

**CINEMA, AO FIM E AO CABO. PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE O IMPACTO
DA LEI 12.485/11, A LEI DA TV A CABO, NO BRASIL**

GT6: Economia Política das Comunicações

Mannuela Ramos da Costa¹

Objetivos y/o tema central a abordar

O artigo é uma avaliação *ex-post* implementação da Lei 12.485/11, no Brasil, que obriga canais de televisão a cabo a adquirir e exibir conteúdo de produção independente brasileira. O estudo busca contribuir para a avaliação de políticas públicas para o audiovisual, uma vez que se propõe à análise dos efeitos práticos da regulamentação do mercado televisivo no Brasil.

**Caracterización del estudio, experiencia o reflexión teórica propuesta |
Enfoque y/o metodología de abordaje**

Com base na implementação da Lei 12.485/11, o estudo se apoia nas premissas dos estudos de Economia Política de Comunicação e Cultura, em estudos de mercado audiovisual no Brasil e em pesquisa de campo com agentes do segmento de produção audiovisual independente no país.

Resumen: o presente artigo analisa o impacto da Lei 12.485/11, conhecida como Lei da TV a cabo, sobre o mercado cinematográfico de produção independente no Brasil. Para tanto, vale-se de um breve diagnóstico do papel da televisão como

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco; Professora do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal de Pernambuco. | mannucosta80@gmail.com

canal de distribuição/exibição para o cinema independente nacional. Além da reflexão sobre aspectos histórico-descritivos da relação cinema e televisão, o estudo inclui abordagem aos agentes do setor, através de entrevista a um grupo amostral de produtores independentes brasileiros, e inclui uma problematização da atuação agência reguladora do cinema no Brasil, a ANCINE (Agência Nacional de Cinema). Caracteriza-se, portanto, como uma avaliação *ex-post* da política pública. Com vistas à confrontar os objetivos da lei com os efeitos produzidos, apoia-se na literatura especializada sobre regulação do setor de comunicações, oriundos da Economia Política da Comunicação, nas respostas dadas pelos entrevistados e em trabalhos já realizados sobre o tema no Brasil.

Cinema e televisão no Brasil: o pensamento setorial

Desde que iniciou suas atividades nos anos 1950, a televisão brasileira foi se tornando a detentora do posto principal na formação do gosto médio do brasileiro para o audiovisual. Mesmo com o sucesso experimentado pelo cinema do país na década de 1970, com a atuação da Embrafilme, o auge do parque exibidor brasileiro e outros fatores que contribuíram para isso, foi sempre a TV a grande vedete brasileira: grande exportadora de novelas; cobertura e alcance de quase 100% do território nacional; e, mesmo com o crescimento da influência da internet atualmente, resiste como fonte de informação e entretenimento.

A televisão sempre foi idealizada como uma janela de exibição importante para o cinema brasileiro, desempenhando funções como uma eloquente exibidora dos filmes nacionais; promotora eficiente da diversidade narrativa e estilística audiovisual; suporte para difusão, uma vez que é eficiente veículo publicitário; estimuladora da oferta, seja como compradora (para exibir) ou coprodutora. Mas essas atividades permaneceram longe do plano real, pois a TV sempre teve uma

atuação aquém do que esperavam os agentes do segmento cinematográfico brasileiro, enquanto o cinema vivia ciclos intermitentes.

“Historiadores e cineastas apresentam essa concepção de descontinuidade da história do cinema brasileiro em decorrência da dificuldade em se manter a produção de longa-metragens em níveis quantitativos expressivos e da recorrente falta de acesso do produto ao mercado.”
(AUTRAN, 2010, p.16)

Naturalmente, deve-se citar que alguns empreendimentos entre televisão e cinema foram feitos e, em casos específicos, revelaram-se sucesso de público nas salas de cinema. Figuram aqui as redes de televisão aberta Rede Record, coprodutora de *Eliana e o Segredo dos Golfinhos*, longa-metragem de 2005; e a Rede Globo, através da Globo Filmes, em associação com produtoras independentes, que vem gerando incontáveis sucessos de público em sala de cinema a partir de meados da década de 1990.

No Brasil, como a distribuição do filme nacional sempre foi um problema, esperava-se, além das medidas e instrumentos legais para a regulação da janela das salas de cinema, que a televisão aberta e a fechada (a cabo) complementassem as estratégias de mercado da produção independente brasileira. Dado isso, várias tentativas de regulação do setor foram empreendidas.

