste contexto que a importância da uniformização de conceitos entre este Projeto de Lei, a LGT e a Lei do Serviço de TV a Cabo, no que se refere à participação de capital estrangeiro no controle societário das empresas de telecomunicações se dilata. O dispositivo do Projeto de Lei que comanda esta uniformização estabelece que a participação de capital estrangeiro nas empresas de telecomunicações não restringirá, em nenhuma medida, o direito assegurado para a realização de atividades de comunicação social eletrônica.

Este comando se faz importante, porque permite que o acesso à informação possa ser viabilizado equanimente, sem qualquer restrição, independentemente da plataforma tecnológica que suporte a prestação dos serviços de telecomunicações.

Assim, é que se propõe que as concessões, permissões e autorizações para exploração dos serviços de telecomunicações que



C3C82AEA47

suportam a distribuição de conteúdo eletrônico, incluindo as concessões do Serviço de TV a Cabo, possam ser outorgadas ou expedidas somente a empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. Exceção se faz, naturalmente, para as empresas prestadoras de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens que estão sujeitas ao disposto no art. 222 da Constituição Federal.

Por fim, abre-se a possibilidade para que empresas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) possam obter concessão para prestar o Serviço de TV a Cabo onde não houver sido outorgada concessão de serviço de TV a Cabo e onde já houver sido outorgada essa concessão há, pelo menos, um ano. Trata-se de uma disposição que possibilitará aumentar a disponibilização do acesso à informação, principalmente quando se constata que, passados 12 anos da promulgação da Lei do Serviço de TV a Cabo, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda prescinde desse serviço.

A consciência de uma determinada comunidade é em grande parte derivada das noções contidas na variedade da cadeia de valores culturais e sociais dessa sociedade, manifestando-se pelas produções culturais, artísticas, literárias, econômicas, e outras, que fomentam as relações e integrações entre as pessoas. Com isso, este Projeto de Lei tem o escopo de buscar, dentro do aparato constitucional, legal e regulatório já existente, a construção de um modelo social, inclusivo e



C3C82AEA47

eficiente que possibilite a democratização do acesso à informação pelos meios de comunicação social eletrônica, facultando a multiplicidade de fontes, e de meios de distribuição, de informação, lazer e entretenimento para a população brasileira.

Finalmente, este Projeto de Lei procura cristalizar o atual status da Internet, cujo desenvolvimento vertiginoso em muito se deve ao seu ambiente não regulamentado.



C3C82AEA47

ANEXO C

**Substitutivos da Comissão
de Desenvolvimento
Econômico Indústria e
Comércio (CDEIC)**

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

(Apensados os Projetos de Lei nº 70 de 2007, nº 332, de 2007 e nº 1.908, de 2007)

Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências.

Autor: Deputado PAULO BORNHAUSEN

Relator: Deputado WELLINGTON FAGUNDES

I - RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do Deputado Paulo Bornhausen, trata precipuamente da organização e exploração das atividades de comunicação social e, entre outras providências, revoga dispositivos da Lei nº 8.977, de 1995, quanto às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao Serviço de TV a Cabo. A este projeto, foram apensados:

- O Projeto de Lei nº 70 do Deputado Nelson Marquezelli;
- O Projeto de Lei nº 332, dos Deputados Paulo Teixeira e Walter Pinheiro e;
- O Projeto de Lei 1.908, do Deputado João Maia.

Basicamente, o Projeto de Lei nº 29, de 2007, é composto de 14 artigos divididos em 3 capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º a 3º) trata dos princípios fundamentais, e fundamentalmente estabelece, em seu art. 1º, que compete à União, por intermédio da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), organizar a exploração das atividades de comunicação social eletrônica no que se refere aos serviços de telecomunicações.

O art. 2º garante que a manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística, e o art. 3º contém oito incisos que estabelecem os princípios que deverão ser observados pelo Poder Público no que se refere às atividades de comunicação social eletrônica.

O Capítulo II (arts. 4º a 9º) trata especificamente das atividades de comunicação social eletrônica. O art. 4º apresenta as definições de “comunicação social eletrônica”, “atividade de comunicação social eletrônica”, “conteúdo eletrônico”, “produção de conteúdo eletrônico”, “programação de conteúdo eletrônico”, “provimento de conteúdo eletrônico”, “distribuição de conteúdo eletrônico”, “*internet*”, “provimento de acesso à *internet*” e “serviço *internet*”.

O art. 5º estipula que a distribuição de conteúdo eletrônico é inerente aos serviços de radiodifusão sonora, de radiodifusão de sons e imagens, de TV a cabo, de distribuição de sinais de televisão e de áudio por assinatura via satélite (DTH), de distribuição de sinais multiponto multicanal de programação (MMDS) e outros, conforme disposição da Anatel. Adicionalmente, podem distribuir conteúdo eletrônico o serviço de comunicação multimídia (SCM), o serviço móvel pessoal (SMP) e outros, conforme disposição da Anatel.

O art. 6º estabelece que a competência da outorga de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens é do Poder Executivo, e estabelece atribuições à Anatel no que se refere aos planos de distribuição de canais de programação e à fiscalização quanto a aspectos técnicos das estações dos serviços de radiodifusão.

O art. 7º dispõe que a organização das atividades de comunicação social eletrônica será regida pela presente Lei além de por dispositivos específicos da Constituição Federal.

O art. 8º assegura às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações o direito de produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico sujeito à regulamentação desses serviços.

Já os §§ 1º e 2º deste artigo relacionam os dispositivos da Constituição Federal que deverão ser observadas pelas prestadoras dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações. O § 3º estabelece que as concessões, permissões e autorizações para exploração de serviços de telecomunicações poderão ser outorgadas ou expedidas somente a empresas constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no País, entre outros. Adicionalmente, o § 4º dispõe que o Poder Executivo poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora do serviço de telecomunicações, e o § 5º estabelece que a participação de capital estrangeiro nessas empresas não restringirá o direito de produzir, programar, prover e distribuir conteúdo eletrônico conforme estabelecido no *caput* do art. 8º.

O art. 9º, por seu turno, dispõe que ao provedor de serviço de acesso à *internet*, não é necessária a obtenção de qualquer espécie de licença para a prestação do serviço nem haverá limitação à participação de capital estrangeiro.

O Capítulo III (arts. 10 a 14) trata das disposições finais e transitórias, sendo que o art. 10 trata da participação acionária do capital estrangeiro nos serviços de TV a Cabo, e o art. 11 estipula que as concessionárias de serviço telefônico fixo comutado (STFC) poderão obter concessão para explorar o serviço de TV a Cabo nas localidades onde, para esse serviço, não exista outorga e onde essa outorga tiver sido concedida há pelo menos um ano.

Adicionalmente, o art. 12 revoga dispositivos da Lei nº 8.977, de 1995 e as disposições em contrário quanto às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações impostas ao Serviço de TV a Cabo, o art. 13 revoga as disposições em contrário e o art. 14 estabelece que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

Quanto ao Projeto de Lei nº 70, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Nelson Marquezelli, apensado à proposição, deve-se destacar que este dispõe sobre a produção e a programação e provimento de conteúdo nacional e dá outras providências, e é composto por cinco artigos.

O art. 1º estabelece as definições de “conteúdo”, “conteúdo nacional”, “produção”, “programação e provimento de conteúdo” e “distribuição de conteúdo”.

O art. 2º estabelece regras referentes à participação de brasileiros e de capital nacional nas atividades de produção e programação e provimento de conteúdo nacional.

O art. 3º dispõe que é vedado à empresa que exerça a atividade de distribuição sobrepor, tornar disponível simultaneamente, ou de qualquer forma associar ao conteúdo nacional patrocínio, publicidade, interatividade, comercialização de produtos ou de serviços.

O art. 4º trata das penalidades para os casos do descumprimento das disposições desta Lei que, conforme determina o art. 5º, entra em vigor na data de sua publicação, sendo, contudo, concedido o prazo de 24 meses para que todas as empresas em funcionamento cujas atividades sejam por ela reguladas se adaptem à suas disposições.

Já o Projeto de Lei nº 332, de 2007, de autoria do ilustre Deputado Paulo Teixeira, também apensado à proposição, dispõe sobre a produção, programação, provimento, empacotamento e distribuição de comunicação social eletrônica e dá outras providências. É composto de 15 artigos divididos em 6 capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º a 3º) apresenta, no art. 2º, as definições de “comunicação social”, “comunicação social eletrônica”, “conteúdo eletrônico”, “meios eletrônicos”, “plataforma de comunicações”, “comunicação social por radiodifusão”, “comunicação social eletrônica de acesso condicionado” e “regulação da comunicação social eletrônica”. Por sua vez, o art. 3º relaciona os segmentos da comunicação social eletrônica, que são os de “produção”, “programação”, “empacotamento”, “provimento” e “distribuição”.

O Capítulo II (art. 4º) estabelece que se aplicam às empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens as disposições contidas no Capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal, em especial o *caput* e o § 1º do art. 222.

O Capítulo III (arts. 5º e 6º) trata dos princípios fundamentais da comunicação social eletrônica de acesso condicionado, estabelecendo, inclusive, que, nessa modalidade de comunicação, podem

atuar os prestadores de serviço de TV a Cabo, MMDS, DTH, móvel pessoal (SMP), telefônico fixo comutado (STFC) e de comunicação multimídia (SCM), além de outros que venham a ser estabelecidos pela Anatel.

O Capítulo IV (arts. 7º a 9º) trata do regime jurídico dos segmentos da comunicação social eletrônica de acesso condicionado. O art. 7º dispõe sobre objetivos que devem ser buscados pela pluralidade dos segmentos da atividade de comunicação social eletrônica de acesso condicionado, o art. 8º estipula regra sobre a distribuição de conteúdo eletrônico de acesso condicionado por prestadoras de serviços de telecomunicações, e o art. 9º determina que as empresas que prestarem serviços de comunicação social eletrônica de acesso condicionado devem atender aos princípios do art. 221 da Constituição da República, bem como garantir a prioridade de brasileiros na execução de produções nacionais

O Capítulo V (arts. 10 a 12) trata do exercício das competências regulatórias, determinando nos arts. 10 e 11 as competências do Poder Executivo no que tange à regulação, ao passo que o art. 12 estipula os fins para os quais a União reservará canais de programação destinados à operação do serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital.

Por fim, o Capítulo VI (arts. 13 a 15) trata das disposições finais. O art. 13 estipula que nenhum dos segmentos e atividades da comunicação social eletrônica podem ser objeto de monopólio ou oligopólio, e o art. 14 determina que os serviços de TV a Cabo, MMDS, DTH, móvel pessoal (SMP), telefônico fixo comutado (STFC) e de comunicação multimídia (SCM) destinarão percentual não inferior a 15% da capacidade operacional alocada à comunicação social eletrônica de acesso condicionado para veiculação de conteúdo produzido por empresas brasileiras, na forma do regulamento.

Adicionalmente, o § 1º do art. 14 estipula que 30% da programação veiculada pelas emissoras de radiodifusão sonora será reservada a produções culturais, artísticas e jornalísticas regionais, e o § 2º determina que o agente econômico que atuar concomitantemente nos segmentos de programação e distribuição não poderá veicular apenas os conteúdos que produzir, devendo adquirir conteúdos de terceiros, preferencialmente de produtores de diferentes regiões do País.

Por fim, o art. 15 dispõe que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O terceiro projeto de lei apensado é o de número 1.908, de 2007, de autoria do ilustre Deputado João Maia, que dispõe sobre o serviço de comunicação eletrônica de massa, e dá outras providências.

O art. 1º apresenta definições e conceitos, o art. 2º dispõe que a atividade poderá ser exercida por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, e os arts. 3º a 5º estipulam faculdades às empresas de telecomunicações e de comunicação eletrônica de massa.

