

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FÁBIO KOBOL FORNAZARI

## **O LUGAR DA IMAGEM**

**ANCINE, ANCINAV e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil**

São Paulo

2007

FÁBIO KOBOL FORNAZARI

## **O LUGAR DA IMAGEM**

**ANCINE, ANCINAV e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora:

Prof<sup>a</sup> Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

São Paulo

2007

Fornazari, Fábio Kobol.

O LUGAR DA IMAGEM

ANCINE, ANCINAV e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil

Fábio Kobol Fornazari. - 2007.

50 f.

Orientadora: Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Agência Nacional do Cinema (Brasil). 2. Indústria cinematográfica - Brasil. 3. Agências reguladoras de atividades privadas. 4. Reforma administrativa - Brasil. I. Pacheco, Regina Sílvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 791.43(81)

FÁBIO KOBOL FORNAZARI

## O LUGAR DA IMAGEM

**ANCINE, ANCINAV e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

**Data de aprovação:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco

FGV – EAESP (Orientadora)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Rita Loureiro Durand

FGV - EAESP

---

Prof. Dr. Nelson Marconi

FGV - EESP

São Paulo

2007

## **AGRADECIMENTOS**

Todo trabalho, o científico incluso, é social. A humanidade que nos precedeu ou que nos compartilha a experiência coopera em cada uma de nossas ações. Não poderia ter completado esta pesquisa sem o esforço de tantos e tantos, sem a objetivação de seu trabalho em livros, estudos, pesquisas, aulas. A todos, mesmo que na mais indireta das possibilidades, meu agradecimento.

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas, seus funcionários, alunos e professores, pela possibilidade e pelo apoio a este trabalho. Agradeço ao Fundo de Bolsa GV Pesquisa e aos que nele trabalham, sem os quais não poderia ter acesso a este degrau educacional.

Agradeço a todos os professores da pós-graduação em Administração Pública e Governo, em especial aos da linha de pesquisa “Transformações do Estado e Políticas Públicas”. Dentre eles, um especial agradecimento aos professores Regina Pacheco, José Carlos Durand, Maria Rita Loureiro e Fernando Abrúcio.

Agradeço a tantos amigos que apoiaram, direta ou indiretamente, este desafio. Dentre eles, um agradecimento especial a Adriana, Aline, Beto, Cleuza, Débora, Denise, Gabi, Geisa,

Júlio, Laércio, Marcelo, Marina, Mônica, Nemias, Neusa, Patrícia, Paulo, Rômulo, Rosana, Sebastião, Susana, Timóteo, Toninho e Valéria.

Agradeço aos meus pais, Eudes e Marília, pelo exemplo da leitura e do gosto pelo conhecimento, e a meu irmão Sandro pelo companheirismo em todos os sentidos, inclusive no campo intelectual.

Meu maior agradecimento ao Criador do Universo, pelo trabalho que realizei e pela possibilidade que me é dada de dedicar este trabalho a meus filhos, Natália, luz na memória e onde estiver, e Lucas, o melhor de mim.

## **RESUMO**

O objetivo desta pesquisa é analisar como políticas públicas de regulação, fiscalização e incentivo à indústria audiovisual no Brasil, a partir da criação da **ANCINE** – Agência Nacional do Cinema estão inseridas na perspectiva das transformações recentes do aparato institucional do Estado brasileiro e qual o seu sentido para o entendimento das agências reguladoras independentes no país. Além disso, avaliamos o debate sobre a mudança no perfil e escopo da agência, para uma perspectiva mais estritamente regulatória, com a proposta de sua substituição pela **ANCINAV** – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e a forma polêmica pela qual esta proposta foi discutida, tanto no campo setorial como no âmbito político mais amplo. Interpretamos essa experiência brasileira como a difusão de um aparato institucional articulador de política pública setorial, concretização, ainda que potencial, dos anseios por legitimidade, credibilidade e estabilidade institucional no setor, ao mesmo tempo que limitada em seu escopo regulatório pela dificuldade em ampliar sua atividade em direção aos meios de comunicação de massa.

**Palavras-chave:**

Reforma do Estado, campo setorial, agência reguladora independente, cultura, audiovisual, cinema.

**ABSTRACT**

This research aims to analyze policies of public regulation, supervision and support to film industry in Brazil, regarding the establishment of **ANCINE** – National Agency of Cinema. It is studied under the perspective of contemporary shifts in the institutional framework of the Brazilian State and the need of understanding the meaning of independent regulatory agencies in this country. Moreover, it proposes to evaluate the debate upon the shift in the profile and goal of the agency, towards a more strict regulatory perspective, since it was expected to be replaced by **ANCINAV** – National Agency of Cinema and Audiovisual, leading to the controversial way such a proposal was received by both the sectorial and political fields. We conclude by interpreting this Brazilian experience as the diffusion of an institutional apparatus, which articulates the sectorial policy, bringing about the sectorial longing for legitimacy, credibility and institutional stability, whilst limited by the opposition to enlarge its regulatory framework towards mass communication means.

**Key words:**

Reform of State, sectorial field, independent regulatory agency, cultural policies, film industry, cinema.

**SUMÁRIO**

<b>1 Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2 Reforma do Estado e agências reguladoras</b>	<b>10</b>
<b>3. Isomorfismo e inovação institucional</b>	<b>14</b>
<b>4. Estado, cinema e audiovisual: dinâmica institucional</b>	<b>19</b>



<b>5. Gênese e características da ANCINE</b>	<b>23</b>
<b>6 O caminho inconcluso da regulação: o debate sobre a ANCINAV</b>	<b>30</b>
<b>7 Análise e considerações finais</b>	<b>40</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>44</b>

## **1 Introdução**

Esta pesquisa visa analisar o processo de deliberação política e administrativa que levou à criação da ANCINE – Agência Nacional do Cinema – como organização pública para a regulação e o fomento ao cinema, formatada sob o desenho institucional de uma agência reguladora independente, e discernir, por meio do estudo comparativo de seus textos legais e do posicionamento público dos atores envolvidos, as possíveis consequências culturais,

políticas e econômicas que a mudança para o modelo proposto para a criação da ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – poderia provocar.

Tal processo nos leva a um percurso contraditório em termos ideais de modelos institucionais. Parte-se de uma organização cujo perfil e atribuições regulatórias não demandariam, em tese, um formato de agência independente, em direção a uma possível substituição por nova agência, voltada à regulação econômica dos mercados audiovisuais e de radiodifusão, mais estritamente passíveis de atividades reguladoras típicas. No entanto, esta mudança foi inviabilizada particularmente devido a atuação de agentes do campo setorial que foram fundamentais na constituição da ANCINE.

Ao analisarmos o modelo existente da ANCINE e o pré-projeto de criação da ANCINAV, com mudanças no enfoque e escopo de sua atuação, avaliaremos se as mudanças propostas com a criação da ANCINAV atendiam objetivos ligados à promoção da cultura nacional por intermédio da produção audiovisual, interpretando a polêmica que envolveu os defensores e os críticos da criação da ANCINAV num debate ideologicamente polarizado, focado em interesses que, no limite, são mediados pelas concepções de presença, ausência ou amplitude da função regulatória do Estado.

A investigação abará seu objetivo de análise a partir da dinâmica de um campo organizacional e de sua perspectiva relacional<sup>1</sup> – a cadeia produtiva do cinema brasileiro e suas interfaces políticas e econômicas com a sociedade e com o Estado brasileiro – que, historicamente, têm sido expressas na forma de arranjos institucionais sucessivos - de forma a coordenar, proteger e fomentar o setor, articulando as motivações, os interesses e o grau de competição, hierarquia e hegemonia que o permeiam e estruturam.

Para entender a constituição de uma agência reguladora independente neste campo de atividade, procuraremos abordar as reformas gerenciais e institucionais ocorridas no setor público nas últimas décadas, em especial a crescente recorrência à criação dessas agências no período de gênese da ANCINE. Nesse sentido, é necessário refletir sobre as razões e objetivos que levaram o Estado brasileiro a criar tal mecanismo institucional para a fiscalização e o

---

<sup>1</sup> KISCHBAUM (2006, p. 61) cita Powell, que define “[...] um campo organizacional como uma comunidade de organizações que se engajam em atividades comuns e estão sujeitas às pressões similares de reputação e regulação. Para Bourdieu, a idéia de campo é mais ampla que a usada na tradição americana de sociologia econômica: inclui na sua concepção não apenas as organizações relevantes, mas também as lógicas que regem os atores [...]”.

fomento de uma área de atividade – o cinema – que não é, em outros países, objeto de políticas de regulação por intermédio de agências independentes.

Em suma, pretende-se responder qual o significado, para a compreensão das agências reguladoras e dos processos de inovação institucional, deste caso particular de existência de uma agência reguladora na área de cinema e da interdição, dada a correlação de forças políticas, de sua derivação num modelo mais estritamente regulador, abarcando o audiovisual, como era o caso da ANCINAV. Buscamos caminhos de compreensão acerca das motivações e dos sentidos aplicados ao processo de arranjo institucional que contextualizaram social, política e administrativamente, a constituição da agência.

## **2 Reforma do Estado e agências reguladoras**

Via de regra, a criação de agências reguladoras é motivada após concessões de serviços essenciais ou privatizações de empresas públicas, ou, ainda, quebras de monopólios estatais e necessidade de gerenciamento da maximização da eficiência da oferta de bens públicos. As agências reguladoras vincularam-se, numa primeira fase, à dimensão reguladora e fiscalizadora de serviços de cunho econômico e da infra-estrutura. Sua criação foi justificada pelo intuito de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão e normatização, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social, equilibrar oferta e demanda e, principalmente, oferecer credibilidade aos investidores privados. Além disso, sob um prisma político, procurava garantir os direitos de clientes e usuários, a transparência das decisões de gestão e fixação de preços e o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados, deslocando a gestão de tais processos da administração direta a entidades tecnicamente especializadas.

Os mecanismos de autonomia e estabilidade, que são intrínsecos ao modelo, visavam reduzir o risco dos investimentos, mormente em atividades em que os montantes de investimento requerido são altos e a maturação da inversão de capital é de longo prazo - *sunk*

*costs* – e as escolhas, intertemporais (MELO, 2001). A regulação se insere nos novos mecanismos de relação entre Estado, sociedade e mercado e coloca novos problemas políticos e institucionais nessa interação, conectados ao jogo dinâmico de interesses, resistências e pressões setoriais (MAJONE, 1999).

A análise das recentes reformas do Estado brasileiro, com a mudança de seu perfil institucional, está relacionada à revolução tecnológica e informacional e à busca de fontes de investimento e capitais externos num ambiente de maior credibilidade institucional, dada a crise fiscal do Estado e os processos de abertura comercial e financeira. Os períodos de transição entre padrões e paradigmas de desenvolvimento tendem a provocar uma abundância de criação institucional, com uma conseqüente institucionalização progressiva das novas relações mercantis pela evolução dos âmbitos legais e regulamentares (AMABLE; PETIT, 1998). Via de regra, o contexto reformista pressupõe: a) a produção intelectual de bases e justificativas para a inovação institucional; b) a criação da coalizão reformista capaz de conquistar hegemonia no período; e c) a criação da base institucional, legal e organizacional na ordem política em que está inserido, inscrevendo-o num novo ordenamento social legitimado e aceito pelos agentes. Nesse sentido, a partir de meados dos anos 1990, buscou-se o redesenho e a reforma do Estado com o objetivo de aumentar a governança, a eficiência e a credibilidade, associadas à proposição de novos modelos de financiamento, organização, gestão e controle do Estado (COSTA, 2002).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL. MARE, 1995, p. 12).

Mesmo renunciando à produção direta de bens e serviços, o Estado deveria continuar mantendo atuação reguladora, dada a importância social e estratégica dos bens de natureza pública e devido às assimetrias de posições entre os atores num mercado plenamente aberto (OSZLAK, 1998). As agências passam a focalizar objetivos específicos, em contraposição à burocracia generalista do modelo anterior (THATCHER, 2002).