É bastante comum que a regulação seja entendida como governamental, embora não haja ao menos uma estabilização sobre o conceito de regulação (MITNICK, 1989, p. 21), já que é ponto de interseção de diversos agentes do setor: Estado, agentes privados, consumidores, etc. Resultado da mediação entre os grupos de interesse de um determinado setor (MITNICK, *idem*), tomamos a ideia central de

regulação como uma interferência guiada por um determinado agente. Este, em geral, é uma terceira parte, não diretamente implicada no segmento regulado, que influencia os demais agentes, guiando-se por uma meta ou padrão. A regulação, diz o autor, é um processo, portanto pressupõe ações de restrição vigilância, mediação, incentivo e promoção, cujo objeto pode ser social, econômico ou ambos.

Garnham (2001, p.1) propõe fazer uma análise sobre a regulação separando-a em quatro níveis: o propósito, a forma, o significado e a área da regulação. Esta última, o autor subdivide em duas: regulação do suporte (controle do acesso e uso da rede de telecomunicações, por exemplo) e do conteúdo (o que pode ser veiculado pelas redes). Já o propósito se refere à razão pela qual a interferência está sendo realizada, que pode ser de ética, social ou econômica.

No presente estudo, interessamo-nos pela atuação do agente público oficial de regulação da atividade audiovisual no Brasil, a ANCINE, especificamente sobre o impacto da Lei 12485/11, cujo processo de formalização jurídica levou quatro anos (PL 029/2007; PLC 116/2010). A Lei da TV a cabo, é uma forma de regulação pública sobre agentes privados, que trata prioritariamente da inclusão da produção de audiovisual independente brasileira nas redes de televisão de acesso condicionado (TV por assinatura). A Lei 12.485/11² é aplicada aos canais das modalidades avulsa de programação, avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, independentemente das tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação que utilizem.

No Brasil, o papel da regulação do segmento cinematográfico foi protagonizado pelo Estado, que aplicou inúmeros esforços no elo da produção, algumas ações do elo da distribuição e outras mais modestas ações para a exibição. Estas

² Altera a Lei 8.977/95, modifica as Leis nº 9.472/97, nº 11.437/2006 e a MP nº 2.228-01/2001.

últimas concentraram-se na cota de tela (que variou segundo seu parâmetro, entre número de dias e filmes, entre 1939 e 1980) ou na associação das distribuidoras (a maioria estrangeira, já aliadas aos exibidores brasileiros) a tornarem-se investidoras da produção de filmes brasileiros. Autran (2010, p.26) justifica a recorrência das reivindicações do setor sobre o ente público com base na “fraqueza econômica da atividade [cinematográfica] quando comparada ao cinema dominante no mercado – de origem norte-americana – e a televisão”.

Na década de 1950, através das entidades representativas e dos espaços de debate do setor (cito aqui o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, GEICINE; e o Congresso Brasileiro de Cinema, CBC), a classe tentou implementar algumas outras medidas junto aos órgãos estatais, como a “Lei do Contingente”, uma barreira à entrada do filme estrangeiro no Brasil (mormente o norte-americano) através do aumento de impostos sobre o item. O valor recolhido faria parte de um fundo, na forma de uma carteira de crédito bancário exclusivo para o cinema, mas a proposta jamais chegou a ser efetiva.

Dadas as dimensões do Brasil e o gosto do brasileiro por produtos audiovisuais, a classe cinematográfica entendia que a falta de acesso do público brasileiro ao cinema nacional era um dos grandes impeditivos para que o segmento caminhasse para a estabilidade do mercado. O problema da distribuição parece ser recorrente para as produções de caráter mais marginais e independentes no Brasil e na América Latina. Segundo Mastrini e Mestman (1996, p.81), esse é o elo da cadeia que tem ocupado vários pesquisadores da Economia Política da Comunicação pois no plano dos bens culturais ele é o mais sustentável, onde se pode recuperar os investimentos e acumular capital. É por isso também o mais difícil de regular.

Informa Autran (2010, p.27) que no relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema (ocorrido no ano de 2000) há propostas claras sobre a regulação da televisão a fim de que seu papel torne-se efetivo na estruturação do setor cinematográfico brasileiro. Questionava-se a efetiva sustentabilidade das propostas de cunho econômico (pagamento por obras de longa e curta-metragem; reserva de 3% do faturamento da TV para o investimento em produto brasileiro independente; política *anti-dumping*) e de oferta (reserva de 30% da programação para produção brasileira independente). Do ponto de vista governamental, entretanto, pouco se efetivou naquele momento, mas foi desencadeado um processo que culminaria na criação da ANCINE e nas diversas pressões sobre o segmento da televisão por parte do segmento cinematográfico.

