

A produção independente e o novo marco regulatório para o audiovisual no Brasil

por Alexander Patez Galvão

Encontram-se na agenda do dia as discussões a respeito de um novo marco regulatório para o audiovisual no Brasil. A questão da regulação do poder público no setor é de suma importância para o desenvolvimento de uma indústria brasileira de filmes e programas de televisão. A história dessa indústria no mundo mostra que mercados audiovisuais fortes e pujantes somente existem onde as regulamentações dos Estados se fizeram presentes – mesmo nos Estados Unidos, terra do “livre mercado”.

O texto que segue discorrerá sobre as regulamentações impostas pelo poder público, nos Estados Unidos e na Europa, para a proteção audiovisual dos produtores independentes e para a obrigatoriedade de veiculação de suas obras. Produtores independentes são aqueles que não têm vínculos com as emissoras de televisão ou com grandes estruturas de produção e distribuição de conteúdo audiovisual. Além dos aspectos culturais, a proteção à produção independente guarda aspectos econômicos importantes – não há meios de se construir uma indústria audiovisual forte sem que os seus elementos estruturalmente mais fracos tenham um mínimo de vigor.

Do ponto de vista econômico, as leis de proteção à produção independente nos países desenvolvidos – a exemplo do que ocorre em outros setores da economia – buscam assegurar a concorrência na área da produção de programas de televisão.

Procura-se garantir que os produtores independentes tenham, efetivamente, acesso aos meios de distribuição de sua produção. É comum, por exemplo, que canais de televisão sejam obrigados a veicular obras audiovisuais produzidas por terceiros.

Há também o aspecto político-cultural: as leis que regem

o acesso dos produtores independentes às grades de programação das emissoras de TV dizem respeito a questões como a liberdade e a diversidade da expressão artística, cultural e política. Pressupõe-se que as produções ficcionais independentes podem trazer à televisão pluralidade de opiniões e modos diferentes de interpretar a realidade, agregando inovações na linguagem televisiva.

Nos países com mercados televisivos mais desenvolvidos, fatores como custos

e qualidade da produção e o grau de controle sobre o produto final também são importantes na decisão das emissoras em produzir internamente, comprar programas de produtores independentes ou associar-se a estes últimos em co-produções. À emissora, cabe escolher, dentre o que se encontra disponível no mercado, os programas mais adequados à linha “editorial” da sua grade de programação ou os produtores independentes que se identifiquem com essa linha. Nas co-produções, o contato entre emissora e produtores independentes é mais estreito, desde o momento da criação dos programas. Contudo, em

A FCC
UPTAR
FIN-SYNC

vários países, as emissoras são impedidas de deter parte considerável dos direitos patrimoniais das obras audiovisuais resultantes de acordos de co-produção.

A questão da produção independente, apesar de merecer destaque no texto constitucional brasileiro, nunca mereceu a devida atenção no país. Por aqui, as produções televisivas feitas por produtores independentes estão praticamente fora das grades de programação das redes de TV. Poucos estranham esse fato ou acham que essa não é ordem natural das coisas. A situação é mais séria caso se leve em conta a programação televisiva ficcional, como minisséries, novelas, filmes e seriados brasileiros. À exceção de experiências embrionárias recentes, todos esses programas costumam ser produzidos pelas próprias emissoras, ou melhor, pelas emissoras cabeça-de-rede, quase sempre situadas no eixo Rio-São Paulo.

Façamos um exercício de comparação com outro setor igualmente importante para o país: as rodovias. Imagine que uma grande montadora de automóveis viesse a adquirir a concessão de uma rodovia federal privatizada e que, assim fazendo, deixasse passar por suas estradas apenas os carros de sua marca; ou que fizesse muitas exigências ou cobrasse pedágio mais caro para que carros de outras montadoras pudessem trafegar na estrada sob sua concessão. Naturalmente, essas seriam exigências prontamente consideradas como descabidas. Afinal, rodovias federais são bens públicos e, como tais, devem atender ao interesse público de possibilitar e facilitar a mobilidade de produtos e pessoas.