O art. 7º apresenta quotas relativas ao conteúdo a ser veiculado, e o art. 8º dispõe que o provimento de serviço de acesso à *internet* e o provimento do serviço *internet* não sofrerão restrição de capital ou dependerão de licença.

O art. 9º define que a prestação do serviço de comunicação eletrônica de massa será efetuado no regime de interesse coletivo, e os arts. 10 a 12 tratam da outorga a ser concedida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e questões relativas à regulação e fiscalização.

O art. 13 estipula que ao serviço de telecomunicação eletrônica de massa aplicam-se os dispositivos legais que regulam a defesa da ordem econômica, e o art. 14 estabelece que o Poder Executivo terá prazo de seis meses para efetuar a regulamentação necessária.

O art. 15 dispõe que as determinações do art. 7º, relativas às quotas de conteúdo, serão aplicáveis também as prestadoras de serviço com outorgas regidas pela Lei do cabo (Lei nº 8.977, de 1995), e o art. 16 estipula que as produções de conteúdo eletrônico serão objeto de legislação específica.

Por fim, o art. 17 revoga as disposições em contrário, e o art. 18 estipula que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O PL nº 29, de 2007, e demais apensados inicialmente tramitou na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, quando foram apresentadas 12 emendas no prazo regimental, incluindo um substitutivo. Contudo, antes da apreciação por aquela Comissão, foi aprovado o Requerimento de Redistribuição nº 754/2007, do Deputado Albano Franco, que solicitou que a Proposição fosse encaminhada a esta Comissão.

Adicionalmente, este Projeto e os demais apensados foram encaminhados também à Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que optou por requisitar a desconsideração da solicitação anterior referente à sua inclusão no despacho da referida matéria.

Assim, a proposição está sujeita à apreciação por este Colegiado, pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esgotado o prazo regimental, foram apresentadas nesta Comissão 25 emendas, que também se encontram suficientemente descritas em suas justificativas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O presente Projeto de Lei trata primordialmente do importante tema da “comunicação audiovisual social eletrônica”, que é o complexo de atividades de comunicação que resulta na disposição de conteúdo eletrônico aos usuários, por meios eletrônicos quaisquer. Assim, não é difícil compreender a relevância da presente proposição, cujas disposições acarretarão efeitos sobre toda a sociedade brasileira.

Analisaremos, aqui, quatro projetos de lei e 37 emendas, sendo digno de nota destacar que grande parte das proposições refere-se a questões relacionadas à área de ciência, tecnologia, comunicação e informática. No entanto, em nosso parecer, será concentrada a atenção sobre os aspectos econômicos inerentes ao tema, como determina o Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, optamos pela elaboração de um único substitutivo, com as alterações que ora propomos. Ademais, este substitutivo é fruto, inclusive, da colaboração com o Deputado Jorge Bittar, relator da proposição na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, por onde foi iniciada a tramitação, antes da redistribuição a esta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Quanto ao mérito, preliminarmente, deve-se mencionar o atual processo de convergência das tecnologias de informação, com o surgimento concomitante de diversas questões.

Assim, deve-se analisar, por exemplo, se o proprietário de uma rede digital de cabo opera em três mercados distintos – quais sejam, a distribuição de TV a cabo, telefonia e *internet*, produtos que já são oferecidos simultaneamente por uma mesma empresa – ou, alternativamente, se esse proprietário, de fato, atua em um único mercado, face às atuais necessidades dos consumidores.

O que se constata é que há, efetivamente, um processo de convergência, que representa acima de tudo uma consolidação de mercados que no passado eram segmentados. Desta forma, a lógica de se manter regulamentações distintas para esses mercados também não mais se sustenta.

Nessa linha, a proposta de alteração em tela, apresentada no substitutivo, contém quatro elementos principais.

O primeiro refere-se à harmonização da regulamentação de TV a cabo e via satélite no País, com o intuito de introduzir uma regulação neutra do ponto de vista tecnológico. Afinal, serviços considerados como fortemente substitutos entre os consumidores devem ser tratados de forma equivalente.

O segundo refere-se à viabilização da competição no segmento de TV por assinatura em seus diversos níveis: produção, programação, empacotamento e distribuição. Algumas das dificuldades para a obtenção de uma competição mais efetiva relacionam-se, por exemplo, às dificuldades de duplicação da infra-estrutura para a prestação desses serviços, e ao elevado grau de integração vertical desta cadeia, o que contribui para que empresas com elevado poder de mercado possam influenciar significativamente os diversos níveis de atividades no setor. Adicionalmente, não se deve ignorar o fato de que há, efetivamente, programas que são considerados chave para viabilizar uma distribuidora, como nas áreas de esportes, teledramaturgia e filmes recentes.

Assim, distribuidores com posição dominante no mercado e verticalmente integrados deveriam, naturalmente, ser mais passíveis de

incorrer em obrigações a serem estipuladas pelo legislador e regulador. A introdução desse tipo de regra na lei deve ser flexível o suficiente, delegando ao regulador pelo menos parte do julgamento sobre a introdução de obrigações, de maneira a evitar a consequência indesejável de que uma legislação excessivamente restritiva acarrete desincentivos generalizados ao investimento privado.

Em síntese, a restrição vertical pode vir, em tese, de duas direções: os grandes programadores podem recusar vender sua programação para as redes independentes, prejudicando a concorrência no mercado de redes, e as grandes empresas ou grupos integrados verticalmente podem se recusar a adquirir as programações de empresas independentes, prejudicando a concorrência no mercado de programações.

Desta forma, o substitutivo apresentado introduz o conceito de poder de mercado significativo, estipulando diretrizes para sua definição pelo órgão regulador de telecomunicações (a Anatel). Adicionalmente, para os casos em que exista poder de mercado significativo, a proposição busca introduzir medidas no sentido de evitar que haja problemas de recusa de negociação dos programadores ou empacotadores com distribuidores, comprometendo a emergência da competição neste último elo da cadeia.

O terceiro elemento a ser destacado se refere às condições em que seja facultado ao órgão regulador avaliar a oportunidade e conveniência de impor obrigações de acesso (remunerado) sobre a infraestrutura das prestadoras do serviço de TV por assinatura e telecomunicações. Quanto a esse aspecto, estipula-se a necessidade de que, a critério desse órgão, exista não apenas ociosidade na infra-estrutura existente, como também poder de mercado significativo detido pela empresa proprietária dessa infra-estrutura.

O quarto elemento diz respeito aos objetivos relacionados à promoção da pluralidade de opiniões, da diversidade cultural e das identidades regionais e nacional através dessas mídias. Afinal, a pluralidade de opiniões é especialmente importante como mecanismo de apoio ao adequado funcionamento da democracia.

Para atender ao objetivo da divulgação das identidades regionais, a proposição prevê que a prestadora de serviços de TV por

assinatura distribua, de forma integral e simultânea, os canais das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, salvo no caso de impossibilidades técnicas, a julgamento do órgão regulador.

Adicionalmente, de acordo com o art. 222, § 3º, da Constituição Federal, são previstas cotas de conteúdos específicos a serem transmitidos na distribuição de TV por assinatura.

Assim, deve-se destacar que os quatro elementos citados estão intimamente ligados ao processo de convergência das tecnologias de informação.

A proposição também traz dispositivos favoráveis ao consumidor, ao garantir, por exemplo, que ao assinante será permitida a contratação exclusiva dos canais básicos e aqueles da TV aberta, das emissoras geradoras locais.

Quanto às 37 emendas apresentadas, deve-se ressaltar que, em sua grande maioria, foram incorporadas ao substitutivo, ainda que com alterações.

Apenas no que se refere às emendas de números 5, 6 e 9 apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, entendemos que a proposta de extensão do limite ao capital estrangeiro constante na Constituição Federal para o setor de radiodifusão às empresas de distribuição de TV por assinatura poderá trazer limites excessivos não apenas ao desenvolvimento do setor, mas restrições à integração das normas que regulam as atividades de telecomunicações, motivo pelo qual somos pela sua rejeição.

Face ao exposto, **votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 29, de 2007, 70, de 2007, 332, de 2007 e 1.908, de 2007, das emendas nºs 1 a 4, 7, 8, 10, 11 e 12 apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e das emendas nºs 1 a 25 apresentadas nesta Comissão, na forma do substitutivo anexo, cuja**

redação procura contemplar os aspectos comentados, **e pela rejeição das emendas n^{os} 5, 6 e 9 apresentadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.**

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

Relator

2007_15478_Comissão de Desenvolvimento Econômico_258

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

Dispõe sobre a comunicação
audiovisual eletrônica por assinatura.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I **DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES**

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e dá outras providências.

Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e os conteúdos distribuídos por meio da rede mundial de computadores (*internet*).

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Canal de Programação: unidade de distribuição de conteúdos audiovisuais organizados em horários seqüenciais pré-determinados;

II - Comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: complexo de atividades de comunicação que resulta na distribuição, por quaisquer meios eletrônicos, de conteúdo audiovisual eletrônico aos usuários que contrataram serviço audiovisual por assinatura;

III - Serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: serviço de telecomunicações, de interesse coletivo, prestado no regime privado, de distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico, de origem onerosa ou gratuita, cuja recepção é condicionada à contratação prévia;

IV - Assinantes: usuários que contrataram serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura;

V - Conteúdo audiovisual eletrônico: 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, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios eletrônicos utilizados para sua produção, programação, empacotamento e distribuição;

VI - Conteúdo nacional: conteúdo audiovisual eletrônico que atende a um dos seguintes requisitos, observado o disposto no § 1º deste artigo:

a) ser produzido por empresa produtora brasileira registrada na Agência Nacional de Cinema (ANCINE), ser dirigido 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 brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos;

b) ser realizado por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, 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 realizado, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais do conteúdo à empresa produtora brasileira, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos.

d) possuir conteúdo audiovisual eletrônico de eventos realizados no território nacional, em especial daqueles que apresentem caráter

cultural, artístico, político, esportivo, religioso, científico ou educacional, bem como de eventos, ainda que realizados no exterior, que remetam à cultura ou ciência brasileira e dos quais participem, de forma preponderante, cidadãos brasileiros;

VII - Eventos: acontecimentos que possam despertar interesse público, incluindo manifestações populares, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança e música, bem como outros acontecimentos culturais, artísticos, educacionais, científicos, esportivos, políticos ou religiosos;

VIII - Produção: elaboração, composição, constituição e criação de conteúdo audiovisual eletrônico;

IX - Programação: seleção, organização ou formatação de conteúdo audiovisual para seqüências horárias definidas para um único canal de programação ou para um conjunto limitado de canais de programação;

X - Empacotamento: seleção, formatação ou organização de conjuntos de canais de programação para oferta e distribuição a assinantes;

XI - Distribuição: é o conjunto de atividades voltadas para a entrega, transmissão, veiculação e provimento de conteúdo audiovisual eletrônico aos assinantes, podendo ainda incluir as ações de comercialização, atendimento, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos.

§ 1º. Para os fins do inciso VI deste artigo, entende-se por empresa produtora brasileira aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, cuja maioria dos capitais total e votante seja de titularidade direta ou indireta de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos, os quais devem exercer de fato e de direito o poder decisório da empresa.

§ 2º. As disposições dos incisos I a XI deste artigo não se referem às informações transmitidas na rede mundial de computadores (*internet*), inclusive de áudios, vídeos, produções e outros, de caráter interpessoal ou não.

Art. 3º. São atividades constituintes da cadeia de valor da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

I – Produção;

II – Programação;

III - Empacotamento;

IV – Distribuição.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 4º. A comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, em todas as suas atividades, independentemente da forma, processo ou veículo, será guiada pelos princípios constitucionais, pela legislação e pela regulamentação emanada do órgão regulador, classificando-se como serviço de interesse coletivo prestado em regime privado, de acordo com o Título III da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 5º. Na prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura serão observados:

I - a promoção da diversidade de opiniões;

II - o incentivo ao lazer, entretenimento e desenvolvimento social e econômico do País;

III - a divulgação da cultura universal, nacional e regional; e

IV - o estímulo à produção independente que objetive a divulgação da educação, das artes e da cultura nacional e regional.