A ANCINE e a Lei 12.485/11

Fruto do desejo dos agentes do setor de resgatarem uma instituição pública que atuasse em prol do cinema nacional, passado o amplo período de seca na gestão pública para a cultura, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) foi criada após o III Congresso Brasileiro de Cinema, em 2000. Oficialmente instituída em 2001, a ANCINE representava um primeiro passo para aglutinar diversas ações de regulação e regulamentação ocorridas entre o fim da década de 1980 e a década de 1990, relativas ao cinema. Comenta Bahia (2012, p.24-25) que:

“Por um lado, os processos de mobilização política dos agentes e a criação da Ancine não atendem aos requerimentos para transformar em realidade o tão sonhado projeto de industrializar o cinema nacional. Por outro, impulsionaram uma ampla reflexão sobre o pensamento industrial para o cinema e o audiovisual no Brasil no contexto global. As políticas públicas para o cinema brasileiro, em

meio ao processo de transnacionalização da cultura, propiciaram outras formas de fazer cinema que transitam e se sustentam na relação entre as vertentes industriais-culturais e nacionais-internacionais. O impacto da intervenção estatal incidiu na própria construção da ideia de cinema nacional pós anos 1990 e na constituição do mercado cinematográfico brasileiro. (BAHIA, 2012, p. 24-25)

Como agência reguladora, a ANCINE passa a desempenhar mais um papel de fomento e regulamentação do que de regulação. A Lei 12.485/11 é resultado do PL 29/2007, que tramita no Senado como PL116/2010, até sua promulgação como Lei no ano posterior. Em certa medida, a Lei acaba atendendo a parte das reivindicações do setor, quando em 2004, no III Congresso Brasileiro de Cinema a classe aponta a necessidade de ampliar a área de atuação da ANCINE para a televisão comercial, passando a se chamar ANCINAV (Agência Nacional de Cinema e Audiovisual). As pressões obviamente foram muitas e a atuação de agentes como a Rede Globo foi decisiva na derrocada do projeto.

A Lei da TV a cabo é vista como uma vitória para o segmento da produção independente brasileira, que passa a enxergar a necessidade de abrir novas frentes de exibição para o produto brasileiro e não apenas o cinema, mas também a produção televisiva como um todo (sazonal, seriada, de ficção ou documental). Mas esse é só um lado da moeda, pois a sua existência e aprovação inclui argumentos de defesa pela democratização do acesso dos brasileiros ao serviço de televisão de acesso condicionado e pelo fortalecimento da cultura nacional. Do ponto de vista econômico, o impacto esperado pela ANCINE e pela classe com a implementação da Lei 12.485/11 envolve um aumento quantitativo e qualitativo na produção independente audiovisual brasileira, com vistas à diversidade, além de

proporcionar mais emprego, renda e aumento nos *royalties* para o país, cujo fim maior é uma cadeia produtiva mais fortalecida.

A lei estabelece alguns critérios para a exibição do produto nacional, permite a entrada das companhias de telefonia no segmento de acesso condicionado e altera as restrições ao capital estrangeiro em empresas de TV a cabo. Um dos méritos da Lei 12.485/11 é estabelecer mais claramente os diversos tipos de operadores e atividades que compõem o acesso condicionado, as restrições e obrigações que cabem a cada uma delas no âmbito da nova legislação e na relação com o produto audiovisual independente brasileiro. Outro ponto forte da Lei é primar pela exibição da produção nacional independente no que chama de “espaço qualificado”, estipulando o total de 3 horas e 30 minutos semanais, em horário nobre e, ainda, classificando os canais segundo o grau de inclusão do conteúdo brasileiro em sua programação:

Espaço qualificado: espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador; (Art 2º, XII, Lei 12.485/11)

Há ainda algumas outras regulamentações quanto à data de criação do produto audiovisual, a fim de proteger o produtor e o consumidor, quanto à atualidade dos conteúdos exibidos: “pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos 7 (sete) anos anteriores à sua veiculação” (Art. 20º, I). A



medida impulsiona também a compra/licenciamento de filmes (curta, média e longa) da produção independente.

Já com base na expectativa sobre os impactos da Lei sobre a demanda dos canais por conteúdo novo, a ANCINE incluiu no FSA (Fundo Setorial Audiovisual) uma linha específica para o investimento em produção televisiva, realizada por produtoras independentes brasileiras (PRODAV/LINHA B - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual), cujo investimento na chamada pública de 2012 foi da ordem de quase R\$ 9 milhões de reais. Há outras linhas de financiamento da ANCINE via FSA, voltados à produção, licenciamento e comercialização de filmes de longa-metragem, voltados para produtoras e distribuidoras.