A nova configuração de forma e função do Estado renuncia à intervenção direta – o “Estado Positivo”, provedor direto de bens e serviços –, alterando seu desenho institucional e seu paradigma de intervenção no domínio privado, adequando-se ao perfil conceituado como

“Estado Regulador” (MAJONE, 1999), modo de governança caracterizado pela elaboração normativa e pela delegação de poder. Em outras palavras, buscou-se um modelo de delegação, presumivelmente autônomo em relação a fatores políticos de curto prazo. No esforço de *institution-building* pós-reformas, a difusão da criação das agências reguladoras surge como delegação técnica e política com alto grau de efetividade sobre políticas setoriais: “Estas instituições são peças centrais da gestão econômica e seu impacto sobre o desempenho macroeconômico e bem-estar dos cidadãos é de grande importância”. (MELO, 2001, p. 55).

No Brasil, as agências reguladoras surgem na esteira do processo de privatização de empresas estatais e da diminuição da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços. Com o fim dos monopólios públicos nas áreas de energia e telecomunicações e a flexibilização do monopólio do petróleo, por exemplo, atividades prestadas diretamente por organizações estatais passaram a ser explorados por empresas privadas, sujeitas às regras de mercado e da maximização do lucro. Como resultado prático desse processo, foi estabelecida a delegação de poderes diferenciados – autonomia e mandato fixo – a um aparato burocrático altamente especializado e insulado, dotado de poderes para gerir inclusive recursos próprios, atuando diretamente na arrecadação e distribuição das verbas que fomentam e organizam o campo de sua atuação<sup>2</sup>. Dessa forma, foi necessária a construção de um arcabouço regulatório, concretizado em novas estruturas institucionais formais, que estivessem aptas a, em tese, exercer o papel fiscalizador e fomentador em nome do poder público e dos usuários dos bens e serviço, além de resguardar legalmente a remuneração dos investidores privados. Segundo Santos (2003, formato eletrônico):

A proliferação de organismos regulatórios especializados, separados, indica que o controle ministerial de funções regulatórias tem sido grandemente reduzido e, em muitos casos, eliminado. [...] Segundo Majone, esse movimento evidencia o fracasso da regulação por meio da propriedade estatal e a adoção de um modo alternativo de controle dos serviços públicos e outros setores, que são deixados em mãos privadas “mas sujeitos a regras desenvolvidas e aplicadas por agências especializadas”, que operam fora da linha de controle dos ministérios do governo central (MAJONE, 1999, p. 10).

A independência das agências reguladoras tem como justificativa assegurar que não sofrerão, por meio do controle político, influências ou pressões dos setores por elas regulados e fiscalizados que possam contrariar o atendimento do interesse público e dos usuários de serviços em suas áreas de atuação. Essa concepção é aplicada em alguns países, como EUA e Reino Unido, que também adotam agências com existência autônoma em relação aos órgãos formuladores de políticas.

---

<sup>2</sup> No Brasil, a autonomia financeira e, consequentemente, político-administrativa das agências é limitada devido ao fato de seus recursos serem contingenciados no âmbito comum da gestão orçamentária do Governo Federal.

Dentre as agências criadas no Brasil, o caso da ANCINE é bastante peculiar, tanto em perspectiva comparada em relação a experiências internacionais no setor, como às outras agências reguladoras independentes criadas no país, muito mais próximas do modelo acima apresentado. Para Pacheco (2004), por exemplo, o formato adotado de agência reguladora independente não se justificaria, pois sua caracterização apresenta atribuições que parecem caracterizar a atividade de fomento, mais do que a de regulação. Em seu texto legal de criação, por exemplo, a ANCINE é definida como “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica”, que busca “aumentar a competitividade da indústria por meio do *fomento à produção, distribuição e exibição* da produção nacional nos diversos segmentos de mercado” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Por outro lado, verificamos a existência de especificidades inerentes à criação da agência independente voltada à área cinematográfica, onde não houve quebra de monopólio, nem há necessidade premente ou essencial de credibilidade regulatória para captação de investimentos ou insulamento de burocratas especialistas. Outros motivos, como o *blame shifting* – desincumbência de ações impopulares – ou a existência de monopólios naturais e imperfeições de mercados não-competitivos (MELO, 2000) também não a justificam, dado que não se aplicam ao seu campo setorial de atuação. Na realidade, novos instrumentos do Estado atendem a disputas de interesses consolidados historicamente, que tendem a efetivar e consolidar tais mecanismos institucionais como articuladores de políticas públicas assumidas e deliberadas pelo Estado.

### 3 Isomorfismo e inovação institucional

O novo modelo de organização institucional – a agência reguladora no contexto da intervenção estatal no mercado da indústria audiovisual – aparece como objeto de difusão de um modelo de intervenção regulatória e como resultado da pressão política dos agentes envolvidos no campo setorial. A criação de agências reguladoras ocorre no bojo das transformações recentes do Estado brasileiro e da transposição isomórfica de estruturas organizacionais no aparelho de Estado, na busca por credibilidade, legitimidade e estabilidade<sup>3</sup>(POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Dessa forma, deparamo-nos com um caso singular de transposição e instrumentalização de um modelo de desenho organizacional para articular ações públicas de fomento setorial. A questão que se coloca para a investigação é a de entendermos qual o sentido e a justificativa da criação de modelo institucional teoricamente regulatório, porém híbrido em suas atribuições e natureza. Com tais características, investigamos quais interesses econômicos, políticos e sociais estiveram subjacentes a essa escolha, a tal ponto que o modelo adquire, a partir da análise da dinâmica do campo setorial, a característica de fato consumado, pelo menos no curto e no médio prazo, pois o que tem sido colocado em discussão é o escopo, a amplitude e a distribuição dos fundos geridos pela agência e, não, seu desenho organizacional.

Na reflexão de Powell e DiMaggio (1991), o ambiente institucional é definido como um campo normativo socialmente constituído, no qual um setor, como o da indústria cinematográfica brasileira, atua englobando a totalidade dos atores relevantes, como fornecedores, criadores, público, distribuidores, exibidores, formuladores de políticas públicas, investidores e agência regulatória, dentre outros. Para desenvolver o conceito de campo como contexto da ação e do ambiente institucional, utilizamos a reflexão de campo de Pierre Bourdieu (2006), como *locus* de disputas reais e simbólicas, local empírico da

---

<sup>3</sup> A literatura neo-institucionalista sustenta que muitas das formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma "racionalidade" transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaboradas por numerosas sociedades e transmitidas às gerações seguintes. Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral, ligadas ao manejo do poder simbólico.

interação social, representação de um espaço simbólico no qual o resultado das lutas dos agentes determina e legitima representações e práticas. O poder simbólico busca estabelecer significações perante os agentes de um campo e impô-las como legítimas. Consideramos que a análise dos discursos dos atores envolvidos permite não apenas levantar informações factuais, mas também entender atribuições de significados e valores que revelam possibilidades de conhecimento mais amplas dos fenômenos sociais.

Levamos em conta que o objeto específico da regulação operada pela ANCINE não pressupõe a aplicação dos conceitos regulatórios microeconômicos *strictu sensu*, pois não é parte de seu escopo intervir para a maximização do bem-estar por meio da correção das falhas de mercado. O alcance do ponto de equilíbrio ótimo da atividade, garantindo-se o equilíbrio dos excedentes do produtor e do consumidor não é aplicável a um campo setorial não-monopolista - na maioria das vezes também não-lucrativo – e dependente, como veremos, do fomento e subsídio público e da interação permanente de elementos extra-mercado, expressos em arranjos políticos e institucionais que estamos analisando. Não é o preço do ingresso de cinema, por exemplo, o mecanismo central para alocação dos fatores ou para a otimização da produtividade marginal da indústria do cinema. Esta se pauta, no Brasil, por viabilização de condições de financiamento da produção e baixa expectativa de sustentabilidade na própria atividade. Diferentemente da ação regulatória padrão, corretora de falhas de mercado ou controladora de preços monopolísticos, a atuação reguladora da ANCINE se expressa em fomento público por meio da transferência de renda entre agentes econômicos, fortemente conectada a interesses políticos, estratégicos e simbólicos.

Para efeito deste trabalho, se no caso de muitas agências reguladoras os desenhos resultantes possíveis reproduzem genericamente, à primeira vista, a difusão de modelos, o fato não nega a evidência da trajetória nacional específica. Antes a reforça, na medida em que a particularidade da existência de uma instituição como a ANCINE traduz um arranjo específico, que tomou lugar na interação das redes de articulação de interesses do campo setorial e deste com os agentes e instâncias de decisão política, configurando uma organização sem paralelo em casos comparativos.

Numa perspectiva de entendimento conceitual mais amplo da atuação regulatória do Estado, convém “analisar o modo de institucionalização [...] no sistema político-administrativo, isto é, sua constituição enquanto elemento de interação entre o político e o econômico que é destinado a orientar o desenvolvimento econômico” (THÉRET, 1998b, p.



188), isto é, a forma como se produzirão os efeitos práticos gestados nos arranjos e concepções da lutas setoriais. Nesta concepção, as políticas de regulação são aplicadas com a intenção de influenciar o comportamento dos agentes, fomentar o sistema produtivo, incentivar o investimento, a implantação de padrões de qualidade e de graus de participação da esfera pública na atividade, “[...] em intervenções que modificam o engajamento do estado na esfera econômica, seja mudando suas atividades diretas seja alterando a extensão de suas responsabilidades” (AMABLE; PETIT, 1998, p. 352).

O Estado e a sociedade brasileira recuperam, a partir de meados dos anos 90, o significado da importância social, política e econômica da produção cinematográfica - tomando-a como estratégica para a conformação da identidade cultural nacional. Um dos indicadores para esse processo é a própria inclusão do assunto na agenda nacional, cuja consequência foi a adoção de leis de incentivo – renúncia fiscal – à cultura em geral, e ao cinema e audiovisual, em particular, a retomada da produção nacional e a criação da ANCINE. Concomitantemente, é reforçada a noção de ser esta uma indústria e um setor de mercado a serem fomentados e protegidos pelo Estado devido à sua incapacidade de auto-sustentar-se. Há, além disso, a necessidade de aumentar a competitividade nacional para a inserção na indústria cultural globalizada, atraindo novos investimentos para um setor em expansão (FARIAS, 2002). A resposta, em termos de construção institucional, se dá pela adaptação de estruturas pré-existentes em outros setores, com características de difusão e isomorfismo (GILARDI, 1999). Internamente ao campo do cinema, ocorre a adoção, a partir da não existência de mecanismos institucionais prévios – do modelo de agência reguladora independente, em franca expansão dentro da máquina estatal no momento de sua constituição.

Considera-se que a estrutura das agências reguladoras de infra-estrutura foi indevidamente estendida às agências criadas subsequente (SALGADO, 2003) como difusão e isomorfismos institucionais (GILARDI, 2004, POWELL; DIMAGGIO, 2001):

Os modelos são poderosas fontes de inspiração à mudança, porque mudanças estruturais são mais bem observáveis e consolidáveis como modelos do que como mudanças “intangíveis” em serviços, políticas e estratégias.

[...]

Organizações tendem a modelar-se a partir de organizações similares que eles percebiam ser mais legítimas ou bem-sucedidas. (POWELL; DIMAGGIO, 1991, p. 69-70).

Farias (2002) apresenta um quadro de análise das recentes reformas do Estado brasileiro, com a mudança de seu perfil institucional em virtude de fatores como a globalização, a revolução tecnológica e informacional e a busca por fontes de investimento e capitais externos. Mesmo que não seja específico em relação ao setor audiovisual, ajuda a discutir a articulação entre a reforma do Estado, a criação de agências reguladoras e sua relação com a sociedade.

Essas reflexões vêm ao encontro da questão desta pesquisa, ao levantar nexos causais que expliquem a gênese do processo decisório que definiu a constituição de agências reguladoras independentes no Brasil. Permitem, no caso particular, discutir os modelos ANCINE e ANCINAV segundo parâmetros da história recente da reforma do Estado no Brasil. Além disso, permite refletir sobre como o interesse público direto se vê refletido na atuação da agência nos setores de sua especialização, sua capacidade de implantar políticas públicas regulando o campo setorial a partir de sua relação com uma teia de interesses heterogêneos, com graus diversos de hegemonia e visibilidade social e política.