A porção do espectro eletromagnético que as emissoras receberam do Estado como concessão são como as estradas descritas acima. Os programas de ficção que passam por essas "estradas" são, à exceção dos programas estrangeiros, normalmente produzidos pelas próprias emissoras. Ocorre que o controle exercido pelas emissoras sobre essas "estradas" tem impedido, historicamente, que programas feitos por produtores independentes nacionais estejam presentes nas grades de programação que levam informação, cultura e entretenimento diário a milhões de brasileiros.

A analogia entre estradas e televisão é apenas um exercício de comparação, no qual devem ser guardadas as devidas diferenças. Afinal, ao contrário das rodovias, na televisão a

oferta do serviço não é homogênea, pois sempre há (ou deveria haver) diferenças importantes na programação de uma concessionária para outra. Não se trata, pois, de monopólio. O telespectador pode, sempre, mudar de canal com facilidade, apesar do fato de metade da audiência brasileira preferir, quase sempre, estar sintonizada em uma mesma concessionária. Ademais, a influência cultural diária exercida pelas concessionárias de TV sobre milhões de brasileiros não pode ser comparada à influência que poderia ser exercida por concessionárias de rodovias.

A estrutura de produção da televisão brasileira é resultado da história da mídia no país. As principais emissoras de TV tiveram, em seu passado, fortes ligações com as estações de rádio, cuja programação, de programas musicais a novelas, era produzida internamente. É uma história diferente da televisão norte-americana, por exemplo, país onde sempre existiram relações e sinergias, mesmo que indiretas, entre produtores de imagens cinematográficas e emissoras de televisão. Nos Estados Unidos, seja pela dinâmica do mercado, seja por força de lei, os produtores cinematográficos passaram a atender a demanda das redes de TV, tanto na produção de filmes como de programas formatados diretamente para a televisão.

Regulação no cinema norte-americano

As relações entre produtores independentes e emissoras de TV nos Estados Unidos, pátria-mãe das emissoras comerciais, estiveram longe de ser harmônicas e fazem parte de um amplo leque de conflitos e decisões judiciais que formaram um marco regulatório mínimo, que possibilitou ao país construir a maior indústria audiovisual do mundo.

Dentre esses conflitos judiciais, merece destaque a briga que envolveu, de um lado, produtores e exibidores independentes e, de outro, os grandes estúdios produtores (*major*s) que passaram a controlar a distribuição e a exibição de filmes no país ainda nas primeiras décadas do século passado. As práticas comerciais decorrentes da verticalização das *major*s excluíam do mercado os independentes e, após muitos reveses judiciais, estes viram seus pleitos contemplados em 1948, quando a Suprema Corte julgou os grandes estúdios culpados por violação das leis antitruste.

Como conseqüência direta do desfecho do caso *US versus Paramount* (como a batalha judicial ficou conhecida), os estúdios foram obrigados a vender seus filmes em bases individuais (e não mais em pacotes fechados) e a se desfazer de suas cadeias de salas de exibição. Os cinco maiores estúdios possuíam as melhores salas do país, responsáveis por mais da metade das receitas decorrentes dos ingressos vendidos no país. Com a decisão, mais de 4000 salas de exibição nos Estados Unidos tiveram de mudar de mãos.

Com a crise ocasionada após o desfecho do caso *US versus Paramount* e a consolidação progressiva da mídia televisiva, os grandes estúdios se viram obrigados a externalizar parte de suas atividades. A reestruturação das *majors*, decorrente da necessária estratégia de cortar despesas, implicou o paulatino

Produção independente e televisão nos EUA e na Europa

A legislação antitruste norte-americana responsável pela desverticalização da cadeia cinematográfica voltou a servir de base às primeiras regulamentações destinadas a promover um setor de produção exterior às redes de televisão. Por meio de uma série de investigações que se estenderam por toda a década de 1960, a *Federal Communications Commission* – órgão regulador das comunicações nos EUA – acabou por concluir que as redes estavam usando sua posição dominante para deprimir artificialmente os preços pagos por programas comprados dos produtores independentes. Assim, na pátria-mãe das televisões comerciais, procurou-se garantir – ao menos

W TELEVISÃO SEM D FRONTEIRAS

esgotamento do sistema do *studio system*, no qual todos os processos relativos à realização dos filmes (desde a pré-produção até a finalização) permaneciam dentro da empresa.