Outro impacto previsto com a existência da nova lei se relaciona à infraestrutura da ANCINE para realizar as atividades que lhe competem. Imaginava-se que com a Lei da TV a cabo as dificuldades de gestão de processos da ANCINE piorariam. Recentemente, a ANCINE lançou concurso público para aumentar seu quadro em mais de 60 (sessenta) novos servidores e alterou o sistema de dados.

O Fundo Setorial do Audiovisual foi criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto no 6.299/2007, como forma de programação de investimento no Fundo Nacional de Cultura (FNC). Os recursos do FSA são compostos por taxas pagas pelas emissoras de TV e produtoras independentes, ao obterem licenças de veiculação dos seus produtos. O FSA é operado pelo FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), uma empresa brasileira, de caráter público, destinada ao fomento da ciência, tecnologia, inovação e afins, em empresas, instituições de ensino e o próprio governo.

Note-se que o Fundo Setorial é bem anterior à Lei 12.485/11, mas coincide com a ano de início da tramitação do Projeto de Lei que lhe daria origem. Naquele

momento, os debates sobre o papel da ANCINE como agência reguladora incluíam a necessidade de pensar-se também sua atuação como órgão que operacionalizasse programas diversos de apoio ao cinema e ao audiovisual brasileiros. O FSA nasce com alguns objetivos que se direcionam à solução de problemas mercadológicos específicos e tem um comprometimento com o retorno do investimento, de modo que se impõe um compromisso com padrões de mercado (estéticos, narrativos e técnicos).

Em entrevista concedida em 2012, o presidente da Ancine, Manoel Rangel, afirmava que os efeitos da nova legislação só seriam melhor sentidos a partir de meados de 2013, quando os produtores estariam já utilizando o fomento e as emissoras estariam adequadas à Lei:

“ ‘Levando em conta o faturamento mundial de serviços audiovisuais, o Brasil responde por apenas 2 a 3% do montante global. Há um gargalo importante, principalmente na TV por assinatura e no cinema nacional’, acredita. Entre os objetivos da nova agenda regulatória está justamente tornar [o] mercado audiovisual compatível com [a] importância da economia do país. ‘Para isso é crucial ter mais programadores comprometidos com a produção brasileira, com o conteúdo nacional’ ” (LEI 12.485: EFEITOS..., MEIO & MENSAGEM, 2012).

Alguns pontos, no entanto, ficaram a desejar. A redação da Lei limita a emissão de conteúdo publicitário a 25% máximo do total da programação, já o volume de reprises do conteúdo, não. Outro ponto muito debatido no segmento é a persistência de um número reduzido de agentes e de obras de natureza específica

no mercado exibidor, de modo que, do ponto de vista do mercado, não haveria diversidade de produtores, nem de conteúdo.

Na seção seguinte, passamos à análise das entrevistas realizadas com produtores de médio e pequeno porte do país, a respeito da Lei 12.485/11 e sobre suas impressões acerca da ANCINE.

A vida como ela é

Poucos discordam que entre a realidade e a ficção residem inúmeras matizes narrativas no audiovisual. E no caso da ANCINE e sua relação com os agentes do setor, passa o mesmo. O fato é que, devido aos insucessos na tentativa de implementação do projeto da ANCINAV, a atuação da ANCINE ficou controversa: cadastra e regulamenta a atividade de produtoras independentes no país; regula, regulamenta e recolhe taxas e contribuições referentes a produtos publicitários exibidos em TV; realiza programas de apoio à promoção do filme brasileiros no exterior; regulamentava, junto à SAV (Secretaria do Audiovisual) e MINC (Ministério da Cultura), as leis e programas de fomento, entre outras atividades; mas até 2011, não atuava na regulação de conteúdo da janela televisiva. Esse era o grande anseio da classe, visto que sabia-se do potencial que a televisão representava para a conquista do mercado cinematográfico interno, conforme explicitamos.

Até esse momento, as críticas dos agentes do setor em relação a forma de funcionamento da ANCINE centravam-se na lentidão dos processos, no excesso de burocracia e na dificuldade em efetivar acordos e transações, especialmente as internacionais. Além da inserção da TV a cabo na regulação, esperava-se melhoras também no que tange aos processos cotidianos da agência.