Em entrevista, o ex-ministro Bresser-Pereira (2006) nos disse que:

As agências reguladoras criadas para serem independentes são aquelas que lidam com a definição de preços de interesse público. As políticas têm que ser definidas pelos ministérios, cabe à agência reguladora autonomia para definir preços em setores monopolistas como se mercado houvesse. A rigor, somente a ANEEL [Agência Nacional de Energia Elétrica] e a Anatel [Agência Nacional de Telecomunicações] estão rigorosamente dentro do modelo. Nem a ANP [Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis] está.

Não há, teoricamente, necessidade de criação de arcabouço institucional como o de uma agência reguladora para tarefas como determinação e revisão de preços e tarifas, controle de serviços e defesa do consumidor no mercado de cinema e audiovisual. Para Bresser-Pereira (2006, informação verbal):

Provavelmente, houve uma expansão do modelo de agências reguladoras em função de que perceberam a possibilidade de superar os entraves burocráticos da administração direta, fora das restrições normativas da administração direta. Se a ANCINE fomenta a produção e o Ministério da Cultura também fomenta – por meio da Secretaria do Audiovisual – não faz o menor sentido, em tese, a criação de uma agência reguladora.

Além disso,

As organizações do Estado não possuem perfeita racionalidade. Aliás, nem as organizações da iniciativa privada. Essa agência seria tipicamente executiva, apesar da definição não ser muito clara – as chamadas “zonas cinzentas”. Como disse, agência reguladora independente existe rigorosamente para definir preço, jamais políticas públicas. No Brasil, as agências propõem políticas, isso não faz sentido. Políticas implicam em prioridades e prioridades são definidas politicamente pela sociedade e implantadas pelos governos. Nenhuma agência reguladora pode fazer isso. Se quiséssemos construir uma teoria das agências reguladoras, diríamos que elas têm autonomia administrativa maior do que as secretarias dos ministérios e que tratam da definição de preços num setor monopolista como se mercado houvesse, exercendo política de Estado.

Formular políticas não tem nada a ver com agências reguladoras. Elas exercem uma política de Estado: verificar se os preços cobrados pelas empresas monopolistas estão sendo praticados como se em mercado estivessem. Isso não pode mudar ao sabor dos governos, a não ser que novas leis sejam institucionalizadas.

Muito do que a ANCINE faz é política de governo. Para ser política de Estado precisaria de leis que transformassem seus regulamentos em legislação do Estado, votada pelo parlamento. Só assim poderia ser uma agência independente do ministro. Além disso, a área de cinema não tem nada a ver com as questões de monopólio e preços.

Se fosse uma agência executiva [a ANCINE], não haveria problema em formular políticas para o setor, porque a diretoria estaria aplicando as políticas em nome do ministro, como alguém de sua equipe, demissível.

Para Salgado (2003), a reforma do Estado produziu dois tipos de agência reguladora, a de Estado e a de governo. Em uma primeira etapa foram concebidas aquelas voltadas para a regulação econômica no setor de infra-estrutura (“agências de Estado”). Posteriormente, as que executam as diretrizes de governo, responsáveis pela regulação social, como a ANS e a ANVISA. Para Santos (2003), a última<sup>4</sup> agência criada no processo de reforma do aparelho<sup>5</sup> do Estado, a ANCINE, por suas competências formais pode ser classificada como uma forma intermediária por tratar de investimentos em estruturas físicas de produção ao mesmo tempo em que lida, também, com bens simbólicos e intangíveis.

A tendência da agência, que não é regulatória, mas de fomento (PACHECO, 2004), é tornar-se, um órgão indutor e articulador de política pública setorial. O Estado brasileiro pode estar aportando, assim, um novo e original desenho institucional, que confere à organização “agência reguladora” um papel de formulador e gerenciador de diretrizes setoriais, indo além da alocação de recursos, fomento à produção, fiscalização e regulação. Bresser-Pereira (2006, informação verbal) nos afirmou a esse respeito:

---

<sup>4</sup> Em 2006, cinco anos após a criação da ANCINE, entrou em operação a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

<sup>5</sup> No bojo da reforma do Estado brasileiro, aparelho foi definido como a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados, Municípios). Compreende as cúpulas dirigentes, corpo de funcionários e força militar. “Estado” é um conceito mais amplo,

A ANCINE precisa ser pensada em termos de política pública de fomento ao cinema brasileiro e como organização administrativa, com ênfase na disputa pelos recursos públicos. Precisamos ver se a ANCINE tem mais autonomia que órgãos como o INMETRO, o IBAMA ou a FUNARTE [Fundação Nacional de Artes], por exemplo. Eu desconfio que não. Não acho que tenha havido grande avanço nisso até agora. Uma coisa é autonomia administrativa e outra é autonomia política – política de fazer políticas.

Nesse sentido, avaliamos que, se tomarmos a existência da agência como fato consumado, sem perspectivas de alteração imediata, a questão colocada é a maximização de sua influência institucional. Dada a configuração de poder e influência dos atores setoriais e sua capacidade de pressão política, o modelo ANCINE tem o mérito de assumir, na prática, a gestão do setor de uma forma mais ampla, buscando dar eficácia e sustentabilidade de política pública ao que poderia se tornar apenas gerenciamento de recursos alocados segundo interesses privados.

Vai além do formalismo técnico normativo ao propor características e valores propriamente culturais e simbólicos, mais próximos das agências de cunho social. Procura, ainda, integrar planejamento, formulação e implantação da política pública do audiovisual, o que se choca com a tendência contemporânea de separar estas instâncias de gestão. Tende a funcionar, na prática, como braço especializado e suporte técnico do ministério supervisor: de gestora de leis de incentivo para agência articuladora de política pública setorial, assumindo a originalidade da inovação institucional que está em sua gênese<sup>6</sup>.

#### **4 Estado, cinema e audiovisual: dinâmica institucional**

As relações entre o campo cinematográfico e o poder público no Brasil, consubstanciadas numa trajetória de sucessiva criação e diferenciação institucional, obedecem aos ditames do contexto histórico e às correlações de força entre os agentes interessados no desenvolvimento sistêmico do setor. Conforme Théret (1998a), o modo de regulação e sua expressão institucional são dinâmicos, diferindo fortemente no tempo, segundo a época

---

porque também inclui sistema constitucional-legal e monopólio da violência legítima. (BRESEER-PEREIRA, 1998).

<sup>6</sup> O projeto da Lei Geral das Agências Reguladoras (BRASIL, 2004), atualmente em trâmite no Congresso Nacional, mantém o status de agência reguladora à ANCINE e homogeneiza suas atribuições em relação às outras agências reguladoras brasileiras

histórica, e no espaço, conforme o ambiente nacional específico e a conformação do campo setorial em tal contexto.

Como base para a reflexão sobre a competição econômica, política e, até, regional, que envolve o campo cinematográfico, uma das características que encontramos são os consensos construídos em torno de “destinos entrelaçados”, tendo em vista que “[...] em uma indústria em rede e que se encontra em desenvolvimento, o sucesso coletivo é mais importante que o sucesso individual” (KIRSCHBAUM, 2006, p. 58), o que permite levar em conta a estratégia dos agentes em termos de consensos mínimos, como o fomento público, o fortalecimento dos órgãos oficiais reguladores, a distinção social, cultural e intelectual conferida aos criadores e produtores e o alcance da atividade regulatória do Estado. Nesse sentido, é fundamental a estabilidade institucional, ou seja, a garantia intertemporal de mecanismos de fomento, apoio e regulação validados pela legitimidade das organizações constituídas.

Dentre as áreas afeitas à área cultural, sob responsabilidade do Governo Federal, o cinema tem sido, desde a criação do Ministério da Cultura, nos anos 80, o foco central e prioritário das políticas públicas e da destinação de verbas de fomento. A área é servida, atualmente, não apenas pela Lei Rouanet, mas por outra lei específica de benefícios fiscais, exclusiva para o audiovisual, além de outros mecanismos e fundos geridos pela ANCINE, arrecadados por meio de taxas e distribuídos por meio de editais e prêmios.

É sabido que nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a diminuta poupança privada requer a intervenção do poder público como fomentador e financiador de atividades que necessitam de investimentos altos para os padrões esperados de retorno sustentável e de permanente atualização tecnológica, como no caso do audiovisual. A disputa pela distribuição dos fundos públicos, subsídios e incentivo, além do perfil do marco regulatório setorial reflete, especialmente, os interesses econômicos, a forte penetração social e o papel relevante na formação da opinião pública por parte dos atores envolvidos na indústria do cinema. Tal fato ocorre em contraste com a fragilidade que as políticas públicas de cultura, vistas em seu todo, apresentam historicamente no país.

O audiovisual – e o cinema, em particular –, têm sido um paradigma oficial estratégico em políticas públicas de difusão cultural e de desenvolvimento setorial de uma indústria que lida com identidades simbólicas nacionais. Num contexto em que as vantagens competitivas são avassaladoras em favor da produção estrangeira, principalmente a norte-americana,

subsiste, fortemente, a massa crítica de defesa da produção audiovisual como estratégia nacional identitária.

Os Estados nacionais com alguma relevância na área têm, assim, assumido tarefas de fomento, proteção, fiscalização e apoio à produção. Nas condições brasileiras, o campo setorial se reveste de problemas advindos da presença maciça e hegemônica do produto estrangeiro, de um mercado consumidor interno fraco e seletivo, da falta de um fluxo contínuo e estável de investimento na produção nacional, da descontinuidade institucional das organizações e legislação que articulam e regulam o setor e de instabilidades mais gerais, de ordem macroeconômica, que se refletem em problemas cambiais, baixo poder aquisitivo e concentração de renda, ou de ordem social, como baixo acesso à educação de qualidade, consumo cultural seletivo e concentração geográfica da produção e difusão de bens culturais.

Historicamente, não se pode desligar produção cinematográfica nacional da ação do Estado, pois não há paradigmas históricos que indiquem a possibilidade de estabelecimento de uma hegemonia de ação *laissez-faire* neste setor, com exceção da indústria hegemônica, *hollywoodiana*. Além disso, vive-se uma configuração de mercado em que predomina a desvantagem comparativa em relação à produção cinematográfica norte-americana: dados do Ministério da Cultura (O POVO, 2004) apontam que 90% dos filmes exibidos pela TV brasileira são produzidos nos EUA, menos de 10% da população brasileira frequenta cinemas, cerca de 75% do mercado exibidor brasileiro está ocupado por filmes norte-americanos e mais de 90% dos municípios brasileiros não possuem salas de cinema. Contudo, uma importante e influente camada de agentes nacionais – indivíduos e organizações – atuam fortemente em busca de apoio e recursos para o setor. São, em geral, formadores de opinião com acesso à mídia, ou ela mesma, por intermédio das empresas de comunicação social e das grandes companhias produtoras da indústria de entretenimento, as quais possuem fortes canais para pressionar por auxílio e subsídio oficial.

Os vínculos que se estabeleceram entre a política cultural do Estado e o cinema se expressam tanto nos modos de produção da indústria, como no fenômeno propriamente estético e ideológico, expressos na atuação política dos cineastas e em seus filmes (RAMOS, 1983). FRESNOT (2004) explica que o cinema brasileiro nunca conseguiu

[...] bases econômicas e jurídicas que permitissem a sua efetiva consolidação como atividade auto-sustentável [...]. O cinema é uma das áreas da atividade produtiva que mais cedo se globalizou. A indústria americana conquistou ao longo do século passado, com a defesa de

seus produtores [...], uma escala de produção e distribuição única na história. É isto que torna a permanência de um esforço produtor por parte de outros países difícil de sustentar, e essencialmente dependente da intervenção estatal direta ou mediada, mas sempre imprescindível.

A idéia de que “cinema é problema de governo”<sup>7</sup> permanece como mote de todas as correntes e grupos que atuam no setor, ainda que com visões e vieses diferenciados quanto a como fazê-lo e quanto ao grau de autonomia de criação artística. Gustavo Dahl, que viria a ser o primeiro presidente da ANCINE, já afirmava em 1966:

O fato de a indústria cinematográfica brasileira ter-se mantido sempre afastada das grandes forças econômicas do país privou-a de uma cobertura política indispensável à obtenção de certas medidas governamentais necessárias à sua afirmação. [...] será indispensável que o Governo Federal lhe volte os olhos e intervenha no mercado no sentido de sua regulação, e na indústria, no sentido de proteção para seu desenvolvimento. (DAHL, 1966, pp. 202-3).