A reestruturação das *majors* e a estratégia adotada de cortar despesas também implicaram mudanças substanciais nos contratos de trabalho. Já no final de 1950 escritores, atores, produtores e diretores eram todos contratados por projetos específicos, geralmente para a realização de um único filme. O fim do monopólio sobre o capital humano, sobre o *star system* audiovisual, possibilitou aos produtores independentes o acesso aos talentos artísticos que impulsionaram o dinamismo da produção independente de filmes e programas de televisão, fortalecendo toda a cadeia produtiva do audiovisual norte-americano nas décadas seguintes.

nos termos das leis – espaço para os produtores menores e independentes.

Em 1970, o FCC baixou o *Financial Interest and Syndication Rules* (Fin-Syn), limitando o número de horas que as redes poderiam veicular de programação própria produzidas *in house*, à exceção de programas de informação. O Fin-Syn sentenciou ainda que a propriedade dos direitos dos programas exibidos pelas redes deveria retornar para a empresa produtora depois de um número específico de exibições. Regras de proteção à programação regional foram estabelecidas na mesma época. Conhecidas como *The Prime Time Access Rules* (PTAR), as normas restringiram a quantidade de programas gerados pelas redes que as emissoras locais de televisão poderiam colocar no ar durante o horário nobre.

As regras do Fin-Syn tiveram validade até 1995 e as normas do PTAR foram aplicadas até 1996. As redes abertas, então com 65% da audiência total, já enfrentavam a séria concorrência dos canais de televisão por assinatura, presentes na maior parte das residências do país. Enquanto esteve vigente, o Fin-Syn permitiu o desenvolvimento, inicialmente nos Estados Unidos e posteriormente em todo o mundo, de um mercado altamente dinâmico de programas de televisão. O mercado de *syndication* e a venda repetida dos mesmos programas (na maior parte das vezes com custos de produção já recuperados), seja no mercado interno, seja no resto do mundo, foram fundamentais para a lucratividade dos produtores e para o fortalecimento de toda a cadeia produtiva de obras audiovisuais no país.

Na Europa, uma legislação comunitária em defesa da produção independente na televisão foi sendo construída com a progressiva privatização do espaço “herteziano” e a crescente competição entre redes públicas e privadas – o que só veio a ocorrer efetivamente na década de 1990. Já em 1989, o Conselho e o Parlamento europeus promulgaram as primeiras deliberações acerca do conteúdo audiovisual nos canais de televisão abertos e fechados. A regulação supranacional foi consolidada com a diretiva denominada “Televisão Sem Fronteiras” de 1997, ao estabelecer que todos os Estados-membros deveriam assegurar que os canais de televisão (abertos ou fechados) da União transmitissem predominantemente programas europeus e que reservassem à produção independente europeia ao menos 10% do tempo de programação transmitido ou, alternativamente, 10% do orçamento destinado à programação. A diretriz refere-se unicamente a obras audiovisuais de ficção, deixando de fora do cômputo noticiários, esportes, publicidade, televentas, etc.

Por conta das diretrizes comunitárias, em 2002 as produções audiovisuais europeias ocuparam em média cerca de dois terços das grades de programação dos 503 canais em operação (abertos e pagos). Cerca de 75% desses canais atingiram a meta de veiculação de obras audiovisuais europeias. Em relação à obrigatoriedade de veiculação de obras de produtores independentes, o percentual médio de tempo de difusão, nos canais de 15 Estados-membros, atingiu cerca de 34% no ano

em questão. O percentual variava de 18,8%, na Itália, a 61,4%, na Áustria, e cerca de 90% dos canais estavam em conformidade com as regras.

Além da regulamentação comunitária, os Estados-membros determinam percentuais maiores de veiculação de obras audiovisuais realizadas por produtores independentes. No Reino Unido, por exemplo, o percentual obrigatório é de 25% do tempo de programação. Na Itália e na Holanda, o percentual é de 20% e 25%, respectivamente, para as redes públicas. Além disso, existem cotas mínimas nacionais para veiculação de programação em língua local em percentuais que variam de 25% a 50% na Espanha, Portugal, Holanda, Grécia, França, Noruega, Reino Unido e na Comunidade Francesa na Bélgica – o que garante certa reserva de mercado aos produtores locais.