Como nos interessa avaliar o que na realidade está mudando no cenário mercadológico, realizamos pesquisa com 08 agentes do setor (produtoras), investigando aspectos qualitativos relativos à atuação da ANCINE, após a implementação da Lei 12.485/11. Através de questionário estruturado, das 11 produtoras acionadas, 08 responderam, oriundas dos estados de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo (02 respondentes, identificados como SP1 e SP2, este último com atuação também no Rio de Janeiro), Bahia, Ceará, Rio de Janeiro e do Distrito Federal. Tentamos contato com produtoras dos estados do Rio Grande do Sul e do Amazonas, além de outros produtores de mercados maiores, como Rio de Janeiro e São Paulo, que não responderam a pesquisa. A seleção e convite dos entrevistados partiu de duas premissas: estados com produção emergente, que apresentaram crescimento nos últimos 03 ou 04 anos, considerando obras de longa-metragem lançadas em circuito comercial (é o caso de Bahia, Pernambuco e Minas Gerais); estados com produção já consolidada (RJ, SP), mesclando atores mais bem estabelecidos no mercado com outros mais novos; e ainda, estados em que há um baixo volume de produção (no Centro-Oeste e no Norte). Dentre as produtoras que responderam, 25% (SP1 e BA) têm mais de 20 anos de mercado; 37,5% (PE, SP2, RJ), contabilizam entre 10 e 15 anos de mercado; as demais (CE, MG e DF), que representam os outros 37,5%, têm entre 05 e 10 anos de atuação. Todas as empresas respondentes estão cadastradas na ANCINE – aliás, condição essencial para usufruir das Leis de Incentivo – sendo, 50% há 10 ou mais anos; os outros 50%, entre 05 e 10 anos. A maioria (mais de 62,5%) dedica-se a projetos de cinema (SP1, RJ, CE, MG, DF); o restante (37,5%) cita a produção para cinema e televisão (BA, PE e SP2).

Para manter o sigilo empresarial, evitamos perguntas diretamente voltadas a enunciação de valores absolutos e procuraremos não associar os nomes das empresas a questões. Com o variado perfil dos entrevistados, procuramos

representar os diversos tipos de experiências e expectativas das produtoras em relação à atuação da Agência e dos efeitos da Lei 12.485/11 sobre o mercado.

O questionário investigou se as produtoras utilizavam algum tipo de lei de incentivo ou fomento para cinema e audiovisual, de que esfera (federal, estadual ou municipal) e com que frequência, obtendo o resultado de que 100% delas utilizam Leis e Editais públicos dessa natureza, sendo:

Tabelas 1, 2 e 3: Frequência de utilização de Fomento, de acordo com âmbito
Elaboração Própria

FREQUÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE LEIS DE INCENTIVO/FOMENTO		
ÂMBITO MUNICIPAL		
0 (nunca)	37,5 %	BA, RJ, DF
1 (pouco)	37,5 %	PE, SP1, SP2
2 (razoável)	25,0 %	CE, MG
3 (sempre)	0,0%	

FREQUÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE LEIS DE INCENTIVO/FOMENTO		
ÂMBITO ESTADUAL		
0 (nunca)	12,5 %	CE
1 (pouco)	12,5 %	MG
2 (razoável)	62,5 %	BA, PE, RJ, SP2, SP1
3 (sempre)	12,5 %	DF

FREQUÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE LEIS DE INCENTIVO/FOMENTO		
ÂMBITO FEDERAL		
0 (nunca)	0,0%	
1 (pouco)	12,5%	CE
2 (razoável)	12,5%	DF
3 (sempre)	75,0%	SP1, SP2, RJ, PE, BA, MG

Quando questionados sobre que recursos teriam tido acesso, obtivemos que 75% dos entrevistados já utilizaram recursos operados/administrados pela ANCINE, citando o FSA (Prodecine e Prodav), a Lei do Audiovisual (8685/93), PAQ e PAR³. Dois deles apontam duas razões para não terem utilizado: a) não foram contemplados, apesar de inscritos; b) apesar de contemplado (PRODECINE), houve incompatibilidade do FSA com outro recurso captado pelo produtor para o mesmo projeto.