Glauber Rocha, ícone do Cinema Novo, também naquele ano, enfatizava que:

O cinema é uma indústria, certo; mas uma indústria cultural. Uma indústria cultural tem que ser amparada pelos órgãos oficiais, tem que ter do Estado todo o incentivo possível e ao mesmo tempo toda a liberdade possível. (ROCHA, 1966. “Oito autores em busca do seu público” apud RAMOS, 1983, p. 58).

A história dessas relações demonstra polarizações recorrentes entre dois grupos: um deles, vendo a relação com o Estado como um mediador e regulador da atividade privada, no sentido de aprimorar um modo de produção industrial, garantindo o fluxo de investimento, os retornos e o desenvolvimento da indústria cultural. Outro, na linha de um cinema mais independente e diversificado, questionando a indústria cultural, mas também buscando o desenvolvimento sustentável da criação, produção e difusão, viabilizando-se com o apoio do Estado e com a proteção ao mercado interno. Ambos buscando influir e penetrar no aparelho do Estado, pressionando por estabilidade institucional, regras, órgãos e políticas públicas que mantenham a atividade em funcionamento, numa cadeia produtiva que, historicamente, não tem adquirido auto-sustentabilidade.

---

<sup>7</sup> “Situação econômico-financeira do cinema nacional” (1955), relatório da Comissão Municipal de Cinema de São Paulo.

Uma grande parte do esforço produtivo e criativo para fazer filmes no Brasil tem sido empregada mais na capacidade de alocar e mobilizar recursos do que com a possibilidade de transformá-los criativamente em bens e processos culturais (KIRSCHBAUM, 2006).

Giorgetti (2005, p. 12), cineasta paulista, disse em entrevista que:

Há gente fazendo cinema para agradar aos grandes estúdios de Hollywood, ou à TV Globo, ou ainda o caso da pessoa que por alguma razão é amiga do dono de alguma empresa [...] e ouve as hipóteses do empresário para você fazer um filme. O que a gente tem de entender [...] *é que nenhuma dessas empresas, nem a Warner, nem a Columbia, nem a Fox, nem ninguém trabalha com dinheiro próprio*. Trabalha-se com dinheiro dos incentivos fiscais. [...] Esse súbito acesso de brasilidade, de fazer filmes no Brasil, que acometeu essas multinacionais, se deu a a partir do momento em que coincidentemente o governo falou que eles podem usar os impostos aqui. [...] A Globo Filmes, por exemplo, não existia antes disso. [...] *a Globo Filmes começa coincidentemente junto com os incentivos fiscais do governo*. (grifos nossos).

O art. 3º da Lei do Audiovisual, por exemplo, prevê um abatimento de 70% na taxaço sobre a remessa de lucros das empresas distribuidoras, caso tal montante seja investido na co-produção de filmes brasileiros:

Com isso, propiciou-se a aliança entre as *majors* e as empresas produtoras nacionais [...]. Outro ingresso significativo foi a entrada da Rede Globo na produção cinematográfica, através da Globo Filmes. Por ser uma empresa de radiodifusão, estando impedida pela legislação de se beneficiar dos incentivos fiscais, a Globo entrou na produção dos filmes trocando espaço publicitário por uma futura exibição do filme em seu canal de televisão. (IKEDA, 2006, formato eletrônico).

Em entrevista, outro cineasta, o documentarista Eduardo Coutinho afirma:

Creio que ainda durante muitos anos nosso cinema vai depender ou de incentivo fiscal ou do Ministério da Cultura ou da Petrobrás, *o que é tudo Estado no fim*. Você não conhece nenhum capitalista louco que diz que vai investir no cinema, isso não existe [...] Apenas o cinema norte-americano e o indiano podem viver sem proteção. O cinema francês faz porque tem uma série de leis extraordinárias de proteção e o resultado é que pode existir uma indústria do cinema. *Mas é uma indústria que se baseia na proteção do Estado*. [...] *Não existe isso de acreditar que o Brasil, numa etapa de crise geral de cinema, vai ter uma indústria de cinema, sem o apoio do Estado*. (COUTINHO, 2006, p. 14, grifos nossos).

## 5 Gênese e características da ANCINE

Partindo de paradigmas para os quais as trajetórias e influências do passado determinam o comportamento institucional dos atores no presente (*path dependence*), Gilardi



(2003) apresenta hipóteses explicativas à forte difusão de agências reguladoras independentes, num processo concomitante com a reforma do Estado e a construção de novas instituições, particularmente agências para regulação econômica na década de 1980 e de regulação social na de 1990. No caso da gênese da ANCINE, aplicamos as três hipóteses causais arooladas pelo autor, que, conectadas, remetem à motivações para a escolha por um modelo de agência reguladora para o cinema, no momento histórico em que o governo brasileiro priorizava reformas do Estado de tipo gerencial:

a) influência (*symbolic diffusion*): os atores são influenciados pelo comportamento de outros atores, cujas escolhas prévias tendem a constranger as escolhas presentes, às vezes sem maiores avaliações quanto à eficácia do instrumento para a resolução de problemas. No Brasil, a experiência de paralisia do setor cinematográfico, após a extinção traumática e intempestiva da EMBRAFILME em 1990, pode ter influenciado a transposição direta de um mecanismo mais estável e autônomo, criado por lei, em amplo processo de constituição dentro da máquina pública federal, já testado em setores essenciais do serviço público e, portanto, menos passível de mudanças e interrupções abruptas;

b) adesão (*spurious diffusion* ou *policy bandwagoning*): atores independentes tendem a repetir soluções similares a pressões similares, por considerá-los mais eficazes. O comportamento dos atores pode levá-los à adesão a modelos de políticas e instituições em busca de soluções com as mesmas características, tendo em vista a busca de credibilidade e estabilidade intertemporal para garantir investimentos num setor em expansão, com a chegada de novos atores-investidores e a necessidade de desenvolvimento tecnológico, num ambiente institucional mais seguro, com garantias frente às “incertezas da política”;

c) indução (isomorfismo institucional): preenchimento do vácuo de gestão de política pública setorial por meio do mimetismo institucional, buscando a similaridade com os novos modelos organizacionais que o serviço público vinha criando no seu processo de reforma gerencial. Para MEYER e ROWAN (1991), o isomorfismo institucional tende a promover o sucesso e a sobrevivência das organizações e processos por incorporar modelos externos institucionalizados que legitimam as novas estruturas. Neste caso, experiências que se processavam no próprio governo federal brasileiro e que contavam com o apoio dos formuladores estratégicos da coalizão no poder.

A formalização das estruturas organizacionais reflete os ambientes institucionais em que estão inseridas, e não necessariamente consideram as necessidades intrínsecas à atividade a ser desenvolvida. Geralmente, acabam por requerer modelos de organização já sedimentados, tendo em vista que

“[...] quando as redes relacionais envolvidas nas trocas econômicas e na gestão política se tornam complexas, estruturas burocráticas são os meios efetivos e racionais para padronizar e controlar as unidades setoriais. Disto derivam estruturas institucionalizadas, formalizadas e racionalizadas para dar conta de princípios de organização setorial”. (MEYER; ROWAN, 1991, p. 49).

Agências reguladoras independentes podem ser consideradas como fatos organizacionais consumados, objetivos e consistentes, legitimadas por escolhas de políticas públicas anteriores e pela presunção de sua maior eficácia. Além disso, no final da década de 1990, passam a se constituir em paradigma de reforma do Estado na América Latina, naquilo que OSZLAK (1998) chama de 2ª fase das reformas, quando “se procura passar de uma situação de menos Estado para uma situação de melhor Estado. Seus objetivos *apontam mais na direção do aparato institucional* do que na direção da sociedade” (OSZLAK; FELDER, 2000, pp. 6-7, grifo nosso).

O contexto sociopolítico da época de criação da ANCINE apresentava, no ambiente setorial, as seguintes características:

- a) a entrada no setor audiovisual de novos e importantes atores: redes de telecomunicação de massa, empresas de telefonia celular, TV a cabo e Internet, investidores estrangeiros atuando em co-produções e acordos de distribuição etc.;
- b) o pleno funcionamento de leis de incentivo à produção cultural, especialmente para o cinema, passando a gerar maior disponibilidade de recursos, carreados pelo Estado a produtores privados;
- c) a oportunidade de altos retornos financeiros, dado o modelo combinado de renúncia fiscal e participação societária na produção audiovisual; oportunidades de intermediação, estratégias de *marketing* e vinculação de imagem de empresas a empreendimentos culturais, diminuição da carga fiscal de pessoas físicas e jurídicas, ganhos em publicidade e propaganda etc.;

d) a criação de uma massa crítica, capitalizada por cineastas e intelectuais dispostos a lutar politicamente para garantir a sustentabilidade da retomada da produção cinematográfica e expressar publicamente sua importância para a cultura nacional; e

e) a organização e mobilização de produtores, artistas e distribuidores, com visibilidade na mídia e acesso a fontes de pressão sobre decisões políticas, a partir do estabelecimento de canais de aproximação com políticos no poder e com grandes empresas interessadas em investir no setor, como, por exemplo, a Globo Filmes.

O trauma da extinção das formas de apoio oficial à produção audiovisual, a incerteza política quanto à permanência de ferramentas institucionais estáveis e a emergência do setor de radiodifusão no investimento setorial, além dos já existentes mecanismos de incentivo fiscal, levaram a uma ação coordenada de pressão pela constituição de um órgão gestor com as características de uma agência reguladora – credibilidade, autonomia e estabilidade, de um lado, e possibilidade de captura, por outro. Dado o que Thatcher (2002) chama de “*systematic power of business*”, ou a busca de meios de se apropriar dos fundos públicos, são consistentes os estudos que sugerem o risco de que os reguladores sejam capturados por interesses dos regulados. Agências de Estado podem ser capturadas mediante informação privilegiada, controle de procedimentos técnico-burocráticos e quotas desproporcionais de riqueza e poder (OSZLACK, 1998), tendo em vista que “as políticas reguladoras, como todas as políticas públicas, têm conseqüências redistributivas.” (MAJONE, 1999, p. 28).

Esta explicação está intimamente ligada ao comportamento de artistas, produtores e formadores de opinião, que, em meados dos anos 90, com a retomada da produção cinematográfica a partir de mecanismos de renúncia fiscal, exerceram influência para a construção de uma organização que lhes garantisse estabilidade na atividade. Novos e poderosos agentes econômicos privados passaram também a atuar na arena setorial do cinema, sob a perspectiva da constituição de um Estado regulador e alocador de subsídios.

A área de políticas públicas de cultura é, por definição, uma área “social”. A estrutura e funcionamento da ANCINE, porém, cumpre um papel preponderantemente econômico. Sua atuação é a da promoção de investimentos e de desenvolvimento setorial de um ramo industrial operacionalizando a distribuição dos fundos diretos e indiretos no setor, fruto de decisões, intenções e legislação que independem da existência de uma agência reguladora.

Criada com a previsão de sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a ANCINE permaneceu sob a supervisão da Casa Civil da Presidência da República para, em 2003, passar finalmente para o âmbito do Ministério da Cultura. Este percurso exemplifica, involuntariamente, a especificidade de seu objeto e escopo. O audiovisual é uma atividade que sintetiza a aproximação da arte com o desenvolvimento tecnológico, encerrando em si mesmo a ambigüidade de ser uma atividade industrial – que requer alto investimento e retorno econômico – e, também, um fenômeno estético, cultural e artístico, que acarreta na vida contemporânea dos países uma ampla força simbólica em termos de construção e promoção das identidades e patrimônios culturais:

Dois anos depois da assinatura da Medida Provisória que [a] criou em 2001, a ANCINE comemora sua ida para a alçada do Ministério da Cultura, justamente no momento em que finalmente começa a dar os frutos para as quais foi idealizada, ou seja, a fiscalização e fomento de atividades cinematográficas.[...]