Art. 6º. Podem prestar serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura quaisquer empresas, mediante autorização, sem caráter de exclusividade, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, observada a legislação aplicável sobre o setor de telecomunicações.

§ 1º. A critério da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a autorização de que trata o *caput* deste artigo poderá ser gratuita, em função das condições sócio-econômicas e geográficas da localidade.

§ 2º. A prestação do serviço audiovisual por assinatura estará sujeita ao atendimento dos requisitos técnicos e demais regulamentações expedidas pelo órgão regulador das telecomunicações.

Art. 7º. As prestadoras do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderão distribuir conteúdo audiovisual eletrônico a não assinantes, desde que em caráter temporário, com a finalidade de promoção comercial, e que essa distribuição não seja considerada, pelo órgão regulador das telecomunicações, como serviço de radiodifusão.

Art. 8º. É vedada a realização de subsídios cruzados entre as atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o art. 3º, incisos I a IV, ou a prática de preços discriminatórios, ainda que essas atividades sejam exercidas por uma única empresa.

Parágrafo único. É vedada a realização de práticas comerciais, gerenciais ou contábeis que contribuam para a consecução de lucros ou prejuízos artificialmente construídos, que busquem dissimular os reais resultados econômicos ou financeiros obtidos, em quaisquer das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o art. 3º, incisos I a IV, ainda que esses resultados venham a ser compensados por lucros em outras atividades quaisquer, mesmo que exercidas pela mesma empresa.

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o art. 3º, incisos I a IV, não implica, necessariamente, restrição de atuação nas demais, devendo ser observadas, contudo, as demais disposições desta Lei e da legislação vigente.

CAPÍTULO III

DA AUTORIZAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 10. Nenhuma autorização de prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura será negada, salvo por motivo relevante, que será tornado público, inclusive por meio de divulgação no

sítio da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel na rede mundial de computadores (*internet*).

Parágrafo único. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel especificará em regulamento próprio, após consulta pública, as situações que caracterizam motivo relevante, para efeito no disposto no *caput*.

Art. 11. As prestadoras de serviços de telecomunicações, independente da modalidade de outorga e do regime de prestação, poderão prestar diretamente o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ou em parceria com outras empresas de telecomunicações ou de outros setores, incluindo os relativos à comunicação social.

§ 1º. A agência Nacional de Telecomunicações – Anatel será notificada pelas partes sobre as parcerias de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º. O disposto neste artigo não afasta a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) quanto à análise dos efeitos concorrenciais das parcerias mencionadas no *caput* deste artigo.

CAPÍTULO IV

DA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 12. A manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo único. É livre, em todo o território nacional, a produção de conteúdo audiovisual eletrônico.

CAPÍTULO V

DA PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 13. É livre, em todo o território nacional, a programação de conteúdo audiovisual eletrônico.

Art. 14. O programador de conteúdo detentor de poder de mercado significativo ofertará seu canal de programação em condições isonômicas a qualquer empresa interessada na sua comercialização para fins de prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, observado o disposto no § 1º deste artigo, vedado o abuso de poder econômico.

§ 1º. As condições de que trata o *caput* deste artigo serão isonômicas por região geográfica, estipulada pelo órgão regulador das telecomunicações, na qual o canal de programação vier a ser distribuído aos assinantes.

§ 2º. As condições isonômicas mencionadas no *caput* incluirão as condições dos contratos vigentes na região geográfica de distribuição de que trata o § 1º deste artigo à época da oferta de que trata o *caput*.

§ 3º. As disposições do *caput* deste artigo não sujeitam o programador de conteúdo a ofertar sua programação em condições isonômicas a empresas interessadas em sua comercialização para serviços de radiodifusão ou finalidades diversas do serviço audiovisual por assinatura.

Art. 15. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel poderá permitir contratos de exclusividade entre produtores e programadores, desde que essa modalidade de contrato seja, de acordo com esse órgão regulador, essencial para a viabilidade da produção, ressalvadas as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica.

Art. 16. O programador de conteúdo poderá oferecer sua programação diretamente aos distribuidores de conteúdo, sendo que, nesse caso, será considerado empacotador de conteúdo, devendo observar as demais determinações desta Lei.

CAPÍTULO VI

DO EMPACOTAMENTO DO CONTEÚDO

Art. 17. A atividade de empacotamento de conteúdo é livre em todo o território nacional, ressalvado o disposto no art. 19 desta Lei.

Art. 18. O empacotador de conteúdo detentor de poder de mercado significativo, além da oferta direta ao assinante, poderá ofertar o conjunto de canais de programação em condições isonômicas a qualquer empresa interessada em sua comercialização para fins de prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, observado o disposto no § 1º deste artigo, vedado o abuso de poder econômico.

§ 1º. As condições de que trata o *caput* deste artigo serão isonômicas por região geográfica, estipulada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, na qual o conjunto de canais de programação vier a ser distribuído aos assinantes.

§ 2º. As condições isonômicas mencionadas no *caput* serão definidas em regulamento próprio da Anatel e incluirão as condições dos contratos vigentes na região geográfica de que trata o § 1º deste artigo à época da oferta.

§ 3º. As disposições do *caput* deste artigo não sujeitam o empacotador de conteúdo a ofertar sua programação em condições isonômicas a empresas interessadas na sua comercialização para finalidades diversas do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura.

Art. 19. A critério da União, poderão ser estabelecidas, de acordo com o art. 222, § 3º, da Constituição Federal, e com o objetivo de atender a legislação em vigor, cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos específicos para serem cumpridas pelos empacotadores de conteúdo eletrônico.

Parágrafo único. O órgão regulador das cotas de conteúdos audiovisuais eletrônicos definidas pela União será a Agência Nacional de Cinema – Ancine.

CAPÍTULO VII

DA DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO E DAS TELECOMUNICAÇÕES

Art. 20. A critério da União, a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, em sua área de prestação, tornará disponíveis aos seus assinantes canais de programação de destinações específicas, além de atender outras obrigações referentes à atividade de distribuição de conteúdo.

§ 1º O disposto no caput estará limitado a dez (10) canais de programação nos primeiros cinco (5) anos a partir da vigência da presente lei.

§ 2º Decorrido o período mencionado no § 1º deste artigo, o total de canais de programação mencionados no caput poderá ser elevado em até cinquenta por cento (50%), desde que assegurada a viabilidade econômica.

Art. 21. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura tornará disponíveis os seguintes canais de programação básicos de utilização gratuita, sem ônus para a programadora e sem inserção ou exclusão de qualquer informação:

I - Canal de Programação da Câmara dos Deputados: Canal de Programação reservado para a divulgação dos trabalhos da Câmara dos Deputados, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

II - Canal de Programação do Senado Federal: Canal de Programação reservado para a divulgação dos trabalhos do Senado Federal, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

III - Canal de Programação do Supremo Tribunal Federal: Canal de Programação reservado para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;

IV - Canal de Programação legislativo municipal/estadual ou distrital: Canal de Programação reservado para o uso compartilhado entre a Câmara de Vereadores do município sede da prestadora e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado ou para uso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo o canal de programação voltado para a divulgação dos

trabalhos parlamentares, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

V - Canal de Programação universitário: Canal de Programação reservado para o uso compartilhado entre as universidades;

VI - Canal de Programação educativo-cultural: Canal de Programação reservado para uso compartilhado pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual, municipal ou distrital;

VII - Canal de Programação comunitário: Canal de Programação aberto para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; e

VIII - Canal de Programação destinado à distribuição de programação nacional, em língua portuguesa, destinado exclusivamente a conteúdo composto por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente, desde que, a critério da Agência Nacional de Telecomunicações, exista oferta suficiente de programas com tal conteúdo.

§ 1º. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel regulamentará os critérios técnicos e as condições de uso dos canais de programação básicos de utilização gratuita.

§ 2º. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual por assinatura não terá responsabilidade sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais de programação mencionados neste artigo, nem estará obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos respectivos programas.

§ 3º. A inclusão dos canais de programação previstos neste artigo é obrigatória em todos os planos de serviços ofertados pela prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, ressalvado o disposto no art. 22 desta Lei.

Art. 22. A utilização dos canais de programação previstos no art. 21 desta Lei dependerá de solicitação à prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura pelas entidades interessadas, que viabilizarão, às suas expensas, a entrega dos sinais em uma localidade específica indicada pela prestadora.

Art. 23. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura distribuirá, sem inserção de qualquer informação, de forma integral e simultânea, os canais de programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens.

§ 1º. Para efeito do disposto no *caput*, será não onerosa a obtenção dos canais das emissora geradora por captação direta dos seus sinais irradiados;

§ 2º. Será onerosa para a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e objeto de negociação entre esta e a prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, a obtenção do canal da emissora geradora local diretamente das fontes de geração de sinal eletrônico em estúdio.

§ 3º. Na hipótese de existir, para os prestadores de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura que abrangerem mais de um município, impossibilidade técnica no atendimento às disposições do *caput* desse artigo, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel disporá acerca dos canais de programação cuja distribuição será obrigatória.

Art. 24. Ao assinante será permitida a contratação exclusiva de um plano básico de serviços que contenha canais de programação adicionais na mesma quantidade dos canais de programação mencionados nos arts. 21 e 23 desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de contratação exclusiva dos canais de programação de que trata o *caput* deste artigo, o preço da assinatura será homologado pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, e poderá variar por região geográfica por ele estipulada.

Art. 25. Ressalvado o disposto no art. 24 desta Lei, além do preço do plano básico de serviços, a prestadora do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderá estabelecer livremente os preços para outras ofertas e pacotes, em função da região geográfica, estipulada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, em que oferecer os serviços por assinatura, sendo vedados tratamentos discriminatórios e o abuso de poder econômico.

Art. 26. São direitos do assinante do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

I - conhecer, previamente, o tipo de programação a ser oferecida;

II - receber da distribuidora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais; e

III - ter à disposição, por parte das prestadoras de serviços por assinatura, um serviço de atendimento telefônico ao consumidor, gratuito ou com tarifação local, sendo que, durante o horário comercial, as empresas disponibilizarão atendentes para dialogar com os consumidores por meio desse serviço.

Art. 27. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel avaliará a oportunidade e conveniência de impor obrigações de acesso remunerado sobre a infra-estrutura da prestadora do serviço audiovisual por assinatura ou da prestadora das demais modalidades de serviços de telecomunicações, desde que a referida prestadora, a critério do órgão regulador, detenha poder de mercado significativo ou apresente ociosidade na utilização dessa infra-estrutura, devendo ser observadas a viabilidade técnica e econômica dessa provisão de acesso, incluindo o cálculo do retorno do capital investido.

§ 1º. No exercício da atribuição prevista neste artigo, a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel poderá publicar regulamentações, irrevogáveis pelo prazo de cinco anos, que declarem a infra-estrutura da distribuidora do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ou da prestadora de demais serviços de telecomunicações construída após a publicação deste Lei como não obrigada, pelo prazo máximo de cinco anos, de cumprir a obrigação de livre acesso remunerado definida neste artigo.

§ 2º. A remuneração e as condições em que o livre acesso será fornecido serão livremente pactuadas entre as prestadoras, mediante acordo estipulado em termos não discriminatórios, sob condições técnicas adequadas, garantindo preços isonômicos e justos, atendendo ao estritamente necessário à prestação do serviço, devendo ser observadas a legislação vigente e as determinações da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

§ 3º. O acordo de que trata o § 2º deste artigo será formalizado por contrato, cuja eficácia dependerá de homologação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.

§ 4º. Após a homologação de que trata o § 3º deste artigo, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel dará publicidade ao respectivo acordo mediante divulgação em seu sítio na rede mundial de computadores (*internet*).