Em relação à atuação da ANCINE no atendimento à produtoras e a gestão de processos internos, a avaliação dos entrevistados oscilou de razoável a boa. Como era uma questão de resposta aberta (discursiva), verificou-se que embora

³ PAR e PAQ são programas de fomento da ANCINE voltadas à empresas que tenham demonstrado qualidade em seu desempenho mercadológico com suas produções. O PAQ é o “O Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (...), que concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais”. O PAR é o Prêmio Adicional de Renda e tem “o objetivo de estimular o diálogo da cinematografia nacional com o seu público e premia as empresas de acordo com o desempenho comercial dos filmes brasileiros no mercado de salas de exibição do País”. (Fonte: ANCINE. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/fomento/paq> e <http://www.ancine.gov.br/fomento/par>).

todos pareçam apoiar a existência do órgão, aprovar os programas e projetos, bem como as políticas, identificam que, no que tange a prazos, atendimento direto ao usuário, fluxo de processos e gestão dos recursos (fluxo de liberação, por exemplo), a ANCINE está aquém do esperado. Justificam essa situação apontando que a estrutura (física e de recursos humanos) parece ser abaixo das necessidades reais. Apenas uma produtora entrevistada informa ter uma relação “Muito Boa” com a agência, uma vez que vários de seus projetos atualmente em curso transitam normalmente.

Com relação à comercialização de seus produtos no mercado televisivo (sejam de cinema ou de TV) antes do ano de 2012, 100% das produtoras afirmaram já terem vendido produtos para canais de televisão, tendo apenas 25% delas (SP2 e PE) incluído, além de curtas e longas, produtos para TV. Os demais 75% informam apenas produtos de cinema (curta e longa-metragem) até aquele ano.

Todos os entrevistados afirmam conhecer a Lei 12.485/11 e opinam que, com ela: “melhorou a forma de financiamento para o audiovisual via Ancine” (87,5%); ou que “ainda não mudou a forma de financiamento via Ancine, mas deve mudar em breve”, que representa 12,5% do total. Nessa questão, nenhum dos entrevistados optou por assinalar as duas outras alternativas disponíveis no questionário: “piorou a forma de financiamento para o audiovisual via Ancine” e “não mudou a forma de financiamento para o audiovisual via Ancine”; uma outra questão, que indagava os entrevistados sobre suas impressões sobre o mercado, resultou que: 87,5% afirmaram que “o mercado está mais receptivo a produções independentes”; 12,5%, na opção “outros” incluiu que: “o mercado está aberto para quem já produzia para TV. Falta regulamentar a participação das TVs e o financiamento para produtos para TV. O mercado será mais receptivo após a criação de uma linha de desenvolvimento para TV via FSA”. Os resultados dessas duas últimas questões apontam para uma visão positiva acerca do impacto da Lei da TV paga

sobre o fomento para o segmento. Por outro lado, a última resposta afirma que o mercado está melhor para *quem já produzia TV*, o que nos faz questionar a capacidade da Lei em inserir novos agentes produtores no mercado. A conclusão traz junto uma outra questão importante, se confrontamos as respostas com um dos objetivos da criação da Lei. Questionados sobre a tendência do mercado de produção independente para televisão, após a implementação da Lei 12.485/11, 75% dos entrevistados afirmam que “está em crescimento, mas não é autossustentável” (MG, SP2, DF, PE, BA, CE); 12,5% afirmam “não terem condição de avaliar” (SP1); e os outros 12,5%, optaram por afirmar que o mercado “tende a criar meios de autossustentabilidade” (RJ). Embora a maioria ache que, com a Lei, o mercado tende ao crescimento, a maior parte dos respondentes desconfia da capacidade da Lei em dinamizar o setor a ponto de promover meios de sustentabilidade.

No que tange ao impacto da Lei 12.485/11 sobre a relação das produtoras com a ANCINE e o uso dos recursos de fomento, 62,5% afirmam que “o uso dos recursos está mais democrático, porém, mais concorrido” (MG, SP1, SP2, RJ, BA); 25% avaliam que “não houve mudanças” (PE, CE); enquanto 12,5% entendem que “o uso dos recursos está mais fácil e democrático” (DF).

Por fim, os entrevistados foram questionados sobre o impacto direto da Lei sobre a compra de obras vendidas pelas produtoras às emissoras de TV, nos dois últimos anos, avaliando dois aspectos: volume e valor, que eram metas da Lei. 50% dos respondentes (MG, DF, SP2, CE) avaliam que a remuneração aumentou em volume; 25% (SP1, PE) afirmam que aumentou em valor; os 25% restantes (BA, RJ) registram aumento em volume e valor nos últimos dois anos.