Seva [Augusto, então diretor da ANCINE] destaca o enorme esforço de toda a equipe, para tirar a ANCINE do papel e torná-la operacional: “Essa parte burocrática foi bastante trabalhosa. Além disso, tivemos que fazer funcionários mecanismos de arrecadação, como a Condecine, que incide sobre a remessa de dinheiro do exterior pelas operadoras de TVs pagas. (REVISTA DE CINEMA, 2003, p. 40).

A mudança de ministério foi justificada no sentido de conferir maior importância à cultura do país, como uma atividade estratégica para a Nação e para a sua soberania, bem como para defender o mercado interno, aumentar o público do cinema nacional e estabelecer novas relações com as emissoras de televisão (REVISTA DE CINEMA, 2003, p. 41). Os pronunciamentos oficiais que marcaram o processo de transição entre os ministérios enfatizaram, ainda, a consideração do audiovisual como um produto diferenciado, com valor cultural e estratégico agregados, nas negociações com organismos internacionais e multilaterais de comércio exterior.

A ANCINE define-se<sup>8</sup> como uma agência reguladora cujo objetivo é fomentar a produção, a distribuição e a exibição de obras cinematográficas e videofonográficas em seus

---

<sup>8</sup> A Agência Nacional de Cinema foi criada por meio da Medida Provisória n. 2.228-1, em 6 de setembro de 2001, como órgão oficial com a finalidade de promover o fomento, regulação e fiscalização das indústrias cinematográfica e videofonográfica (audiovisual). Dotada de autonomia financeira e administrativa, é uma agência reguladora independente na forma de autarquia especial e tem como objetivos gerais:  
- promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videográfica nacional;

diversos segmentos de mercado, assim como promover a auto-sustentabilidade da indústria nacional nos vários elos da cadeia produtiva. Tem como objetivo, também, estimular a participação dessas obras no mercado externo e apoiar a capacitação de recursos humanos, o desenvolvimento tecnológico do setor e zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras. Executa a política nacional de fomento ao cinema, fiscaliza o cumprimento da legislação pertinente, promove o combate à pirataria, aplica multas e sanções, regula as atividades de fomento e proteção à indústria setorial resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, registra as obras que serão comercializadas em todos os segmentos do mercado e presta apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior de Cinema.

A Agência é estruturada para uma atuação de regulação de mercado e fomento econômico, apresentando, em alto grau, uma relação endógena – imbricada - com os interesses setoriais. Ela não atua apenas como estrutura mediadora entre produtores, artistas, distribuidores, exibidores e consumidores, mas também como instância de formulação e planejamento de políticas de investimento, no que se assemelha a funções típicas dos ministérios supervisores. Regula-se o cinema como atividade de cunho econômico, o que define a agência como uma gestora de fundos provenientes de renúncia fiscal, alocando-os como em qualquer outro segmento regulado de mercado, mas com a ambivalência de tomá-lo como setor simbólico e estratégico, no sentido da formação da identidade e do patrimônio cultural brasileiro.

O desenho institucional do sistema público de apoio à produção audiovisual, a partir da criação da ANCINE, está submetido à supervisão formal do Ministério da Cultura e tem como órgão formulador de diretrizes de políticas públicas o Conselho Superior de Cinema, composto por sete ministros de Estado e cinco representantes da indústria. O Conselho define

- 
- aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado;
  - promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;
  - 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;
  - estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais;
  - garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo;
  - estimular a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico;
  - zelar pelo respeito ao direito autoral.

a política nacional de cinema e estabelece as diretrizes para o seu desenvolvimento. A ANCINE apresenta algumas características substantivas definidoras do modelo de agência regulatória independente, tais como: autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandatos fixos e estabilidade dos dirigentes.

Assim como a ANCINE assume funções de formulação, também ao Conselho são atribuídas funções regulatórias e normatizadoras, conformando uma superposição de competências que se afasta de uma clara racionalidade organizativa e dos padrões típicos do modelo das agências reguladoras. Por outro lado, ao instalar, sob coordenação da Casa Civil, um colegiado desta magnitude, com a presença de sete Ministros e representantes da sociedade, o Conselho é, na prática, um órgão mais formal e de distinção. Uma das ações que coordenou, emprestando ao tema respaldo político, foi a proposta para a instalação da ANCINAV:

[...] Nos últimos meses a discussão nacional sobre a ANCINAV e o trabalho do Conselho Superior do Cinema desenvolveram-se no território da realidade e da racionalidade, tratando dos temas concernentes à proposta governamental: o tamanho e o escopo da futura agência, taxaço, constituição de um fundo para o desenvolvimento industrial e comercial, formas de fiscalização, medidas de proteção ao produto nacional. (SENNA, 2004a).

Cabe, de forma mais efetiva, à ANCINE a articulação dos conflitos, interesses, distribuição e redistribuição do fomento e até da formulação de diretrizes. Se a agência cumpre algumas atribuições regulatórias *stricto sensu* –, assegurar direitos dos consumidores, expedir normas, fiscalizar e aplicar sanções –, na prática, o sistema é focado na formulação e aplicação executiva de políticas públicas, especialmente a arrecadação e redistribuição de fundos públicos. A política nacional de cinema depende da capacidade de gerenciamento da ANCINE, que administra recursos, fiscaliza e normatiza o mercado. Há, dessa maneira, um déficit de governança estratégica por parte da administração direta e um privilegiamento das ações executivas da agência na alocação de recursos oriundos de renúncia fiscal e na aplicação de políticas de governo. A definição e a formulação de políticas estratégicas, salvo raras exceções, cabem à Agência, assim como o monitoramento quase exclusivo do setor, o que a afasta do modelo conceitual esperado para uma agência reguladora independente.

As atuações de fomento, apresentam os seguintes mecanismos (TCU, 2005):

- a) Fomento direto. Apoio financeiro à produção com recursos orçamentários próprios, mediante seleção e concursos públicos elaborados com base na Lei de Licitações (8.666/93).
- b) Fomento indireto. Autorização e fiscalização dos projetos com recursos de renúncia fiscal, em conformidade aos seguintes mecanismos:

b.1) Lei 8.313/91 (Rouanet). Permite que contribuintes abatam, do imposto de renda devido, doação ou patrocínio de projetos culturais. Podem ser abatidos 100% para obras de curta e média-metragem ou para festivais e projetos de difusão, ou 30% (pessoa jurídica) e 60% (física) para patrocínio e projetos, ou 40% e 80%, retrospectivamente, para doação a projetos de obras audiovisuais.

b.2) Lei 8.685/93 (Audiovisual). Estabelece dois mecanismos de incentivo fiscal:

. Certificados de Investimento: permitem abater 100% dos recursos despendidos na compra de papéis de investimento, ou seja, direitos de comercialização de obras e de projetos de distribuição, exibição e infra-estrutura.

. Investimento: permite às empresas que operam com obras estrangeiras no mercado brasileiro abater 70% do IR, desde que invistam em projetos nacionais de produção de obras brasileiras.

b.3) Medida Provisória 2.228-1. Além de criar a ANCINE, a MP criou três dispositivos de incentivos fiscais:

. Isenção do Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), taxa sobre os rendimentos decorrentes da exploração comercial da atividade audiovisual. Permite isenção parcial a programadores estrangeiros que invistam em produção de obras brasileiras de produção independente, além de obras jornalísticas, esportivas, beneficentes, filantrópicas e político-partidárias.

. Funcines (Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional): fundos de investimento constituídos pela venda de quotas ao público por instituições financeiras. Sob fiscalização da ANCINE. Os recursos devem ser aplicados, com aprovação da ANCINE, em projetos de obras nacionais independentes, construção e reforma de salas de exibição e aquisição de empresas no setor.

. Prodecine (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – em fase de regulamentação): recursos provenientes de percentual do Condecine<sup>9</sup>, multas e juros

---

<sup>9</sup> Pelo regulamento do Condecine, as operadoras de TVs pagas devem investir 3% da remessa de dinheiro o exterior em produções nacionais, feitas por produtoras independentes.

recolhidos pela ANCINE, remuneração de financiamentos diretos, doações e verbas orçamentárias, para aplicação em projetos de obras brasileiras de produção independente.

b.4) Lei 10.179/01. Conversão da dívida brasileira em projetos de produção, distribuição, exibição e divulgação de obras audiovisuais brasileiras.

Em relação ao trabalho de fiscalização e normatização, é facultada à ANCINE a edição de Instruções Normativas, Portarias, Resoluções da Diretoria Colegiada e Deliberações, versando sobre aprovação de projetos, autorização de captação de recursos por meio da comercialização de certificados de investimento, formalização de contratos de co-produção e doações e patrocínios.

## **6 O caminho inconcluso da regulação: o debate sobre a ANCINAV**

Os monopólios da telecomunicação e radiodifusão<sup>10</sup>, detentores de grande capacidade de investimento, são determinados, no Brasil, a não aceitarem uma regulação que as obrigue a investir no audiovisual, a não ser que tenham contrapartidas econômicas da sociedade, via renúncia fiscal. A forma como foi encaminhada a discussão da ampliação do escopo regulatório da ANCINE é um exemplo importante acerca dos jogos de interesses que compõem o campo audiovisual e de como eles se revestem em atitudes práticas relativas ao desenho das organizações oficiais que regularão o setor, inclusive nas disputas internas ao próprio aparelho de Estado.

A forma concentrada que caracteriza os meios radiodifusores da mídia e da comunicação de massa e do audiovisual pressupõem a necessidade da ação reguladora do Estado brasileiro. Além disso, essas atividades são estruturados a partir de concessões públicas e têm ampla capilaridade nacional, ostentando alto poder monopolista e capacidade de controle do mercado. Adequar o setor por meio da implementação de ações regulatórias que desconcentrem a produção e a difusão de conteúdos e a propriedade vertical dos meios de difusão seriam, também, estímulo a práticas de mercado saudáveis e à diversidade da criação e fruição simbólica, que devem ser encaradas como prioridades de políticas públicas, dado o

---

<sup>10</sup> “Não por acaso foi a televisão no Brasil que soube adaptar o ‘sistema de estúdio’ de Hollywood. [...] As decisões são centralizadas, e os astros e estrelas são propriedade da emissora, presos por contratos de longa duração. A reação do público, consultado permanentemente, pode indicar alterações no desenvolvimento da



ritmo frenético de inovação tecnológica, da qual a convergência digital é um exemplo de paradigma atual e premente.

Em 2004, o Governo apresentou a proposta de transformar a ANCINE em ANCINAV (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual). Desta forma, o modelo de agência independente estaria alargando seu escopo em direção à atividades mais claramente passíveis de regulação, tendo em vista tratarem-se, de modo genérico, de concessões públicas num ambiente de alta concentração da propriedade e monopolização da atividade setorial.

A nova agência passaria a cuidar de toda a cadeia do audiovisual, mas o debate na sociedade e a miríade de interesses setoriais envolvidos não propiciaram um consenso mínimo para que a proposta prosperasse. Produtores satisfeitos com o modelo existente e, principalmente, as empresas de radiodifusão e comunicação de massa pressionaram de forma efetiva, política e ideologicamente contra a proposta:

Na queda de braço interna do governo, ficam claras as diferenças de interesses para o setor audiovisual entre os ministérios da Cultura e das Comunicações. Enquanto o primeiro procura atender os movimentos pela democratização da comunicação e da cultura, o outro atende aos interesses das empresas de radiodifusão. As diferenças ficaram mais evidentes nos capítulos sobre o Sistema Brasileiro de TV Digital. (CARTA MAIOR, 2006, formato eletrônico).

Sobre a necessidade de regulação do audiovisual como um todo, o Ministro da Cultura Gilberto Gil afirmou em entrevista, que:

[...] o mercado está pagando o preço da improdutividade e do conflito: ‘são processos hegemônicos por parte de grupos sobre grupos, de setores sobre setores, de capital estrangeiro sobre capital brasileiro. No mundo inteiro é função do Estado regular o sistema de livre iniciativa. Só no Brasil que não temos isso’. (CARTA MAIOR, 2006, formato eletrônico).

O Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, Orlando Senna, destacou que:

Precisamos urgentemente de uma nova legislação, que regularize o mercado que temos hoje e faça com que entremos no século XXI, com as novas convergências tecnológicas. [...] No

---

trama. Do ponto de vista industrial, a televisão brasileira é verticalizada: só veicula aquilo que produz.” (CALIL, 1996, pp. 69-70).

caso da Ancinav, foram os radiodifusores que se recusaram a ceder. As operadoras de telecomunicações apoiavam a proposta. O problema é qual regulamentação temos de fazer. São muitos interesses, portanto, muitos conflitos. FHC tentou normatizar, não conseguiu e criou a Ancine. Antes, não se podia tocar no assunto. Vejo que um grande avanço que tivemos no governo foi abrir a discussão. (CARTA MAIOR, 2006, formato eletrônico)

O ex-cineasta e jornalista Arnaldo Jabor (2004) atacava o que considerava “estatismo” na cultura, no cinema e na TV, que estariam embutidos na proposta da ANCINAV e vai muito além do mero debate acerca do desenho institucional em questão:

[...] este projeto do Minc ambiciona muito mais do que regular o cinema ou TV. O projeto [...] visa a controlar o pensamento, visa a um poder puro, intocável, para uma infiltração na sociedade reflexiva, como uma tática “revolucionária” (já que não há estratégia), de dominar a “superestrutura” [...], pois a finalidade principal clara é colocar a TV Globo de joelhos, velho desejo totalitário. [...] Como subproduto, o projeto também quer tirar poder dos cineastas “burgueses” que fazem sucessos “imperdoáveis” de bilheteria, [...]

A falta de consenso e a luta pela manutenção da Agência tal como foi estruturada demonstra que o interesse setorial do campo dos grandes grupos de comunicação e os interesses ligados às novas fronteiras técnicas da convergência tecnológica e digital é muito mais forte do que o do cinema propriamente dito, porém não cabe ao escopo desta pesquisa avançar nesse processo de análise, que deverá se tornar cada vez mais importante como campo de pesquisa. Cabe-nos, assim, avaliar como necessidades de atualização da legislação e do marco regulatório, derivadas de mudanças no campo produtivo-tecnológico, se consubstanciam em disputas políticas, mercantis e na sedimentação de interesses quanto às formas de organização de aparatos administrativos e instituições reguladoras.

O modelo proposto pelo projeto da ANCINAV buscava alargar o escopo de atuação da agência, dando à abrangência do conceito de audiovisual uma preponderância em relação ao cinema. Em especial, buscava-se levar a Agência em direção à fiscalização e regulação das atividades cinematográficas e audiovisuais realizadas por serviços de telecomunicações, radiodifusão e comunicação eletrônica de massa, TV a cabo, por assinatura, via satélite e multicanal, além de jogos eletrônicos, telefonia celular e internet que transmitam conteúdos

audiovisuais<sup>11</sup>. A intenção era levar em conta o potencial estratégico das indústrias audiovisuais, marcado por uma interpenetração entre tecnologias da informação, da produção de imagens e das telecomunicações, sob o impulso crescente de mudanças técnicas que projetam as convergências digitais e toda a conseqüente abertura de oportunidades econômicas. Este processo poderia gerar uma profunda revisão das relações de concorrência e das posições relativas de poder e riqueza, dos agentes inseridos no campo audiovisual.

Um dos objetivos propostos no modelo da ANCINAV é o de equilibrar as condições de participação da indústria cinematográfica e audiovisual nacional em relação à produção internacional e ao monopólio de empresas de produção e distribuição da comunicação de massa, resguardando e protegendo, com mecanismos especiais, a diversidade e a competitividade do mercado setorial interno. O cineasta Rosemberg Cariry, entrevistado por Nagib (2002, p. 155), afirma que: “O cinema no Brasil está restrito aos grandes produtores estabelecidos no Sudeste, que têm acesso às verbas das grandes empresas”. A desigualdade social e regional se reflete na estrutura da cadeia produtiva do audiovisual e na dicotomia de interesses de grupos.

O projeto de remodelação da agência reforça o papel fomentador e o perfil de uma agência executiva, não assumido formalmente no modelo da ANCINE. Por outro lado, imprime uma intervenção mais abrangente na política pública, seja pela incorporação de segmentos de mercado audiovisual não “regulados” pela ANCINE, seja pela descrição de valores e normas simbólicas que, como veremos a seguir, a aproximam de diretrizes propriamente culturais e sociais. Um de seus objetivos declarados é reforçar a regulação pública em prol da formação da identidade cultural nacional por meio do registro, criação e veiculação da imagem, simbolicamente concebida e tecnologicamente veiculada. A engenharia institucional que permeia esta nova amplitude de abordagem dá à agência uma capacidade de intervenção superior ao escopo regulatório, reforçando sua missão institucional como agência articuladora de uma política pública setorial.

Analisando a minuta do projeto de lei que propôs a criação da ANCINAV, verificamos a intenção de constituir-se uma agência não mais adstrita somente à questão do fomento econômico e à normatização de mercado, mas à implantação de ações pró-ativas em

---

<sup>11</sup> “Hoje o cinema perdeu sua autonomia. Faz parte da indústria da mídia e fornece programas para ela ou para a indústria de equipamentos. A produção atual se faz por acordo entre os agentes [...]. Mas o cinema

defesa da indústria audiovisual nacional. Sublinham-se, também, questões relativas à valorização simbólica da cultura, tratando de conceitos como “brasilidade”, direitos sociais, soberania, ética e diretrizes de política cultural como regionalização, descentralização, educação pela imagem e direitos do cidadão à fruição artística e cultural. Além disso, propunha uma ênfase mais ampla na dimensão da abrangência dos segmentos do mercado audiovisual e no combate à monopolização do setor, notadamente no segmento das telecomunicações.

Nenhuma estrutura político-administrativa é neutra ou estritamente técnica, deriva sempre da dinâmica social em que está inserida e, ao conformar-se institucionalmente, tende a tomar como dada a hegemonia de um ou mais grupos sobre outro(s) e a sua primazia na ação de mediação dos interesses. Estamos diante de uma luta entre grupos com concepções conflitantes, tanto quanto às questões políticas e ideológicas, como quanto à primazia no acesso aos fundos públicos e ao acesso às definições do poder regulatório. Ainda há que se ressaltar, tendo em vista as características próprias do campo de produção simbólica, a busca por legitimidade e distinção por parte de produtores, diretores e artistas.

As posições se estratificam em campos simbólicos catalisados e constituídos pela prática material e simbólica de seus agentes, que se opõem dinâmica e dialeticamente um ao outro, do que resulta um campo ampliado de polêmica e luta de posições, dada a configuração de capital simbólico e capacidade de inserção no aparato de poder que cada grupo ostenta (BOURDIEU, 2006).

Na configuração do texto, destacamos abaixo proposições de temas que não estavam presentes nas atribuições da ANCINE, e que fariam parte das atribuições e do escopo da ANCINAV:

#### **a) Regulação Social**

##### **a.1) Valores e direitos culturais e sociais:**

. garantir o desenvolvimento e preservação do patrimônio cultural e assegurar o direito dos brasileiros verem e produzirem sua imagem, fortalecendo a diversidade cultural; respeitar e proteger direitos fundamentais e valores éticos e sociais da pessoa e da família; promover informação, educação, cultura e lazer; direito à fruição de obras cinematográficas.

---

conserva ainda o *glamour* que lhe permite atuar como ponta de lança de operações comerciais”. (CALIL, 1996, p. 52).

a.2) Valores nacionais:

- . promover e preservar a soberania e os valores brasileiros; harmonizar o setor com as metas de desenvolvimento do país.

**b) Regulação Econômica**

b.1) Mercado audiovisual:

- . corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica; fiscalizar a aplicação de normas legais aplicáveis à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais, *inclusive por prestadores de serviços de telecomunicações*; prevenir as infrações à ordem econômica; *regular a relação de programadoras e distribuidoras, em especial onde haja controle pela mesma empresa* (grifo nosso).

b.2) Criação de fundos:

- . criar o Fiscinav (fundo de fiscalização do cinema e do audiovisual), com o intuito de cobrir despesas de execução e aperfeiçoamento da fiscalização pela agência, produto do próprio exercício de fiscalização (taxas, multas e indenizações);
- . criar o Funcinav (fundo nacional para o desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiros), cujo objetivo é fomentar as atividades audiovisuais e cinematográficas, capacitar recursos humanos, aperfeiçoar a infra-estrutura e ampliar a competitividade do setor. Seus recursos serão provenientes de dotação orçamentária, percentual da Condecine, aplicações financeiras, remuneração de financiamentos e doações. Cria os Programas de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiro e o Prêmio Adicional de Renda.

**c) Estrutura Institucional e Objetivos Administrativos**

c.1) Atribuições do Ministério supervisor (Cultura):

- . responsabilizar-se pelo desenvolvimento e aplicação da política nacional do cinema e do audiovisual, formulando diretrizes e políticas públicas.

c.2) Atribuições da Agência:

- . integrar programática, econômica e financeiramente as atividades governamentais relacionadas ao cinema e ao audiovisual;
- . *propor ao poder executivo* planos gerais de metas para a implementação de políticas públicas setoriais (grifo nosso);

. criar o Sistema de Informações e Monitoramento das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais, sistema de controle de receitas de bilheteria e relatórios sobre a oferta de obras cinematográficas.

c.3) Controle e accountability:

. as reuniões do Conselho Diretor (que substitui a Direção Colegiada, sem alteração profunda de atribuições) serão públicas e registradas em atas a serem divulgadas por meio da internet. A agência disponibilizará aos órgãos e entidades de defesa da concorrência informações sobre sua atuação, sempre que solicitada. Minutas dos atos normativos serão submetidas à consulta pública e devem permanecer à disposição do público.

Interpretamos que o modelo da nova agência aprofunda o papel de órgão articulador de toda a política setorial, além de tocar na questão controversa das concessões e do controle monopolístico da radiodifusão e comunicação de massa. Num artigo fundamental da minuta (BRASIL, 2004b), o texto é claro sobre a amplitude dos objetivos da agência e a integração dos âmbitos em que deve atuar:

[...] na disciplina das relações econômicas, observar a soberania nacional, a diversidade e preservação do patrimônio cultural brasileiro, a função social da propriedade, a vedação ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social, liberdade de iniciativa, livre concorrência, redução das desigualdades regionais e sociais e repressão ao abuso do poder econômico.

Para Jabor (2004), tratar-se-ia de:

[...] constranger, fiscalizar, controlar o fluxo “insuportável” da realidade [...] [para que] [...] muitos cineastas que não conseguem filmar ou emplacar algum sucesso apóiam essas leis estatizantes e controladoras, na esperança de que uma nova Embrafilme surja para dar dinheirinho no guichê para eles filmarem seus produtos “alternativos” [...].

Os argumentos dos que apoiavam a mudança louvavam:

[...] a volta do Estado brasileiro às suas responsabilidades constitucionais de mediador das questões econômicas ligadas à sobrevivência, ao desenvolvimento e ao saudável funcionamento de um setor produtivo de extrema importância para o futuro do País. (Manifesto APROCINE, 2004).

Para o cineasta Ugo Giogetti (2005, p. 12) :

Houve uma tentativa de desarmar essa arapuca [a dependência dos incentivos fiscais] de alguma forma, por parte desse projeto da Ancinav, que foi liquidado. Não acredito que a troco de nada. [Um dos objetivos da Ancinav] era fazer com que o dinheiro do cinema viesse do próprio cinema [*por meio das taxas cobradas dos exibidores de televisão*].

[...] a sociedade deixa ou não ele [o governo] controlar. E houve uma reação e eles cederam. O resto não tinha nada a ver com isso. E é desse resto que eu estou falando, *um procedimento puramente econômico e que não passava pelo conteúdo* (grifos nossos).

Como vemos, a intenção governamental de transformar a ANCINE em ANCINAV fez surgir um debate polarizado entre os atores setoriais. De um lado, fortes pressões e críticas foram conduzidas contra o que se proclamou “intervencionismo estatal”: interferência na liberdade de criação e de livre iniciativa, ameaça à liberdade de imprensa, aumento da carga fiscal sobre o setor, por meio do aumento da base e alíquotas, o aparelhamento e aumento da estrutura burocrática da agência etc. Por outro lado, entusiastas da nova proposta defendiam o novo modelo, contrapondo-o ao processo de centralização e captura privada pela qual a ANCINE teria passado, defendendo o projeto ANCINAV em termos de democratização do acesso ao fomento, descentralização da produção e defesa da cultura brasileira. Tal debate permite analisar as características dessas duas possibilidades de ação da e sobre a esfera pública, em particular no que se refere à questão das agências reguladoras.