§ 5º. Não havendo acordo em relação ao disposto no § 2º deste artigo, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, por provocação de qualquer uma das partes, arbitrará as condições para o acesso remunerado de que trata o *caput* deste artigo, com base em regulamento específico.

§ 6º. Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel levará em consideração, na arbitragem prevista no § 5º deste artigo, fatores que incluirão, entre outros:

I - a recuperação do investimento realizado para a construção e manutenção da infra-estrutura que possibilitará o livre acesso remunerado e custo do capital aplicado;

II - a existência de alternativas potencialmente mais rentáveis para a infra-estrutura a ser utilizada; e

III - os preços e a demanda na região geográfica correspondente.

§ 7º. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel regulamentará as disposições deste artigo.

CAPÍTULO VIII

DO PODER DE MERCADO SIGNIFICATIVO

Art. 28. A definição, pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, de poder de mercado significativo em uma determinada região geográfica no serviço de comunicação audiovisual

eletrônico por assinatura, bem como nas atividades de programação, empacotamento, distribuição de conteúdo levará em consideração fatores que incluirão, entre outros:

I - a dominância de mercado;

II - as barreiras de entrada a novas atuações, caracterizadas, inclusive, pela magnitude expressiva dos investimentos necessários à atuação na atividade e pela eventual dificuldade de duplicação de infra-estrutura; e

III - a efetiva competição entre as empresas que atuarem nas atividades de que trata o *caput* deste artigo.

CAPÍTULO IX

DAS SANÇÕES E PENALIDADES

Art. 29. A interceptação ou a recepção não autorizada dos sinais de serviços audiovisuais por assinatura, bem como o não cumprimento das demais disposições contidas nesta Lei, implicarão, sem restrição às demais sanções previstas pela legislação, a aplicação das penalidades previstas nos arts. 58 a 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído pela Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962.

Parágrafo único. A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel poderá firmar convênio com outros órgãos e entidades, inclusive com governos estaduais e municipais, para fins da fiscalização quanto ao atendimento ao assinante e à interceptação ou recepção não autorizada dos sinais de serviços por assinatura.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 30. Revogam-se a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, o Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, o Decreto nº 2.206, de

14 de abril de 1997, e o art. 212 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações).

§ 1º. Durante o período em que o Poder Executivo não regulamentar o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata esta Lei, os serviços de televisão a cabo e por assinatura continuarão a ser prestados sob as mesmas regulamentações vigentes na data da publicação desta Lei.

§ 2º. Os contratos de concessão dos atuais prestadores dos serviços de televisão a cabo e por assinatura continuam em vigência, inalterados, até o término dos contratos.

§ 3º. A empresa que, na data de publicação desta Lei, já prestar serviço de TV a Cabo na forma da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, poderá solicitar a rescisão do contrato de concessão para a exploração do serviço de TV a Cabo que celebrou com a União Federal, por intermédio da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

§ 4º. As atuais concessionárias do serviço de televisão a cabo que não manifestarem interesse pela rescisão dos respectivos contratos de concessão continuarão sujeitas até o término desses contratos, à regulamentação do serviço expedida pela Anatel, que deverá proceder às alterações que se fizerem necessárias, respeitando as condições atuais dos contratos vigentes.

§ 5º. Ficam expressamente revogadas as cláusulas dos contratos de concessão do serviço telefônico fixo comutado modalidade local que vedem a possibilidade de que a concessionária e as empresas coligadas, controladas ou controladora da concessionária prestem serviços de TV a Cabo, inclusive nas áreas geográficas de prestação do serviço objeto da referida concessão, desde que a respectiva concessionária manifeste tal interesse ao órgão regulador do serviço de telecomunicações.

§ 6º. Poderão migrar para a prestação do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, mediante requerimento à Anatel, nos termos do regulamento deste serviço, sem qualquer ônus, as atuais prestadoras dos seguintes serviços:

I - serviço de televisão a cabo;

II – serviço de distribuição de sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico (TV-A);

III - serviço que se utiliza de faixa de microondas para transmitir sinais a serem recebidos em pontos determinados dentro da área de prestação do serviço (MMDS); e

IV – serviço de distribuição de sinais de televisão ou de áudio, bem como de ambos, através de satélites, a assinantes localizados na área de prestação de serviço (DTH).

Art. 31. Dê-se a seguinte redação ao art. 86 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997:

“Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país.

.....” (NR)

Art. 32. Os arts. 2º e 4º da Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....

.....
VII - dez por cento (10%) dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do caput do art. 2º da Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966;

.....” (NR)

“Art. 4º.....

.....
§ 3º cinquenta por cento (50%) dos recursos a que se refere o inciso VII do art. 2º desta Lei deverão ser aplicados no financiamento das seguintes atividades:

I – os canais de programação obrigatórios, ressalvadas as TVs abertas comerciais;

2007_15478_Comissão de Desenvolvimento Econômico_258

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências.

Autor: Deputado PAULO BORNHAUSEN

Relator: Deputado WELLINGTON FAGUNDES

PARECER ÀS EMENDAS AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Em 31 de outubro de 2007, apresentamos a esta ilustre Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio nosso parecer às emendas referentes ao substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 29, de 2007, que “dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências”.

Após a apresentação daquele parecer, foram recebidas sugestões adicionais ao substitutivo, visando ao seu aprimoramento. Essas sugestões foram cuidadosamente analisadas, de forma que optamos por apresentar esta complementação de voto, que incorpora os aspectos que foram julgados pertinentes e necessários.

Primeiramente, foram implementadas alterações de redação na definição do conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro. O inciso V do art. 2º do Substitutivo anterior remetia a definição de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro como aquele que atende o disposto na Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que cria a Ancine. Note-se que, naquela MP, o objetivo da definição é a elegibilidade para financiamento do

órgão. Agora, conteúdo brasileiro será utilizado também para efeito de política de cotas, o que expande sensivelmente seu impacto sobre a dinâmica do setor, requerendo uma definição diferenciada. Na mesma linha, em lugar de meramente remeter a definição de produção independente brasileira como no Substitutivo anterior à MP da Ancine, propomos uma nova redação mais ajustada aos propósitos da política pública de incentivo a este setor. Com base nisso, propomos as redações alternativas desses conceitos nos incisos V e VIII do art. 2º do novo Substitutivo em anexo.

Introduzimos também no art. 2º a definição de “Serviço de comunicação audiovisual eletrônico por assinatura”, explicitando que ele será considerado serviço de telecomunicações e que independe da tecnologia, privilegiando a neutralidade tecnológica da regulação.

Procuramos elaborar uma regulação flexível das eventuais ações de promoção das empresas de TV por assinatura, evitando que seu modelo de negócio se transforme na prática no modelo de radiodifusão, mas prevendo exceções dentro de determinados limites.

Substituímos os dispositivos que previam regulação explícita das condições isonômicas e vedação de subsídios cruzados na oferta de programação ou de pacotes de programação por uma previsão mais genérica de tratamento não discriminatório. Como o objetivo último dessa cláusula de não discriminação é evitar o surgimento de práticas anticompetitivas, remetemos a possibilidade de intervenção diretamente ao órgão responsável pela defesa da concorrência, o CADE. Isto permite uma regulação mais leve e comprometida com a filosofia de conferir o mais amplo espaço possível às livres forças de mercado, tornando a intervenção da autoridade estatal mais a exceção do que a regra.

De outro lado, o art. 9º estabelece restrições de propriedade das concessionárias de telecomunicações e prestadoras de serviços móveis com a radiodifusão e atividades de produção e programação. Acrescente-se ainda que vedamos a possibilidade de as concessionárias de telecomunicações e as prestadoras de serviço móvel pessoal de adquirir ou

financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos e contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão. O objetivo dessas restrições seria evitar uma concorrência predatória neste mercado.

No que tange às obrigações das operadoras de TV por assinatura de cumprir as obrigações de *must-carry*, inclusive com a TV aberta, introduzimos algumas ressalvas. Primeiro, definiu-se, *a priori*, que as plataformas tecnológicas do serviço de MMDS analógico e do serviço denominado TVA, tanto analógico como digital, não estarão obrigadas a disponibilizar aqueles canais, o que responde às evidentes limitações físicas de carregamento de muitos canais por parte destas tecnologias. Segundo, definimos que a inclusão dos sinais disponibilizados pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens de caráter comercial, na grade de programação das empresas de distribuição por meio eletrônico, que decorra de autorização da própria emissora ou por força de lei, terá como limite a área de cobertura definida pela própria emissora de radiodifusão. No caso de serviços pagos que se utilizam de satélites com cobertura nacional para realizar a distribuição, a inclusão dos sinais será decidida entre a geradora do sinal e a distribuidora.

Acabamos entendendo que as obrigações de livre acesso às redes não devem constar do presente projeto de lei. Já há previsão de tais obrigações na Lei Geral de Telecomunicações. O que falta é simplesmente implementar tal dispositivo, o que foge ao escopo da ação legislativa direta.

A principal utilização do conceito de Poder de Mercado Significativo (PMs) visava a garantir o acesso à infra-estrutura de redes de operadores em posição dominante e a isonomia das condições de oferta de programadores e empacotadores com poder de mercado. Como estes dois conjuntos de dispositivos foram removidos ou substancialmente modificados, a definição do conceito de PMS se tornou desnecessária neste Projeto de Lei, justificando a remoção desses dispositivos.

Desta forma, incorporamos esse aspectos mencionados ao texto, e **mantemos o voto pela aprovação dos Projetos de Lei n^{os} 29/07, 70/07, 332/07 e 1.908/07, e, quanto às emendas ao substitutivo apresentado nesta Comissão, pela aprovação, ainda que parcial, das emendas n^{os} 2, 4, 10, 11, 12, 16, 17, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31, e pela rejeição das emendas n^{os} 1, 3, 5 a 9, 13 a 15, 18, 21, 23 e 32, na forma do novo substitutivo anexo, cuja redação procura contemplar os aspectos comentados.**

Sala da Comissão, em de outubro de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

RELATOR

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências.

Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, mantidas as condições contidas nos arts. 9º e 21 desta lei, e os conteúdos distribuídos por meio da rede mundial de computadores (*internet*).

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Canal de programação: unidade de distribuição de conteúdos audiovisuais organizados em horários seqüenciais predeterminados;

II - Comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: complexo de atividades de comunicação que resulta na recepção, por

quaisquer meios eletrônicos, de conteúdo audiovisual eletrônico pelos usuários que contrataram serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura;

III - Assinantes: usuários que contrataram serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura;

IV - Conteúdo audiovisual eletrônico: 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, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios eletrônicos utilizados para sua produção, programação, empacotamento e distribuição;

V - Conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro: o conteúdo audiovisual eletrônico: a) produzido em língua portuguesa e direcionado ao público brasileiro; ou b) do qual participem, de forma preponderante, autores, roteiristas, diretores, jornalistas, apresentadores, locutores, atores ou outros artistas brasileiros; ou c) que contenha sons e imagens da transmissão de eventos culturais, artísticos ou esportivos, realizados no território nacional ou dos quais participem, de forma preponderante, brasileiros que atuem no campo cultural, artístico ou desportivo;

VI – Evento nacional: acontecimentos públicos de natureza cultural, artística, esportiva, inclusive os campeonatos internacionais realizados fora do Brasil, dos quais participem equipes ou seleções brasileiras, ou outros realizados no território nacional dos quais brasileiros participem de forma preponderante;

VII - Produção: elaboração, composição, constituição e criação de conteúdo audiovisual eletrônico;

VIII – Produção independente brasileira: aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens, prestadoras de serviço de

telecomunicações, independentemente da modalidade de outorga e do regime de prestação de serviço.