Antes dos créditos finais

A maioria dos entrevistados apresenta um perfil empresarial de jovem a adulto, uma vez que estão ainda na primeira ou segunda fase desenvolvimento de seus negócios. Na faixa entre 05 e 10 anos, as produtoras mais jovens condizem com o crescimento registrado na produção cinematográfica nacional, após meados de 1990, conhecido como Retomada. Os responsáveis pelo preenchimento dos questionários foram, em grande parte, pessoas que ocupam a função de Produção, Produção Executiva, ou do quadro de direção/societário das empresas. Em apenas um caso registrou-se que o respondente era também Diretor e Roteirista. O resultado atesta um grau razoável de organização empresarial segundo funções da indústria cinematográfica, apesar de algumas delas terem pouco tempo de atuação no mercado.

As empresas com perfil mais maduro, com mais de 10 anos de mercado, que afirmam trabalhar com produtos de cinema e de televisão como atividade principal. Curiosamente, essas empresas não se localizam apenas no eixo Rio-São Paulo, pois incluem as produtoras de PE e BA. Nesse mesmo sentido, identificamos que as empresas com essas características utilizam com mais frequência o fomento de âmbito federal e, em segundo lugar, o estadual, exceto pelo caso de Minas Gerais (v. Tabelas 1, 2 e 3). É possível que isso se relacione ao fato de que para acessar fundos regulados pela ANCINE as produtoras necessitem um número específico de pontuação (dada pela agência, com base nos projetos e produtos cadastrados, bem como valores já manejados pela produtora), que aumenta com o tempo de mercado. Outra questão que pode justificar a baixa frequência no uso de fomento federal por produtoras mais jovens é o perfil dos projetos.

Um dos itens que mudou pouco ou nada após a implementação da Lei da TV a cabo foi a percepção dos usuários sobre a gestão de processos da ANCINE,

considerada de boa a razoável, incluindo críticas diretas à lentidão no uso e aplicação de verbas destinadas a fundos de fomento, como o FSA. A percepção é atestada com depoimentos colhidos na imprensa especializada:

“Em 2012, aproximadamente R\$ 660 milhões foram destinados para o Fundo Setorial do Audiovisual. A rigor, o montante de recursos proveniente do setor de telecomunicações para o fundo de fomento foi da ordem de R\$ 800 milhões, só que não houve uso dos recursos, em razão da falta de regulamentação.” (ANCINE e MERCADO..., 2013)

Com relação à perspectiva atual das produtoras, no que tange à dinamização do mercado, através da compulsoriedade das emissoras de TV a cabo exibirem conteúdo nacional, as produtoras entrevistadas revelaram terem sentido algum aumento (de volume ou de valor) na comercialização de seus produtos. Nesse sentido, a impressão confirma dados divulgados pela Ancine:

“no primeiro quadrimestre do ano passado foi registrada uma média de 60 obras nacionais exibidas por mês em 15 canais pagos estrangeiros monitorados, enquanto de setembro a dezembro foram 270, nos últimos quatro meses de 2012. Em relação ao registro de obras nacionais, eram 378 no primeiro quadrimestre e passaram a ser mais de 1.100 mil nos últimos quatro meses de 2012” (ANCINE e MERCADO..., Tela Viva, 2013)

Ao que parece, o impacto da Lei, até esse momento, está relacionado mais à demanda (o que as emissoras estão buscando comprar) do que a oferta, isto é,

produtos realizados e já no ar a partir dos recursos do FSA voltados para a televisão. Para a produção cinematográfica, que em função do crescimento da produção nas duas últimas décadas tem oferta maior, é uma oportunidade para as produtoras remunerarem-se. Curtas e longas são, inclusive, os mais citados entre os produtos comercializados pelas produtoras entrevistadas.

A perspectiva de futuro, do ponto de vista das produtoras, é favorável, embora façam reservas quanto à capacidade do mercado se autofinanciar, bem como da ANCINE conseguir superar problemas de infraestrutura, tornando-se mais ágil e com capacidade de gerir um aporte maior de recursos, uma vez que a arrecadação só tende a aumentar (através dos pagamentos de Condecine, feitos pelas produtoras, que passaram a comercializar mais seus produtos; e pelas contribuições enviadas ao Fistel, pelas emissoras, sobre o qual comentamos anteriormente).

“Ocorre que a Lei 12.485/2013 transformou parte do pagamento do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) em uma nova forma de arrecadação da Condecine, devida por todas as empresas de telecomunicações e apelidada de ‘Condecine telecom’. Apenas com esta nova Condecine, o FSA arrecadou, em 2013, cerca de R\$ 900 milhões” (O QUE VOCÊ..., Blog do Gindre, 2013).