Perspectivas promissoras

No Brasil, o debate sobre o espaço da produção independente nacional nas grades de programação das redes de TV é embrionário, mas tem ganhado força. Impulsionam o debate as promessas de regulamentação do artigo 221 da Constituição, que versa sobre a produção independente, e a perspectiva de um novo marco regulatório para o audiovisual no país, cujo embrião estaria na minuta do projeto de lei que cria a Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual).

A crise financeira que tem afetado as grandes redes complementa o quadro, abrindo a perspectiva para novos modos de produção na televisão brasileira. Tal como ocorre em outros setores da economia, processos de terceirização produtiva trazem possibilidades de redução significativa de custos e de riscos associados à produção. Na Argentina, por exemplo, ante o cenário de investimento estrangeiro em redes de TV e o acirramento da competição pela audiência que caracterizou o fim da última década, as emissoras abertas abriram suas grades de programação para produções ficcionais independentes, que passaram a ocupar progressivamente o horário nobre. Já no início da presente década, cerca de 64% dos conteúdos audiovisuais transmitidos pelas redes de televisão do país no horário nobre, de segunda a sexta-feira, eram realizados por produtoras independentes.

Seja por pressões econômicas ou políticas, as redes brasileiras de TV começam a se abrir para a produção ficcional nacional não produzida internamente. Experiências bem-sucedidas, tais como Cidade dos Homens e Turma do Gueto, pavimentam o caminho para outros projetos promissores que envolvam os produtores independentes e as emissoras de TV.

Mas é preciso mais do que o que se tem obtido com o livre jogo do mercado ou com as pressões econômicas ou políticas conjunturais. A história da indústria audiovisual mostra que, sem marcos regulatórios mínimos, fica comprometida a existência

O audiovisual vivencia um processo de grande transformação, dado pelo motor da tecnologia digital. A circulação de conteúdos audiovisuais por redes de telecomunicações e a televisão digital terrestre são alguns reflexos dessas transformações. Quando as discussões sobre a televisão digital terrestre brasileira ultrapassarem o âmbito puramente tecnológico, se desnudarão muitos dos problemas e gargalos apresentados pela estrutura de televisão construída no país sem a égide do interesse público e sem a efetiva regulação do Estado.

Obrigatoriamente, as mudanças em curso colocam em

ANCINAV

??????????

de mercados audiovisuais fortes e a própria existência de uma indústria. Questões relacionadas à produção independente são de fundamental importância para o desenvolvimento do audiovisual no Brasil – assim como acontece em outros países.

Temas como a diversidade e qualidade da programação, o acesso da produção independente às grades de programação – tanto nos canais abertos como nos canais pagos –, a posse dos direitos patrimoniais dessa produção, a proteção para programadores independentes de canais de TV, critérios de profissionalismo para a concessão de emissoras etc, necessitam ser tratados dentro de um novo marco regulatório para todo o audiovisual brasileiro. Quiçá, a possibilidade da criação da Ancinav abra margem para a discussão desses temas. Mesmo a falta de marco regulatório não impedirá que esses assuntos venham à tona.

pauta os temas levantados acima que, de maneira ainda tímida, são contemplados pelo anteprojeto de criação da Ancinav, embrião de um novo marco regulatório para o audiovisual brasileiro. As discussões sobre esse novo marco estão na ordem do dia e não há como tergiversar a respeito do cerne da questão – sobre o conteúdo audiovisual que circulará pelas redes digitais e sobre quem os produzirá. O desenvolvimento de toda a cadeia produtiva da indústria audiovisual brasileira depende da força e do vigor do elo mais fraco dessa cadeia: a produção independente. O sucesso do novo marco regulatório dependerá, em grande medida, dos ganhos efetivos que serão obtidos pelos produtores independentes brasileiros, em especial a aproximação destes com a mídia televisiva do país.