IX - Programação: seleção, organização ou formatação de conteúdo audiovisual eletrônico para seqüências horárias definidas para um canal de programação;

X - Empacotamento: seleção e organização de conjuntos de canais de programação para oferta e distribuição na sua forma final a assinantes;

XI - Distribuição: são as atividades de entrega, transmissão, veiculação e provimento de conteúdo audiovisual eletrônico aos assinantes, podendo ainda incluir as ações de comercialização, atendimento, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos.

XII - Serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: é o serviço de telecomunicações que consiste na distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico, independente da tecnologia, processo, meios eletrônicos e protocolos de comunicação de dados utilizados, inclusive o processo de IPTV, na modalidade pré-pago, pós-pago ou sob quaisquer outras formas de contratação onerosa, a assinantes, mediante a adesão destes a contratos-padrão.

Parágrafo único. As disposições dos incisos I a XII deste artigo não se referem às informações transmitidas na rede mundial de computadores (*internet*), inclusive de áudios, vídeos, produções e outros, de caráter interpessoal ou não.

Art. 3º. São atividades da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

I - Produção;

II - Programação;

III - Empacotamento;

IV - Distribuição.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 4º. A comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, em todas as suas atividades, independentemente da forma, processo ou veículo, será guiada pelos princípios constitucionais, pela legislação e pela regulamentação emanada dos órgãos reguladores, classificando-se, no que se refere à atividade de distribuição, como serviço de interesse coletivo prestado em regime privado, de acordo com o Título III da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 5º. Na comunicação audiovisual eletrônica por assinatura serão observados:

I - a promoção da diversidade de opiniões;

II - o incentivo ao lazer, entretenimento e desenvolvimento social e econômico do País;

III - a divulgação da cultura universal, nacional e regional;
e

IV - o estímulo à produção independente que objetive a divulgação da educação, das artes e da cultura nacional e regional.

Art. 6º. Podem prestar serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura quaisquer empresas, mediante autorização, sem caráter de exclusividade, da Agência Nacional de

Telecomunicações – Anatel, observada a legislação aplicável sobre o setor de telecomunicações.

§ 1º. A autorização de que trata o *caput* deste artigo será onerosa, nos termos do art. 48 da Lei no. 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como a autorização para uso de radiofrequência de que trata o art. 163 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997

§ 2º. A prestação do serviço audiovisual por assinatura estará sujeita ao atendimento dos requisitos técnicos e demais regulamentações expedidas pelo órgão regulador das telecomunicações.

Art. 7º. As prestadoras de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderão realizar ações promocionais para venda de seus canais ou pacote, desde que:

I - limitem-se ao máximo de 24 horas contínuas por mês se destinadas a assinantes; ou

II - limitem-se a um contingente não superior a 5% (cinco por cento) da base de assinantes do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, com domicílio na mesma localidade, não excedendo o prazo de 5 (cinco) dias úteis, se destinadas a não assinantes em seu domicílio; ou

III - sejam realizadas em local público.

Parágrafo único: Em nenhuma hipótese estas promoções poderão ser praticadas se forem consideradas pelo órgão regulador das telecomunicações como um serviço de radiodifusão.

Art. 8º. Os programadores e empacotadores ofertarão seus produtos em condições não discriminatórias, competindo aos órgãos do

Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em especial ao Conselho Administrativo de Direito Econômico – CADE, a análise dos efeitos concorrenciais decorrentes destas relações.

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o artigo 3º, incisos I a IV, não implica restrição de atuação nas demais, exceto nos casos dispostos nesta lei, em especial nos parágrafos deste artigo.

§1º. Independentemente do objeto ou da razão social, a empresa que atuar em quaisquer das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o artigo 3º, incisos I a IV, será considerada, conforme o caso, produtora, programadora, empacotadora ou distribuidora.

§2º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, bem como as empresas de radiodifusão, não poderão, direta ou indiretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter maioria simples do capital votante de empresas concessionárias de serviços de telecomunicações.

§3º. Qualquer empresa poderá, diretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação no capital social de empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, desde que, em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das referidas empresas pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos que exercerão, obrigatoriamente, a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§4º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal não poderão, direta ou

indiretamente, ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação superior a 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, nem sob qualquer forma exercer qualquer influência na administração, na gestão das atividades ou no conteúdo da programação dessas empresas.

§5º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão:

I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos nacionais; e

II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais, a não ser quando a aquisição destes direitos destinarem-se exclusivamente à produção de peças publicitárias.

§ 6º As restrições contidas no § 5º deste artigo não se aplicam quando a aquisição de direitos ou contratação de talentos destinarem-se exclusivamente para a produção de peças publicitárias.

§ 7º. As restrições contidas neste artigo e seus parágrafos não se aplicam a empresas cujos conteúdos produzidos ou programados sejam transmitidos ou distribuídos pela rede mundial de computadores (Internet).

CAPÍTULO III

DA AUTORIZAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 10. Nenhuma autorização de prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura será negada, salvo por

motivo relevante, que será tornado público, inclusive por meio de divulgação no sítio da Anatel na rede mundial de computadores (*internet*).

Parágrafo único. A Anatel especificará em regulamento próprio, após consulta pública, as situações que caracterizam motivo relevante, para efeito do disposto no *caput*.

Art. 11. As prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente da modalidade de outorga e do regime de prestação, poderão prestar diretamente o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ou em parceria com outras empresas de telecomunicações ou de outros setores, incluindo os relativos à comunicação social.

Parágrafo único. A Anatel será notificada pelas partes sobre as parcerias de que trata o *caput* deste artigo.

CAPÍTULO IV

DA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 12. A manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo único. É livre, em todo o território nacional, a produção de conteúdo audiovisual eletrônico, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º.

CAPÍTULO V

DA PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 13. É livre, em todo o território nacional, a programação de conteúdo audiovisual eletrônico, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º.

Art. 14. Serão admitidos, excepcionalmente, os contratos de exclusividade, entre programadores, empacotadores e distribuidores de conteúdo, de um determinado canal de programação, , quando essa modalidade de contrato for essencial para a viabilidade da produção, ressalvadas as competências legais dos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica.

CAPÍTULO VI

DO EMPACOTAMENTO DO CONTEÚDO

Art. 15. A atividade de empacotamento de conteúdo é livre em todo o território nacional, ressalvado o disposto no art. 17 e §3º do artigo 18 desta Lei.

Art. 16. Será considerada empacotadora a empresa de distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico a assinantes que contratar canais de programação diretamente de programadores de conteúdo.

Art. 17. A critério da União, poderão ser estabelecidas, de acordo com a legislação em vigor, cotas de conteúdo nacional específicas para serem cumpridas pelos empacotadores de conteúdo.

CAPÍTULO VII

DA DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO E DAS

TELECOMUNICAÇÕES

Art. 18. A critério da União, a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura tornará disponíveis aos seus assinantes canais de programação de destinações específicas, além de atender outras obrigações referentes à atividade de distribuição de conteúdo.

§ 1º. O disposto no *caput* deste artigo estará limitado a dez (10) canais de programação nos primeiros cinco (5) anos a partir da vigência da presente lei.

§ 2º. Decorrido o período mencionado no § 1º deste artigo, o total de canais de programação mencionados no *caput* poderá ser elevado em até cinquenta por cento (50%), desde que assegurada, a critério da Anatel, a sua viabilidade econômica.

§ 3º. As empresas prestadoras do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e as empresas empacotadoras não poderão, diretamente ou indiretamente, inserir publicidade nos canais de programação de conteúdo audiovisual sem a prévia e expressa autorização da empresa titular do conteúdo a ser veiculado, bem como não poderão associar qualquer tipo de publicidade ao conteúdo audiovisual eletrônico adquirido.

Art. 19. A distribuidora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura tornará disponíveis os seguintes canais de programação básicos de utilização gratuita, sem ônus para a programadora e, ressalvado o disposto no § 3º do artigo 18 desta Lei, sem inserção ou exclusão de qualquer informação:

I - canal de programação da Câmara dos Deputados: canal de programação reservado para a divulgação dos trabalhos da Câmara dos Deputados, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

II - canal de programação do Senado Federal: canal de programação reservado para a divulgação dos trabalhos do Senado Federal, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

III - canal de programação do Supremo Tribunal Federal: canal de programação reservado para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;

IV - canal de programação do legislativo municipal, estadual ou distrital: canal de programação reservado para o uso compartilhado entre a Câmara de Vereadores do município sede da distribuidora e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado ou para uso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo o canal de programação voltado para a divulgação dos trabalhos parlamentares, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

V - canal de programação da TV Pública Brasileira: canal de programação organizado pelo Governo federal e gerido por um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, para ser um instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais;

VI - canal de programação universitário: canal de programação reservado para o uso compartilhado entre as universidades;

VII - canal de programação educativo-cultural: canal de programação reservado para uso compartilhado pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual, municipal ou distrital;

VIII - canal de programação comunitário: canal de programação aberto para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; e

IX - canal de programação destinado à distribuição de programação nacional, em língua portuguesa, destinado exclusivamente a

conteúdo composto por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente, desde que, a critério da Anatel, exista oferta suficiente de programas com tal conteúdo.

§ 1º. A Anatel regulamentará os critérios técnicos e as condições de uso dos canais de programação básicos de utilização gratuita.

§ 2º. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura não terá responsabilidade sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais de programação mencionados neste artigo, nem estará obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos respectivos programas.

§ 3º. A inclusão dos canais de programação previstos neste artigo é obrigatória em todos os planos de serviços ofertados pela prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, ressalvado o disposto no arts. 20 e 21 desta Lei.

§ 4º. Qualquer modalidade de publicidade veiculado nos canais de programação básicos de utilização gratuita é considerada informação.

Art. 20. A utilização dos canais de programação previstos no art. 19 desta Lei dependerá de solicitação à distribuidora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura pelas entidades interessadas, que viabilizarão, às suas expensas, a entrega dos sinais em uma localidade específica indicada pela distribuidora.

Art. 21. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura distribuirá, sem inserção de qualquer informação, de forma integral e simultânea, os canais de programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, mantendo a qualidade técnica dos sinais fornecidos pelas respectivas geradoras, tendo como referência a qualidade do sinal transmitido pelo ar.

§ 1º. Para efeito do disposto no *caput*, será não onerosa a obtenção dos canais da emissora geradora, salvo quando esta optar pelo estabelecimento de condições comerciais para distribuição dos sinais de seus canais, hipótese em que a distribuição mencionada no *caput* deixa de ser obrigatória.

§ 2º. Será objeto de negociação entre a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e a prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, as condições comerciais para obtenção do canal da emissora geradora local diretamente das fontes de geração de sinal eletrônico.

§ 3º. Na hipótese de existir, para os prestadores de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura impossibilidade técnica comprovada por laudo técnico aceito pela Anatel, que impossibilite o atendimento do disposto no *caput* deste artigo, os prestadores de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ficarão desobrigados de distribuir parte ou a totalidade dos canais

§ 4º As prestadoras de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, ao utilizarem para distribuição do conteúdo audiovisual eletrônico as plataformas tecnológicas do serviço de MMDS analógico e do serviço denominado TVA, neste caso tanto analógico como digital, não estarão obrigadas a disponibilizar os canais mencionados nos arts. 19 e 21 desta Lei nos citados serviços.

§ 5º A inclusão dos sinais disponibilizados pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens de caráter comercial, na grade de programação das empresas de distribuição por meio eletrônico, que decorra de autorização da própria emissora ou por força de lei, terá como limite a área de cobertura definida pela própria emissora de radiodifusão.

§ 6º No caso de serviços pagos que se utilizam de satélites com cobertura nacional para realizar a distribuição, a inclusão dos sinais será decidido entre a geradora do sinal e a distribuidora.

Art. 22. Ao assinante será permitida a contratação exclusiva de um plano básico de serviços que contenha canais de programação adicionais na mesma quantidade dos canais de programação mencionados nos arts. 19 e 21 desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de contratação exclusiva dos canais de programação de que trata o *caput* deste artigo, o preço da assinatura observará o disposto no Art. 129 da Lei 9.472 de 16 de julho de 1997.