De toda forma, vale lembrar que a medida provocou também um crescimento no número de assinantes de TV a cabo no Brasil, especialmente na chamada classe C (classe média), entre 2010 e 2012, que teve um acréscimo de mais de 10 pontos percentuais. O aumento também se registra em outras camadas da população. Em números absolutos, registrou-se um aumento de 9,8 milhões de assinantes em 2010, para mais de 16 milhões, em 2012. A ANCINE aposta que o



crescimento da demanda permanecerá, chegando a 30 milhões de assinantes até 2017.

De uma maneira geral, poderíamos dizer que a Lei tem, em parte, conseguido atingir seu objetivo de aumentar a penetração da TV a cabo no Brasil, provocando uma formação de mercado interno que poderá ser um trunfo para a produção independente. Para o cinema independente, a medida provou-se favorável. No entanto, não é possível mensurar, ainda, os efeitos reais sobre a dinamização e diversificação do mercado (operadores, tipos de produtos e quantidade). O perfil de regulamentação e fiscalização da Ancine ainda precisa ser aperfeiçoado, já que ao que consta, as ações de fomento estão melhorando de maneira mais clara do ponto de vista do usuário. Vale a ressalva de que essas medidas pretendem realizar mudanças mais estruturais no mercado e, portanto, lentas, que precisam ser avaliadas e monitoradas de forma continuada a médio e longo prazo, especialmente aumentando o corpus de análise e agentes entrevistados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANCINE E MERCADO ESPERAM R\$ 1 BILHÃO PARA PROJETOS EM 2013. Por

Samuel Possebon; Tela Viva. 20.fev.2013. Acesso: out.2013

Disponível em: <http://redomadigital.com/index.php/ancine-e-mercado-esperam-r-1-bilhao-para-projetos-em-2013>.

ABTA – Associação Brasileira de TV por Assintura. Números do Setor. Acesso:

nov.2013. Disponível em: http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp.

Autran, A. (2010). O Pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e

hoje. *In*: Meleiro, A. (org.). Cinema e Mercado. Col. Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira. 3. (pp. 15-35). São Paulo: Escrituras Editora.

Bahia, L. (2012). Discursos, políticas e ações : processos de industrialização do

campo cinematográfico brasileiro / organização da coleção Lia Calabre, 228p. São Paulo : Itaú Cultural : Iluminuras.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos - Disponível em:

http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=fundos_audiovisual.

FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL. Ancine. Acesso: set.2013. Disponível em:

<http://fsa.ancine.gov.br>.

LEI 12.485/11. Acesso: mai.2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm



LEI 12485: efeitos só ano que vem. Por T. Levin. *MEio & Mensagem online*.

01.mar.2012. Acesso: 22.ago.2013. Disponível em:

<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2012/03/01/Lei-12-485--efeitos-so-no-ano-que-vem.html>

MANOEL RANGEL ANUNCIA PROJETOS PARA O TERCEIRO MANDATO NA

ANCINE. Por A. Miranda. *O GLOBO*. 14.mai.2013. Acesso: 20.mai.2013

Disponível em: <http://glo.bo/16h0d7t>

Mastrini, G., & Mestman, M. (1996) *¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota.*, CIC N° 2, UCM, Madrid.

Mitnick, B. (1989). *Economia Política de La Regulación*. México: Fondo de Cultura,

Caps. 1. (pp.21-40). PL 29/2007. Acesso: mai.2013 Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339998>

PL116/2010. Acesso: mai.2012. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=97352

QUE VOCÊ FARIA COM R\$ 1 BILHÃO, O; por G. Gindre. *Blog do Gindre*.

08.ago.2013. Acesso: 08.08.2013. Disponível em: [http://gindre.com.br/o-](http://gindre.com.br/o-que-voce-faria-com-r-1-bilhao-ou-sobre-a-necessidade-urgente-de-uma-politica-publica/)

[que-voce-faria-com-r-1-bilhao-ou-sobre-a-necessidade-urgente-de-uma-politica-publica/](http://gindre.com.br/o-que-voce-faria-com-r-1-bilhao-ou-sobre-a-necessidade-urgente-de-uma-politica-publica/)



Entrevistas

C. Louise., D. Ivanov., & J. Procópio; J. Vieira Jr., L. Melgaço., M. Ionescu., S.

Abreu & V. Catani. Entrevistas ao autor, via Formulário Eletrônico.

Formulário Eletrônico – Questionário. Disponível em:

https://docs.google.com/forms/d/1ukMKabFx0G_QTnVlvtb17ImXC2_JFr0h

O_kMXBZBN7k/viewform . Elaboração Própria.