Analisando as negociações que conduziam o processo de formatação e apresentação da nova agência, HAMBURGER (2005) fala do:

[...] processo de negociação espinhoso, mas aberto à manifestação dos mais diversos segmentos envolvidos. As pressões sobre a criação da ANCINAV são imensas. Basta lembrar que a ANCINE era ANCINAV até a véspera da promulgação da Medida Provisória que a instituiu. *A pressão das emissoras de TV levou à redução da agência ao âmbito do cinema*. [O novo projeto novamente] confronta as arquipoderosas emissoras de TV, que se utilizam do discurso pela “liberdade de expressão e livre iniciativa”. (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio, FRESNOT (2004) aponta que:

Ao expor sua vontade de regular o conteúdo dos meios de comunicação e ao propor simultaneamente uma quantidade de taxas e contribuições sobre vários segmentos da atividade, gerou uma tão viva reação dos interesses contrariados que por pouco estes não derrubam toda a iniciativa.

Em seu depoimento, o ex-ministro Bresser-Pereira nos disse, a respeito da polêmica em relação à ANCINAV:

Fiz manifestações favoráveis a fortalecer a ANCINE, principalmente em relação ao conteúdo nacional e na *regulamentação do audiovisual numa forma mais ampla*. Sou a favor de o governo regulamentar um patamar para os produtores nacionais produzirem conteúdo audiovisual nacional. A ANCINE é instrumento do ministro porque isso é política de governo, não de Estado. A não ser que critérios de normas e regras passem a ser leis votadas. Por outro lado, sou contra a expansão nas questões de telecomunicações. Não faz sentido tirar do Ministério das Telecomunicações (grifo nosso).

Buscando a aprovação da ANCINAV estavam, basicamente, os novos diretores, produtores independentes e realizadores de regiões fora do eixo Rio-São Paulo ou sem acesso às grandes empresas produtoras. Entre os que se opunham, figuravam as redes de exibição, distribuidores estrangeiros, redes de telecomunicação e radiodifusão, grandes produtores e cineastas “consagrados” dos maiores centros do país. Organizados no “Fórum do Audiovisual e do Cinema-FAC” se voltaram contra o que chamavam de riscos de partidarização, controle da produção artística e cultural, censura, centralismo, autoritarismo, imposição de conteúdo e desestímulo à livre iniciativa que a nova agência traria.

Mas de onde vem esse viés opositor ao novo modelo de agência? Ao analisamos a minuta do projeto de lei de criação da ANCINAV, nos deparamos com: “Art. 2º A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística (...)” e “Art. 4º VI – salvaguardar a liberdade de expressão e a diversidade de fontes de informação”. Além disso, a defesa da identidade e patrimônio cultural, a liberdade de expressão e informação, a coibição de monopólios dos meios de comunicação e o estímulo à regionalização, aos conteúdos educativos e à produção independente estão consagrados na Constituição Federal, em seus artigos 215, 216, 220 e 221.

Presume-se, talvez, que a oposição ao projeto se atenha a passagens como: “Art.8º. Parágrafo único. O Poder Público, levando em conta os interesses do País no contexto de suas



relações com os demais países, poderá estabelecer, mediante lei, limites à participação estrangeira no capital de exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais”; “Art. 42. A ANCINAV disporá sobre a observância (...) dos seguintes princípios aplicáveis à produção e programação de conteúdos audiovisuais: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”; e “Art. 93. *As prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outras [...] exploradoras de atividades audiovisuais estabelecerão anualmente um compromisso público, a ser firmado com a ANCINAV e o Ministério da Cultura, para exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, obras [...] brasileiras destinadas ao público infantil e juvenil, bem como obras [...] brasileiras de produção independente e de produção regional* “.(grifo nosso).

Orlando Senna (2004a), Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, responde às acusações de autoritarismo como sendo uma cortina de fumaça levantada por setores que buscam a manutenção de privilégios e a não aplicação de normas democratizantes, buscando formar opinião na sociedade para inviabilizar – como de fato aconteceu – o projeto. Identifica entre os componentes desse setor a TV privada, os distribuidores norte-americanos de cinema, e alguns produtores nacionais que atuam principalmente no Rio de Janeiro:

[...] O grupo se posicionou, essencialmente, pela não regulação da televisão e [pela regulação] apenas, sejamos, redundantes, sobre a atividade cinematográfica.

Ou seja, contra a existência de uma ANCINAV, de uma agência para regular a circulação de conteúdos audiovisuais em todos os segmentos da atividade, no sentido de desenvolver a indústria audiovisual brasileira (cujo potencial está subaproveitado) e estabelecer proteções e salvaguardas no que se referem ao nosso mercado audiovisual. A ANCINAV será o primeiro instrumento do estado brasileiro para a adequação da sua legislação ao novo cenário internacional da questão audiovisual, uma normatização já existente em todos os países industrializados e nos emergentes da Ásia, e em processo de formatação na Argentina, México, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Uruguai, Paraguai, Chile e Peru, para citar apenas os vizinhos.

[...]

O grupo que se opõe à ANCINAV é poderoso e sempre ditou aos governos as leis que deveriam ser feitas, resultando na legislação precária, desatualizada e concentradora que temos hoje e na pouca participação brasileira em seu próprio mercado.

A despeito das opiniões terem sido carregadas de viés ideológico e refletirem uma análise pouca distanciada de interesses conjunturais, consideramos salutar o debate aberto e público, pela sociedade, em relação a escolhas de ferramentas institucionais adequadas, ainda mais envolvendo um setor de política pública – o cultural – geralmente relegado a segundo plano. Note-se que os discursos e posicionamentos expressam os termos práticos em que mudanças institucionais remetem à definição de ganhadores e perdedores nos mecanismos de alocação e regulação, e, no caso em questão, a troca de modelo de agência pressupõe a troca de guarda de interesses, com ganhadores e perdedores.

O resultante desse debate foi, no entanto, a paralisia da tramitação do projeto ANCINAV. O mesmo bloco de interesses econômicos e culturais que esteve na linha de frente dos ataques contra a criação da ANCINAV, esteve à frente das gestões para a criação da ANCINE anos atrás.

As discussões levantadas nos permitem, contudo, retroalimentar hipóteses sobre a gênese constitutiva da agência reguladora, em 2001. A constituição de um forte bloco de interesses buscou retirar a execução das políticas setoriais do âmbito da administração direta, passando a contar com uma nova forma de organização a ser moldada mais facilmente, de acordo com sua capacidade de influir e pressionar o governo, levando a arena do conflito pela definição de política pública do âmbito da intervenção alocativa orçamentária e legislativa para o espaço do controle do processo de formulação de regras e normas (Gilardi, 2003).

## **7 Análise e considerações finais**

A dinâmica política nacional que contextualizou os diversos processos de construção de organizações públicas gestoras do cinema e do audiovisual pressupunha a legitimação social a partir dos interesses em jogo e das possibilidades dadas pelos arranjos mais gerais, presentes como diferenciações históricas sucessivas de desenhos institucionais possíveis. Pensamos, assim, a ANCINE como organização vinculada a um contexto histórico específico, para o qual convergiram diversos fatores, dos quais destacamos:

aa pressão política advinda de uma organização eficiente de interesses dos agentes do campo, com forte penetração intelectual e midiática;

ba entrada de novos, e poderosos, atores nesse campo, vinculados à indústria dos meios de comunicação de massa;

ca busca de legitimação por meio da construção de um “consenso” acerca da condição estratégica da produção audiovisual;

do pleno funcionamento de mecanismos ligados à disponibilização de fundos públicos de investimento por intermédio de leis de incentivo e subsídios baseados na renúncia fiscal;

eo contexto de reforma do Estado brasileiro, baseado em paradigmas gerenciais e de agencificação, facilitador da adoção do modelo de agências reguladoras independentes para a coordenação de assuntos e políticas setoriais para os quais o Estado não dispunha – ou necessitava vir a dispor – de instrumentos para sua atuação, ou seja, um modelo típico e ideal, com legitimidade para ser adotado e criado, com anuência dos agentes setoriais, da representação político-legislativa e dos próprios agentes internos às diferentes instâncias de decisão do Poder Executivo, e difundido isomorficamente para atender diversos nichos da atuação governamental.

Devemos levar em conta, conforme Théret (1998b), que o Estado é mais do que um ator unificado. É resultado de conflitos, negociações e compromissos, nada garantindo que a resultante desta interação, estruturada em instituições e na ação legal e administrativa, garanta a efetividade daquilo que se almejava de início. Nesta forma de organização – o Estado-nação socialmente determinado –, os agentes em conflito procuram inserir-se de modo a fazer prevalecer suas estratégias e as forças sociais hegemônicas tendem a utilizar o argumento da racionalidade universal de suas teorias e interesses. Contudo, as instituições daí resultantes sofrem:

[...] limitações tanto através dos engajamentos internos da esfera político-administrativa quanto por causa das relações de força existentes. Em outras palavras, a intencionalidade pública é necessariamente dividida entre diversas políticas setoriais em relação às quais a política econômica não é mais que um dos seus componentes. O Estado não pode, portanto, ser considerado como um agente único. É fracionado de múltiplas maneiras, em múltiplos interesses concorrenciais e múltiplas redes de políticas públicas; no entanto, é no nível desses fracionamentos que se expressam as vontades e os graus de conscientização de seus agentes. (THÉRET, 1998b, p. 191).

A evolução institucional e as práticas regulatórias enquadram o funcionamento dos campos setoriais. Se restringirem a livre iniciativa econômica dos agentes, permitem-lhes alguma previsibilidade no tocante ao horizonte temporal das decisões de investimento e produção. Este potencial de estabilidade é fundamental no campo cinematográfico e audiovisual, na medida em que o nível de atividade é historicamente irregular. Tal processo requer um mínimo de consenso setorial, apesar das clivagens de interesse, pois “ambientes institucionais são, por definição, aqueles caracterizados pela elaboração de regras e requerimentos para os quais organizações individuais devem se adequar, se quiserem receber apoio e legitimidade” (SCOTT; MEYER, 1991, p. 123).

Na conjuntura política e social atual, sociedade e Estado concordam em manter uma estrutura institucional de fomento ao cinema, expressão de importância política, de caracterização estratégica e, como derivação destes fatores, da necessidade de sedimentação de uma *estabilidade institucional* para dar guarida a todos esses interesses e perspectivas, mas não há acúmulo de força suficiente que sobrepuje a oposição a um desenvolvimento do escopo regulatório numa direção que abarque a radiodifusão e as telecomunicações.

A ANCINAV poderia ter se tornado a instituição gestora da implementação de um novo marco regulatório do setor de comunicação social, que deverá ser consumado numa Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, atualmente em estudo em âmbito federal:

A principal justificativa é a caducidade da legislação atual em face do surgimento de novas mídias do processo de convergência tecnológica, ou seja, a possibilidade de conteúdo de comunicação social passar a ser transmitido por vários meios de distribuição, como fibra ótica, satélite, cabo, microondas, entre outros. Nesse contexto, há a necessidade de um marco regulatório capaz de abarcar vários meios de geração de imagens, como televisão, Internet, jogos eletrônicos e telefonia celular. (Secretaria de Acompanhamento Econômico, sítio eletrônico)

Na medida em que possua capacidade institucional para efetivamente empreender funções regulatórias, o desafio da ANCINAV seria compatibilizar os princípios constitucionais que propugnam a promoção da diversificação e regionalização da produção cultural, com a necessidade de estimular a competição e a descentralização econômica, promovendo, ainda, o fomento setorial à indústria audiovisual. Para isso, será necessário ir além, não apenas, dos objetivos elencados no escopo anunciado pela ANCINAV, abrangendo a redefinição de critérios de concessão pública à radiodifusão, a presença do capital estrangeiro

nosetor, a normatização da regionalização da produção e difusão de conteúdos, a regulamentação das novas tecnologias e da convergência digital de mídia, entre outras atividades (LEITÃO, 2004).