Art. 23. Ressalvado o disposto no art. 22 desta Lei, além do preço do plano básico de serviços, a prestadora do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderá estabelecer livremente os preços para outras ofertas e pacotes, em função da zona geográfica em que distribuir os serviços por assinatura, sendo vedados tratamentos discriminatórios e o abuso de poder econômico.

Art. 24. São direitos do assinante do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

I - conhecer, previamente, o tipo de programação a ser oferecida;

II - receber da prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais; e

III - ter à disposição, por parte das prestadoras de serviços por assinatura, um serviço de atendimento telefônico ao consumidor, gratuito ou com tarifação local, sendo que, durante o horário comercial, as empresas disponibilizarão atendentes para dialogar com os consumidores por meio desse serviço.

CAPÍTULO VIII

DAS SANÇÕES E PENALIDADES

Art. 25. A interceptação ou a recepção não autorizada dos sinais de serviços audiovisuais por assinatura, bem como o não cumprimento das demais disposições contidas nesta Lei, implicarão, sem restrição às demais sanções previstas pela legislação e regulamentação em vigor, a aplicação das penalidades previstas nos arts. 58 a 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.

Parágrafo único. A Anatel poderá firmar convênio com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal para fins da fiscalização quanto ao atendimento ao assinante e à interceptação ou recepção não autorizada dos sinais de serviços por assinatura.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. As zonas geográficas de que trata o art. 23 desta Lei serão definidas em regulamentos próprios, observadas as correspondentes competências dos órgãos reguladores.

Art. 27. Revogam-se a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, o Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988 e o Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997, e o art. 212 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações).

§ 1º. Durante o período em que o Poder Executivo não regulamentar o serviço de comunicação audiovisual eletrônico por assinatura de que trata esta Lei, os serviços de televisão a cabo e por assinatura continuarão a ser prestados sob as mesmas regulamentações vigentes na data da publicação desta Lei.

§ 2º. Os contratos de concessão dos atuais prestadores dos serviços de televisão a cabo e por assinatura continuam em vigência, inalterados, até o término dos contratos, e serão regulamentados e fiscalizados pela Anatel.

§ 3º. A empresa que, na data de publicação desta Lei, já prestar serviço de TV a Cabo na forma da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, poderá solicitar a rescisão do contrato de concessão para a exploração do serviço de TV a Cabo que celebrou com a União Federal, por intermédio da Anatel.

§ 4º. A empresa que optar pela rescisão de que trata o § 3º deste artigo e que passar, na forma da autorização de que trata o art. 6º desta Lei, a prestar o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura na área da concessão original, obterá da Anatel, em parcelas anuais ao longo do prazo residual da concessão original, a devolução *pro rata* dos pagamentos a ela efetuados pelo direito de exploração do serviço, de acordo com a relação entre o prazo residual e o prazo total da respectiva concessão

§ 5º. A prerrogativa de que trata o § 4º deste artigo apenas será aplicável em relação ao período em que a respectiva empresa apresentar, na área original de concessão, padrões similares ou melhores de qualidade e preço na oferta dos serviços de TV a Cabo em relação aos requeridos sob o regime de concessão.

§ 6º. As atuais concessionárias do serviço de televisão a cabo que não manifestarem interesse pela rescisão dos respectivos contratos de concessão continuarão sujeitas até o término desses contratos, à regulamentação do serviço expedida pela Anatel, respeitando as condições atuais dos contratos vigentes, naquilo que não conflitar com esta Lei.

§ 7º. Ficam expressamente revogadas as cláusulas dos contratos de concessão do serviço telefônico fixo comutado modalidade local que vedem a possibilidade de que a concessionária e as empresas coligadas, controladas ou controladora da concessionária prestem serviços de TV a Cabo,

inclusive nas áreas geográficas de prestação do serviço objeto da referida concessão, desde que a respectiva concessionária manifeste tal interesse ao órgão regulador do serviço de telecomunicações.

§ 8º. Poderão migrar para a prestação do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, mediante requerimento à Anatel, nos termos do regulamento deste serviço, sem qualquer ônus, as atuais prestadoras dos seguintes serviços:

I - serviço de televisão a cabo;

II - serviço de distribuição de sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico (TVA);

III - serviço que se utiliza de faixa de microondas para transmitir sinais a serem recebidos em pontos determinados dentro da área de prestação do serviço (MMDS); e

IV – serviço de distribuição de sinais de televisão ou de áudio, bem como de ambos, através de satélites, a assinantes localizados na área de prestação de serviço (DTH).

Art. 28. Dê-se a seguinte redação aos arts. 22 e 86 da Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997:

“Art. 22.
.....

Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas:

I - as atividades de apoio;

II - a fiscalização quanto à interceptação ou recepção não autorizada dos sinais de serviços de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura; e

“Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país.

.....” (NR)

Art. 29. Os arts. 2º e 4º da Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.

.....

VII - dez por cento (10%) dos recursos a que se referem as alíneas “c”, “d”, “e” e “j” do caput do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966;

.....” (NR)

“Art. 4º.....

.....

§ 3º. cinquenta por cento (50%) dos recursos a que se refere o inciso VII do art. 2º desta Lei serão aplicados no financiamento:

I - aos canais de programação obrigatórios, ressalvadas as TVs abertas comerciais;

II - às emissoras de radiodifusão de sons e imagens com fins exclusivamente educativos;

III - às produtoras independentes.” (NR)

Art. 30. O serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura subordina-se ao presente diploma legal, à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, e às demais normas em vigor.

Art. 31. Na hipótese de que trata o artigo 17, os programadores e empacotadores terão até dois anos após a data de publicação da regulamentação lá referida para implementar as cotas de conteúdo.

Art. 32. A Anatel fiscalizará o cumprimento das disposições desta Lei no que se refere às atividades de distribuição de conteúdo, e a Ancine fiscalizará seu cumprimento no que se refere à atividades de produção, programação e empacotamento.

Parágrafo único. A Anatel, bem como a Ancine, poderão firmar convênios com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal para fins da fiscalização de que trata o *caput* deste artigo

Art. 33. A Anatel e a Ancine regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta Lei.

§ 1º. No prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação desta Lei, os órgãos reguladores de que trata o *caput* deste artigo divulgarão, inclusive em seus sítios na rede mundial de computadores (*internet*), para consulta pública, por 30 (trinta) dias, as minutas de regulamentação dos dispositivos desta Lei.

§ 2º. As disposições do *caput* e do § 1º deste artigo não limitarão a faculdade dos órgãos reguladores de, a qualquer tempo, publicar regulamentações suplementares ou de proceder a alterações naquelas já publicadas.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir de sua publicação, à exceção de seu art. 33, que entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de outubro de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências.

Autor: Deputado PAULO BORNHAUSEN

Relator: Deputado WELLINGTON FAGUNDES

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Em 31 de outubro de 2007, apresentamos a esta ilustre Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio nosso parecer às emendas referentes ao substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 29, de 2007, que “dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências”.

Após a apresentação daquele parecer, foram recebidas sugestões adicionais ao substitutivo, visando ao seu aprimoramento. Essas sugestões foram cuidadosamente analisadas, de forma que optamos por apresentar esta complementação de voto, que incorpora os aspectos que foram julgados pertinentes e necessários.

Primeiramente, foram implementadas alterações de redação na definição do conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro. O inciso V do art. 2º do Substitutivo anterior remetia a definição de conteúdo audiovisual

eletrônico brasileiro ao disposto na Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que cria a Ancine. Note-se que, naquela MP, o objetivo da definição é a elegibilidade para financiamento do órgão. Agora, conteúdo brasileiro será utilizado também para efeito de política de cotas, o que expande sensivelmente seu impacto sobre a dinâmica do setor, requerendo uma definição diferenciada. Na mesma linha, em lugar de meramente remeter a definição de produção independente brasileira como no Substitutivo anterior à MP da Ancine, propomos uma nova redação mais ajustada aos propósitos da política pública de incentivo a este setor. Com base nisso, propomos as redações alternativas desses conceitos nos incisos V e VIII do art. 2º do novo Substitutivo em anexo.

Introduzimos também no art. 2º a definição de “Serviço de comunicação audiovisual eletrônico por assinatura”, explicitando que ele será considerado serviço de telecomunicações e que independe da tecnologia, privilegiando a neutralidade tecnológica da regulação.

Procuramos elaborar uma regulação flexível das eventuais ações de promoção das empresas de TV por assinatura, evitando que seu modelo de negócio se transforme, na prática, no modelo de radiodifusão, a despeito da previsão de exceções dentro de determinados limites.

Substituímos os dispositivos que previam regulação explícita das condições isonômicas e vedação de subsídios cruzados na oferta de programação ou de pacotes de programação por uma previsão mais genérica de tratamento não discriminatório. Como o objetivo último dessa cláusula de não discriminação é evitar o surgimento de práticas anticompetitivas, remetemos a possibilidade de intervenção diretamente ao órgão responsável pela defesa da concorrência, o CADE. Isto permite uma regulação mais leve e comprometida com a filosofia de conferir o mais amplo espaço possível às livres forças de mercado, tornando a intervenção da autoridade estatal mais a exceção do que a regra.

De outro lado, o art. 9º estabelece restrições de propriedade das concessionárias de telecomunicações e prestadoras de serviços móveis com a radiodifusão e atividades de produção e programação. Acrescente-se ainda que vedamos a possibilidade de as concessionárias de telecomunicações e as prestadoras de serviço móvel pessoal de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos e contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão. O objetivo dessas restrições seria evitar uma concorrência predatória neste mercado.

No que tange às obrigações das operadoras de TV por assinatura de cumprir as obrigações de *must-carry*, inclusive com a TV aberta, introduzimos algumas ressalvas. Primeiro, definiu-se, *a priori*, que as plataformas tecnológicas do serviço de MMDS analógico e do serviço denominado TVA, tanto analógico como digital, não estarão obrigadas a disponibilizar aqueles canais, o que responde às evidentes limitações físicas de carregamento de muitos canais por parte destas tecnologias. Segundo, definimos que a inclusão dos sinais disponibilizados pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens de caráter comercial, na grade de programação das empresas de distribuição por meio eletrônico, que decorra de autorização da própria emissora ou por força de lei, terá como limite a área de cobertura definida pela própria emissora de radiodifusão. No caso de serviços pagos que se utilizam de satélites com cobertura nacional para realizar a distribuição, a inclusão dos sinais será decidida entre a geradora do sinal e a distribuidora.

Aproveitamos, neste dispositivo, para incluir as retransmissoras de televisão com características de geradoras locais da Amazônia legal, como status de geradoras locais. Tal inclusão é consistente ao espírito da lei definir uma regulação o mais neutra possível do ponto de vista tecnológico. O mais importante são as funções exercidas pelo ente. Se a retransmissora possui, na prática, características de geradora local, nada mais razoável do que estabelecer um tratamento isonômico em relação às geradoras

locais propriamente ditas. Tal medida é importante para os investidores que acreditaram na região da Amazônia Legal, sendo crucial priorizar o incentivo a este tipo de empreendimento. Ademais, trata-se de oportunidade para o início de uma reflexão acerca de mudanças mais significativas no tratamento legal dessas retransmissoras, privilegiando a idéia de isonomia com as geradoras locais.

Acabamos entendendo que as obrigações de livre acesso às redes não devem constar do presente projeto de lei. Já há previsão de tais obrigações na Lei Geral de Telecomunicações. O que falta é simplesmente implementar tal dispositivo, o que foge ao escopo da ação legislativa direta.

A principal utilização do conceito de Poder de Mercado Significativo (PMs) visava a garantir o acesso à infra-estrutura de redes de operadores em posição dominante e a isonomia das condições de oferta de programadores e empacotadores com poder de mercado. Como estes dois conjuntos de dispositivos foram removidos ou substancialmente modificados, a definição do conceito de PMS se tornou desnecessária neste Projeto de Lei, justificando a remoção desses dispositivos.

Uma das novidades importantes do projeto é a introdução de cotas de conteúdo nacional neste setor. Inicialmente havíamos seguido a linha de apenas indicar a introdução de tais cotas, mas sem maiores detalhes sobre percentuais e formas de aplicação. A idéia era de que tal detalhamento seria melhor discutido na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Dentro do intenso processo de discussão havido em nossa Comissão, o ilustre e caro amigo Deputado João Maia ponderou, no entanto, que tal tema apresentava uma característica intrinsecamente afeita à área de economia. Afinal, um dos objetivos fundamentais das cotas é a alavancagem de investimento no setor no país, gerando renda e empregos de alta qualificação. Dessa forma, incorporamos tal ponderação em nosso Substitutivo, acatando emenda do Deputado João Maia que estabelece cota de 50% de conteúdo nacional no empacotamento de canais, sendo 10% de produção independente brasileira.

Tendo em vista o exposto, incorporamos esse aspectos mencionados ao texto, e **mantemos o voto pela aprovação dos Projetos de Lei n^{os} 29/07, 70/07, 332/07 e 1.908/07, e, quanto às emendas ao substitutivo apresentado nesta Comissão, pela aprovação, ainda que parcial, das emendas n^{os} 2, 4, 10, 11, 12, 15 a 17, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31, e pela rejeição das emendas n^{os} 1, 3, 5 a 9, 13, 14, 18, 21, 23 e 32, na forma do novo substitutivo anexo, cuja redação procura contemplar os aspectos comentados.**

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO ADOTADO AO PROJETO DE LEI Nº 29, DE 2007

Dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e os serviços de telecomunicações, altera a Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências.

Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, mantidas as

condições contidas nos arts. 9º e 21 desta lei, e os conteúdos distribuídos por meio da rede mundial de computadores (*internet*).

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - Canal de programação: unidade de distribuição de conteúdos audiovisuais organizados em horários seqüenciais predeterminados;

II - Comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: complexo de atividades de comunicação que resulta na recepção, por quaisquer meios eletrônicos, de conteúdo audiovisual eletrônico pelos usuários que contrataram serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura;

III - Assinantes: usuários que contrataram serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura;

IV - Conteúdo audiovisual eletrônico: 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, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios eletrônicos utilizados para sua produção, programação, empacotamento e distribuição;

V - Conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro: o conteúdo audiovisual eletrônico: a) produzido em língua portuguesa e direcionado ao público brasileiro; ou b) do qual participem, de forma preponderante, autores, roteiristas, diretores, jornalistas, apresentadores, locutores, atores ou outros artistas brasileiros; ou c) que contenha sons e imagens da transmissão de eventos culturais, artísticos ou esportivos, realizados no território nacional ou dos quais participem, de forma preponderante, brasileiros que atuem no campo cultural, artístico ou desportivo;

VI – Evento nacional: acontecimentos públicos de natureza cultural, artística, esportiva, inclusive os campeonatos internacionais realizados fora do Brasil, dos quais participem equipes ou seleções brasileiras,

ou outros realizados no território nacional dos quais brasileiros participem de forma preponderante;

VII - Produção: elaboração, composição, constituição e criação de conteúdo audiovisual eletrônico;

VIII – Produção independente brasileira: aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens, prestadoras de serviço de telecomunicações, independentemente da modalidade de outorga e do regime de prestação de serviço.

IX - Programação: seleção, organização ou formatação de conteúdo audiovisual eletrônico para seqüências horárias definidas para um canal de programação;

X - Empacotamento: seleção e organização de conjuntos de canais de programação para oferta e distribuição na sua forma final a assinantes;

XI - Distribuição: são as atividades de entrega, transmissão, veiculação e provimento de conteúdo audiovisual eletrônico aos assinantes, podendo ainda incluir as ações de comercialização, atendimento, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos.

XII - Serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura: é o serviço de telecomunicações que consiste na distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico, independente da tecnologia, processo, meios eletrônicos e protocolos de comunicação de dados utilizados, inclusive o processo de IPTV, na modalidade pré-pago, pós-pago ou sob quaisquer outras formas de contratação onerosa, a assinantes, mediante a adesão destes a contratos-padrão.

Parágrafo único. As disposições dos incisos I a XII deste artigo não se referem às informações transmitidas na rede mundial de

computadores (*internet*), inclusive de áudios, vídeos, produções e outros, de caráter interpessoal ou não.

Art. 3º. São atividades da comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

- I - Produção;
- II - Programação;
- III - Empacotamento;
- IV - Distribuição.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 4º. A comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, em todas as suas atividades, independentemente da forma, processo ou veículo, será guiada pelos princípios constitucionais, pela legislação e pela regulamentação emanada dos órgãos reguladores, classificando-se, no que se refere à atividade de distribuição, como serviço de interesse coletivo prestado em regime privado, de acordo com o Título III da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 5º. Na comunicação audiovisual eletrônica por assinatura serão observados:

- I - a promoção da diversidade de opiniões;

II - o incentivo ao lazer, entretenimento e desenvolvimento social e econômico do País;

III - a divulgação da cultura universal, nacional e regional;
e

IV - o estímulo à produção independente que objetive a divulgação da educação, das artes e da cultura nacional e regional.

Art. 6º. Podem prestar serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura quaisquer empresas, mediante autorização, sem caráter de exclusividade, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, observada a legislação aplicável sobre o setor de telecomunicações.

§ 1º. A autorização de que trata o *caput* deste artigo será onerosa, nos termos do art. 48 da Lei no. 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como a autorização para uso de radiofrequência de que trata o art. 163 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997

§ 2º. A prestação do serviço audiovisual por assinatura estará sujeita ao atendimento dos requisitos técnicos e demais regulamentações expedidas pelo órgão regulador das telecomunicações.

Art. 7º. As prestadoras de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderão realizar ações promocionais para venda de seus canais ou pacote, desde que:

I - limitem-se ao máximo de 24 horas contínuas por mês se destinadas a assinantes; ou

II - limitem-se a um contingente não superior a 5% (cinco por cento) da base de assinantes do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, com domicílio na mesma localidade, não excedendo

o prazo de 5 (cinco) dias úteis, se destinadas a não assinantes em seu domicílio; ou

III - sejam realizadas em local público.

Parágrafo único: Em nenhuma hipótese estas promoções poderão ser praticadas se forem consideradas pelo órgão regulador das telecomunicações como um serviço de radiodifusão.

Art. 8º. Os programadores e empacotadores ofertarão seus produtos em condições não discriminatórias, competindo aos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em especial ao Conselho Administrativo de Direito Econômico – CADE, a análise dos efeitos concorrenciais decorrentes destas relações.

Art. 9º. A atuação em uma das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o artigo 3º, incisos I a IV, não implica restrição de atuação nas demais, exceto nos casos dispostos nesta lei, em especial nos parágrafos deste artigo.

§1º. Independentemente do objeto ou da razão social, a empresa que atuar em quaisquer das atividades de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata o artigo 3º, incisos I a IV, será considerada, conforme o caso, produtora, programadora, empacotadora ou distribuidora.

§2º. As empresas de produção e programação de conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, bem como as empresas de radiodifusão, não poderão, direta ou indiretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter maioria simples do capital votante de empresas concessionárias de serviços de telecomunicações.

§3º. Qualquer empresa poderá, diretamente ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação no capital social de empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, desde que, em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das referidas empresas pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos que exercerão, obrigatoriamente, a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§4º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal não poderão, direta ou indiretamente, ou através de suas controladas, controladoras ou coligadas, deter participação superior a 30% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, de produção ou de programação de conteúdo audiovisual brasileiro, nem sob qualquer forma exercer qualquer influência na administração, na gestão das atividades ou no conteúdo da programação dessas empresas.

§5º. As concessionárias de serviços de telecomunicações e as prestadoras de Serviço Móvel Pessoal, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual eletrônico brasileiro, inclusive para radiodifusão:

I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos nacionais; e

II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais, a não ser quando a aquisição destes direitos destinarem-se exclusivamente à produção de peças publicitárias.

§ 6º As restrições contidas no § 5º deste artigo não se aplicam quando a aquisição de direitos ou contratação de talentos destinarem-se exclusivamente para a produção de peças publicitárias.

§ 7º. As restrições contidas neste artigo e seus parágrafos não se aplicam a empresas cujos conteúdos produzidos ou programados sejam transmitidos ou distribuídos pela rede mundial de computadores (Internet).

CAPÍTULO III

DA AUTORIZAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ELETRÔNICA POR ASSINATURA

Art. 10. Nenhuma autorização de prestação de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura será negada, salvo por motivo relevante, que será tornado público, inclusive por meio de divulgação no sítio da Anatel na rede mundial de computadores (*internet*).

Parágrafo único. A Anatel especificará em regulamento próprio, após consulta pública, as situações que caracterizam motivo relevante, para efeito do disposto no *caput*.

Art. 11. As prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente da modalidade de outorga e do regime de prestação, poderão prestar diretamente o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ou em parceria com outras empresas de telecomunicações ou de outros setores, incluindo os relativos à comunicação social.

Parágrafo único. A Anatel será notificada pelas partes sobre as parcerias de que trata o *caput* deste artigo.

CAPÍTULO IV

DA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 12. A manifestação do pensamento, a criação, a liberdade de expressão e o acesso à informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo único. É livre, em todo o território nacional, a produção de conteúdo audiovisual eletrônico, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º.

CAPÍTULO V

DA PROGRAMAÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 13. É livre, em todo o território nacional, a programação de conteúdo audiovisual eletrônico, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º.

Art. 14. Serão admitidos, excepcionalmente, os contratos de exclusividade, entre programadores, empacotadores e distribuidores de conteúdo, de um determinado canal de programação, , quando essa modalidade de contrato for essencial para a viabilidade da produção, ressalvadas as competências legais dos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica.

CAPÍTULO VI

DO EMPACOTAMENTO DO CONTEÚDO

Art. 15. A atividade de empacotamento de conteúdo é livre em todo o território nacional, ressalvado o disposto no art. 17 e §3º do artigo 18 desta Lei.

Art. 16. Será considerada empacotadora a empresa de distribuição de conteúdo audiovisual eletrônico a assinantes que contratar canais de programação diretamente de programadores de conteúdo.

Art. 17. O empacotamento do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e das demais modalidades de prestação de serviço de TV por assinatura deverá conter pelo menos 50% de conteúdo nacional, sendo que deste percentual, 10% deverão ser produzidos por produtores independentes de conteúdo eletrônico brasileiro.

CAPÍTULO VII

DA DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO E DAS TELECOMUNICAÇÕES

Art. 18. A critério da União, a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura tornará disponíveis aos seus assinantes canais de programação de destinações específicas, além de atender outras obrigações referentes à atividade de distribuição de conteúdo.

§ 1º. O disposto no *caput* deste artigo estará limitado a dez (10) canais de programação nos primeiros cinco (5) anos a partir da vigência da presente lei.

§ 2º. Decorrido o período mencionado no § 1º deste artigo, o total de canais de programação mencionados no *caput* poderá ser elevado em até cinquenta por cento (50%), desde que assegurada, a critério da Anatel, a sua viabilidade econômica.

§ 3º. As empresas prestadoras do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e as empresas empacotadoras não poderão, diretamente ou indiretamente, inserir publicidade nos canais de programação de conteúdo audiovisual sem a prévia e expressa autorização da empresa titular do conteúdo a ser veiculado, bem como não poderão associar qualquer tipo de publicidade ao conteúdo audiovisual eletrônico adquirido.