A ANCINE, modelada como agência regulatória, definiu institucionalmente a articulação global do campo cinematográfico e teve dificuldades de evoluir como ente regulatório de todo o setor audiovisual com a derrota da proposta ANCINAV. Expressou uma coalizão vitoriosa no sentido de criar um padrão organizacional num contexto de vácuo institucional, amainando incertezas que ameaçavam a própria sobrevivência do campo. A conquista de legitimidade pelo uso de processos de inovação socialmente aceitos e “valorizados” proporcionou, mais do que requisitos de melhora de desempenho e efetividade no setor, um sentido potencial de estabilidade para um campo marcado historicamente pela instabilidade e intermitência. Por outro lado, um desenvolvimento posterior do alcance regulatório, proposto por meio de uma nova agência que expressava redefinição do campo e da atitude do Estado perante ele, não prosperou, dada a força reativa dos segmentos que seriam o objeto privilegiado do novo escopo regulatório.

## **Referências bibliográficas**

### **Legislação Brasileira**

ANCINE. Relatórios de Gestão de 2002, 2003, 2004 e 2005. Disponíveis em: <<http://www.ancine.gov.br>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Sítio eletrônico <<http://www.ancine.gov.br>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (2001a). Título III – Da Ordem Social: capítulo VII – seção II – Da Cultura, arts. 215 e 216 e capítulo V – Da Comunicação Social, arts. 220 a 224. São Paulo: Imprensa Oficial.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2228-1, de 6 de setembro de 2001 (2001b) – “estabelece princípios gerais da Política Nacional de Cinema, cria o Conselho Superior de Cinema, 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 e altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional”. DiANCINE. Relatórios de Gestão de 2002, 2003, 2004 e 2005. Disponíveis em: <<http://www.ancine.gov.br>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/sistemas/sal/TxtIntegral.asp?pMep=2228-1>> ou

<<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/20102004/32481.pdf>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.456 (2002). Regulamenta o art. 67 da Medida Provisória n. 2.228-1, estabelecendo as competências do Ministério da Cultura e da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.858 (2003). Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior do Cinema, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 18 set. 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei Geral das Agências Reguladoras* (2004a): Minuta do Projeto de Lei 3337/04, que dispõe sobre as regras aplicáveis às agências reguladoras, relativamente à sua gestão, organização e mecanismos de controle social. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial.

\_\_\_\_\_. (2004b). Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a organização de atividades cinematográficas e audiovisuais, sobre o Conselho Superior de Cinema e do Audiovisual e sobre a criação da Agência Nacional do Audiovisual-ANCINAV. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br>>. Acessos em: 25 jun. 2005, 18 set. 2006 e 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. Câmara de Infra-estrutura e Câmara de Política Econômica (2003). *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (2004). *Relatório do TCU* – auditoria realizada na Agência Nacional de Cinema – ANCINE, com o objetivo de verificar os controles exercidos em projetos amparados pelas leis de incentivo à cultura. Ata n. 39, 20 out. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2005.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. Relatório de Atividades - 2006. Disponível em: <[http://www.seae.fazenda.gov.br/conheca\\_seae/relatoris\\_atividades](http://www.seae.fazenda.gov.br/conheca_seae/relatoris_atividades)>. Acesso em: 14 mai. 2007.

### **Agências Reguladoras e Reforma do Estado. Teoria Institucional e da Regulação**

ABRANCHES, Sérgio, H. H. (1999). Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 2, n. 50.

AMABLE, Bruno; PETIT, Pascal (1998). “Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista”. In: THÉRET, Bruno; BRAGA, José C. S. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP, IE, Pp. 351-382.

BRANT, Leonardo (2001). Mercado cultural: investimento social, formatação e venda de projetos, gestão e patrocínio, política cultural. São Paulo: Escrituras Editora.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (1997). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v. 1.

\_\_\_\_\_. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.

\_\_\_\_\_. (1999). Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L., (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP.

BOURDIEU, Pierre (2003). *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. (2006). *O poder simbólico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

COSTA, Valeriano M. F. (2002). A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRÚCIO, F; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: SEGES-MP, Col. Gestão Pública, v. 7 – parte 2.

FARIAS, Pedro C. L. de (2002). Regulação e modelo de gestão. In: NASSUNO, M.; KAMADA, P. (Orgs.). *Balanço da reforma do Estado*. Brasília: Seges-MP.

GILARDI, Fabrizio (2003). Spurious and symbolic diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. In: *The internationalization of regulatory reforms*. Berkeley, EUA, University of California at Berkeley, Center for the Study of Law and Society. Abr. 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova* : Revista de Cultura e Política [on line]. São Paulo, n. 58, pp. 193-223. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 jan. 2007.

MACEDO, Marcelo E.; ALVES, Andrea M. (1997). Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 3, n. 48.



MAJONE, Giandomenico (1999). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 1, n. 50.

MELO, Marcus A. B. C. (2000). Política regulatória: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50.

\_\_\_\_\_. (2001). “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46.

\_\_\_\_\_. (2002). As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRÚCIO, F. e LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: SEGES-MP, Col. Gestão Pública, v. 7 – parte 2.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 41-62.

OSZLAK, Oscar (1998). Estado e Sociedade: novas regras de jogo?. In: DINES, Alberto et.al. *Sociedade e Estado superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAP.

\_\_\_\_\_; FELDER, Ruth (2000). A capacidade de regulação estatal na Argentina. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 51, n. 1, pp. 5-38.

PACHECO, Regina S. (2004). Agências reguladoras na infra-estrutura e na área social no Brasil: gênese e indistinções. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 28, Caxambu. *Anais*, incluindo a programação “O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC”.

POWELL, Walter W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 63-82.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: \_\_\_\_\_. (ed.). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 183-203.

SALGADO, Lúcia H. (2003). *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama atual do desenho institucional*. Texto para discussão Ipea, n. 941.

SANTOS, Luiz A. dos (2003). Por que regular?. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 55, set-out.-nov. 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal>. Acesso em: 23 jan 2007.

SCOTT, Richard W.; MEYER, John W.; (1991). The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 108-42.

SILBERMAN, Bernard S. (1993). *Cages of reason*. Chicago: The University of Chicago Press.

THATCHER, Mark (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 6.

THÉRET, Bruno (1998a). “A teoria da regulação e as transformações contemporâneas do sistema internacional dos Estados e da economia mundial”. In: THÉRET, Bruno; BRAGA, José C. S. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP, IE. Pp. 7-38.

THÉRET, Bruno (1998b). Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica. In: THÉRET, Bruno; BRAGA, José C. S. (Org.). *Regulação econômica e globalização*. Campinas: UNICAMP, IE. Pp. 185-258.

ZUCKER, Lynne G. (1991). “The role of institutionalization in cultural persistence”. In: POWELL, Walter W.; DiMaggio, Paul J. (ed.). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 83-107.

## **Estado, Política Cultural e Cinema**

ADORO CINEMA. Disponível em: <<http://www.adorocinema.cidadeinternet.com.br>>. Acesso em: 08 jan. 2007.

AMÂNCIO, Tunico (2000). *Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)*. Niterói: EdUFF.

BRANT, Leonardo (2001). *Mercado cultural: investimento social, formatação e venda de projetos, gestão e patrocínio, política cultural*. São Paulo: Escrituras Editora.

CALIL, Carlos Augusto (1996). Cinema e indústria. In: XAVIER, Ismail (Org.). *O cinema no século*. Rio de Janeiro: Imago Editora. Pp. 45-69

CASELLA, Paulo B. (2002). Exceção cultural à livre circulação de bens e serviços: o ponto de vista do Brasil no Mercosul. *Revista de Direito da USP*, São Paulo, n. 97.

CPDOC - Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas. Sítio eletrônico <<http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb>>. Acesso em: 03 jan. 2007.

COELHO, Teixeira (2006). Um choque de mercado (mais que um mercado chocante). In: *Revista e*. São Paulo: SESC, n. 104, jan. 2006.

FILME B. Sítio eletrônico [www.filmeb.com.br](http://www.filmeb.com.br). Acesso em: 08 jan. 2007.

GALVÃO, Maria Rita; SOUZA, Carlos Roberto (1984). “Cinema Brasileiro: 1930-1964”. In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização. O Brasil republicano*. Tomo III, v. IV. São Paulo: Difel

JOHNSON, Randal. (1987). *The Film Industry in Brazil: culture and the state*. Pittsburgh, Pa: Pitt Latin American Series.

KIRSCHBAUM, Charles (2006). Renascença da indústria brasileira de filmes: destinos entrelaçados?. In: *RAE - revista de administração de empresas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (EAESP), v. 46, n. 3, jul.-set. 2006.

NAGIB, Lúcia (2002). *O Cinema da retomada: depoimento de 90 cineastas dos anos 90*. São Paulo: Ed. 34.

OLIVIERI, Cristiane Garcia (2004). *Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras Editora.

RAMOS, Fernão (Org.) (1987). *História do cinema brasileiro*. São Paulo: Art Editora.

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

REVISTA DE CINEMA. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/revistadecinema>>. Acesso em: 08 jan. 2007.

RIBEIRO, Renato J. (1998). Cultura e sociedade no Brasil. In: *Marketing cultural: um investimento com qualidade*. São Paulo: Informações Culturais.

SIMIS, Anita (1996). *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume/ FAPESP.

SKIDMORE, Thomas E. (1975). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WEBCINE. Sítio eletrônico <<<http://www.webcine.com.br/historia>>. Acesso em 02 de janeiro de 2007.

XAVIER, Ismael (1996). Cinema e política. In: XAVIER, Ismael (Org.). *O Cinema no Século*. Rio de Janeiro: Imago Editora.

### **Artigos na Imprensa, Reportagens e Manifestos**

APROCINE (ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES E REALIZADORES DE LONGA-METRAGEM DE BRASÍLIA). Manifesto em defesa da ANCINAV contra a tentativa golpista do FAC. 17 dez. 2004

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ROTEIRISTAS (ARTV). Debate sobre a criação da ANCINAV – seção “Palavra Livre”. Disponível em: <<http://www.artv.art.br>>. Acesso em 6 jun. 2005.

CARTA MAIOR (2006). O Brasil precisa urgente regulamentar o audiovisual. Disponível em: <<http://www.agenciacartamaior.uol.com.br>>. Acesso em: 01 set. 2006.

COUTINHO, Eduardo (2006). Entrevista. *Revista e*. SESC – SP, n. 109, jun. 2006, pp. 10-4.

COTA de tela abre polêmica entre exibidores e ANCINE. *Folha de São Paulo*, 8 abr. 2005.

FRESNOT, Alain (2004). L’Ancinav vá?. *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 17 dez. 2004.

GOVERNO anuncia rumos da ANCINAV. *Folha de São Paulo*, 31 mar. 2005.

GIORGETTI, Ugo (2005). Entrevista. *Revista e*. São Paulo: SESC, n. 93, fev. 2005, pp. 10-4.

HAMBURGER, Ester (2005). Análise especial. *Folha de São Paulo*, 19 jan. 2005.

JABOR, Arnaldo (2004). Lei Cultural: Gil será responsável. *O Estado de São Paulo*, 31 dez. 2004.

LEITÃO, Sérgio Sá (2004). A ANCINAV e a olimpíada de palpites. *Correio Braziliense*, Brasília, 01 set. 2004.

REVISTA DE CINEMA (2003). Política audiovisual: Ancine vai para o MinC e anuncia primeiras vitórias. Ed. Krahô, n. 43, nov. 2003, pp. 40-1.

SENNA, Orlando. (2004). A liberdade de expressão e o direito de mentir. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/agencia\\_de\\_noticias/artigos](http://www.cultura.gov.br/agencia_de_noticias/artigos)>. Acesso em: 9 nov. 2006.

SENNA, Orlando. (2004). ANCINAV: autoritarismo ou democracia? artigo e entrevista. *O Povo*, Rio de Janeiro. 18 dez. 2004.

TELA VIVA NEWS (2004). Evento do FAC ataca ANCINAV e Gilberto Gil. 15 dez. 2004.