Art. 19. A distribuidora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura tornará disponíveis os seguintes canais de programação básicos de utilização gratuita, sem ônus para a programadora e, ressalvado o disposto no § 3º do artigo 18 desta Lei, sem inserção ou exclusão de qualquer informação:

I - canal de programação da Câmara dos Deputados: canal de programação reservado para a divulgação dos trabalhos da Câmara dos Deputados, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

II - canal de programação do Senado Federal: canal de programação reservado para a divulgação dos trabalhos do Senado Federal, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

III - canal de programação do Supremo Tribunal Federal: canal de programação reservado para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;

IV - canal de programação do legislativo municipal, estadual ou distrital: canal de programação reservado para o uso compartilhado entre a Câmara de Vereadores do município sede da distribuidora e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado ou para uso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo o canal de programação voltado para a divulgação dos trabalhos parlamentares, especialmente para a transmissão ao vivo das sessões;

V - canal de programação da TV Pública Brasileira: canal de programação organizado pelo Governo federal e gerido por um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, para ser um instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais;

VI - canal de programação universitário: canal de programação reservado para o uso compartilhado entre as universidades;

VII - canal de programação educativo-cultural: canal de programação reservado para uso compartilhado pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual, municipal ou distrital;

VIII - canal de programação comunitário: canal de programação aberto para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos; e

IX - canal de programação destinado à distribuição de programação nacional, em língua portuguesa, destinado exclusivamente a conteúdo composto por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente, desde que, a critério da Anatel, exista oferta suficiente de programas com tal conteúdo.

§ 1º. A Anatel regulamentará os critérios técnicos e as condições de uso dos canais de programação básicos de utilização gratuita.

§ 2º. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura não terá responsabilidade sobre o conteúdo da programação veiculada nos canais de programação mencionados neste artigo, nem estará obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos respectivos programas.

§ 3º. A inclusão dos canais de programação previstos neste artigo é obrigatória em todos os planos de serviços ofertados pela prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, ressalvado o disposto no arts. 20 e 21 desta Lei.

§ 4º. Qualquer modalidade de publicidade veiculado nos canais de programação básicos de utilização gratuita é considerada informação.

Art. 20. A utilização dos canais de programação previstos no art. 19 desta Lei dependerá de solicitação à distribuidora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura pelas entidades interessadas, que viabilizarão, às suas expensas, a entrega dos sinais em uma localidade específica indicada pela distribuidora.

Art. 21. A prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura distribuirá, sem inserção de qualquer informação, de forma integral e simultânea, os canais de programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, incluindo as retransmissoras com características de geradoras na Amazônia legal, mantendo a qualidade técnica dos sinais fornecidos pelas respectivas geradoras, tendo como referência a qualidade do sinal transmitido pelo ar.

§ 1º. Para efeito do disposto no *caput*, será não onerosa a obtenção dos canais da emissora geradora, salvo quando esta optar pelo

estabelecimento de condições comerciais para distribuição dos sinais de seus canais, hipótese em que a distribuição mencionada no caput deixa de ser obrigatória.

§ 2º. Será objeto de negociação entre a prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura e a prestadora de serviço de radiodifusão de sons e imagens, as condições comerciais para obtenção do canal da emissora geradora local diretamente das fontes de geração de sinal eletrônico.

§ 3º. Na hipótese de existir, para os prestadores de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura impossibilidade técnica comprovada por laudo técnico aceito pela Anatel, que impossibilite o atendimento do disposto no caput deste artigo, os prestadores de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura ficarão desobrigados de distribuir parte ou a totalidade dos canais

§ 4º As prestadoras de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, ao utilizarem para distribuição do conteúdo audiovisual eletrônico as plataformas tecnológicas do serviço de MMDS analógico e do serviço denominado TVA, neste caso tanto analógico como digital, não estarão obrigadas a disponibilizar os canais mencionados nos arts. 19 e 21 desta Lei nos citados serviços.

§ 5º A inclusão dos sinais disponibilizados pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens de caráter comercial, na grade de programação das empresas de distribuição por meio eletrônico, que decorra de autorização da própria emissora ou por força de lei, terá como limite a área de cobertura definida pela própria emissora de radiodifusão.

§ 6º No caso de serviços pagos que se utilizam de satélites com cobertura nacional para realizar a distribuição, a inclusão dos sinais será decidido entre a geradora do sinal e a distribuidora.

Art. 22. Ao assinante será permitida a contratação exclusiva de um plano básico de serviços que contenha canais de programação adicionais na mesma quantidade dos canais de programação mencionados nos arts. 19 e 21 desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de contratação exclusiva dos canais de programação de que trata o *caput* deste artigo, o preço da assinatura observará o disposto no Art. 129 da Lei 9.472 de 16 de julho de 1997.

Art. 23. Ressalvado o disposto no art. 22 desta Lei, além do preço do plano básico de serviços, a prestadora do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura poderá estabelecer livremente os preços para outras ofertas e pacotes, em função da zona geográfica em que distribuir os serviços por assinatura, sendo vedados tratamentos discriminatórios e o abuso de poder econômico.

Art. 24. São direitos do assinante do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura:

I - conhecer, previamente, o tipo de programação a ser oferecida;

II - receber da prestadora de serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura os serviços de instalação e manutenção dos equipamentos necessários à recepção dos sinais; e

III - ter à disposição, por parte das prestadoras de serviços por assinatura, um serviço de atendimento telefônico ao consumidor, gratuito ou com tarifação local, sendo que, durante o horário comercial, as empresas disponibilizarão atendentes para dialogar com os consumidores por meio desse serviço.

CAPÍTULO VIII

DAS SANÇÕES E PENALIDADES

Art. 25. A interceptação ou a recepção não autorizada dos sinais de serviços audiovisuais por assinatura, bem como o não cumprimento das demais disposições contidas nesta Lei, implicarão, sem restrição às demais sanções previstas pela legislação e regulamentação em vigor, a aplicação das penalidades previstas nos arts. 58 a 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.

Parágrafo único. A Anatel poderá firmar convênio com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal para fins da fiscalização quanto ao atendimento ao assinante e à interceptação ou recepção não autorizada dos sinais de serviços por assinatura.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. As zonas geográficas de que trata o art. 23 desta Lei serão definidas em regulamentos próprios, observadas as correspondentes competências dos órgãos reguladores.

Art. 27. Revogam-se a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, o Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988 e o Decreto nº 2.206, de

14 de abril de 1997, e o art. 212 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações).

§ 1º. Durante o período em que o Poder Executivo não regulamentar o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura de que trata esta Lei, os serviços de televisão a cabo e por assinatura continuarão a ser prestados sob as mesmas regulamentações vigentes na data da publicação desta Lei.

§ 2º. Os contratos de concessão dos atuais prestadores dos serviços de televisão a cabo e por assinatura continuam em vigência, inalterados, até o término dos contratos, e serão regulamentados e fiscalizados pela Anatel.

§ 3º. A empresa que, na data de publicação desta Lei, já prestar serviço de TV a Cabo na forma da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, poderá solicitar a rescisão do contrato de concessão para a exploração do serviço de TV a Cabo que celebrou com a União Federal, por intermédio da Anatel.

§ 4º. A empresa que optar pela rescisão de que trata o § 3º deste artigo e que passar, na forma da autorização de que trata o art. 6º desta Lei, a prestar o serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura na área da concessão original, obterá da Anatel, em parcelas anuais ao longo do prazo residual da concessão original, a devolução *pro rata* dos pagamentos a ela efetuados pelo direito de exploração do serviço, de acordo com a relação entre o prazo residual e o prazo total da respectiva concessão

§ 5º. A prerrogativa de que trata o § 4º deste artigo apenas será aplicável em relação ao período em que a respectiva empresa apresentar, na área original de concessão, padrões similares ou melhores de qualidade e preço na oferta dos serviços de TV a Cabo em relação aos requeridos sob o regime de concessão.

§ 6º. As atuais concessionárias do serviço de televisão a cabo que não manifestarem interesse pela rescisão dos respectivos contratos de concessão continuarão sujeitas até o término desses contratos, à regulamentação do serviço expedida pela Anatel, respeitando as condições atuais dos contratos vigentes, naquilo que não conflitar com esta Lei.

§ 7º. Ficam expressamente revogadas as cláusulas dos contratos de concessão do serviço telefônico fixo comutado modalidade local que vedem a possibilidade de que a concessionária e as empresas coligadas, controladas ou controladora da concessionária prestem serviços de TV a Cabo, inclusive nas áreas geográficas de prestação do serviço objeto da referida concessão, desde que a respectiva concessionária manifeste tal interesse ao órgão regulador do serviço de telecomunicações.

§ 8º. Poderão migrar para a prestação do serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura, mediante requerimento à Anatel, nos termos do regulamento deste serviço, sem qualquer ônus, as atuais prestadoras dos seguintes serviços:

I - serviço de televisão a cabo;

II - serviço de distribuição de sons e imagens a assinantes, por sinais codificados, mediante a utilização de canais do espectro radioelétrico (TVA);

III - serviço que se utiliza de faixa de microondas para transmitir sinais a serem recebidos em pontos determinados dentro da área de prestação do serviço (MMDS); e

IV – serviço de distribuição de sinais de televisão ou de áudio, bem como de ambos, através de satélites, a assinantes localizados na área de prestação de serviço (DTH).

Art. 28. Dê-se a seguinte redação aos arts. 22 e 86 da Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997:

“Art. 22.

.....

Parágrafo único. Fica vedada a realização por terceiros da fiscalização de competência da Agência, ressalvadas:

I - as atividades de apoio;

II - a fiscalização quanto à interceptação ou recepção não autorizada dos sinais de serviços de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura; e

“Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país.

.....” (NR)

Art. 29. Os arts. 2º e 4º da Lei 11.437, de 28 de dezembro de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.

.....

VII - dez por cento (10%) dos recursos a que se referem as alíneas “c”, “d”, “e” e “j” do caput do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966;

.....” (NR)

“Art. 4º.....

.....

§ 3º. cinquenta por cento (50%) dos recursos a que se refere o inciso VII do art. 2º desta Lei serão aplicados no financiamento:

I - aos canais de programação obrigatórios, ressalvadas as TVs abertas comerciais;

II - às emissoras de radiodifusão de sons e imagens com fins exclusivamente educativos;

III - às produtoras independentes.” (NR)

Art. 30. O serviço de comunicação audiovisual eletrônica por assinatura subordina-se ao presente diploma legal, à Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, e às demais normas em vigor.

Art. 31. Na hipótese de que trata o artigo 17, os programadores e empacotadores terão até dois anos após a data de publicação da regulamentação lá referida para implementar as cotas de conteúdo.

Art. 32. A Anatel fiscalizará o cumprimento das disposições desta Lei no que se refere às atividades de distribuição de conteúdo, e a Ancine fiscalizará seu cumprimento no que se refere à atividades de produção, programação e empacotamento.

Parágrafo único. A Anatel, bem como a Ancine, poderão firmar convênios com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal para fins da fiscalização de que trata o *caput* deste artigo

Art. 33. A Anatel e a Ancine regulamentarão as disposições desta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta Lei.

§ 1º. No prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação desta Lei, os órgãos reguladores de que trata o *caput* deste artigo divulgarão, inclusive em seus sítios na rede mundial de computadores (*internet*), para consulta pública, por 30 (trinta) dias, as minutas de regulamentação dos dispositivos desta Lei.

§ 2º. As disposições do *caput* e do § 1º deste artigo não limitarão a faculdade dos órgãos reguladores de, a qualquer tempo, publicar regulamentações suplementares ou de proceder a alterações naquelas já publicadas.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir de sua publicação, à exceção de seu art. 33, que entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

Relator

§ 2º. As disposições do *caput* e do § 1º deste artigo não limitarão a faculdade dos órgãos reguladores de, a qualquer tempo, publicar regulamentações suplementares ou de proceder a alterações naquelas já publicadas.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir de sua publicação, à exceção de seu art. 33, que entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2007.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

Relator