

Governando com a mídia: o agendamento e o enquadramento ao projeto de criação da Agência Nacional de Audiovisual (2004)¹

Paulo Fernando Liedtke²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a repercussão na mídia do projeto de criação da Agência Nacional de Audiovisual (ANCINAV) proposto pelo Governo Lula em 2004. Com o relato, demonstramos como os interesses das empresas de comunicação, especialmente da Rede Globo, prevaleceram na cobertura jornalística do projeto, pressionando o governo para recuar na proposta de criação da Agência. A abordagem é baseada nas teorias do agendamento (*agenda-setting*) e enquadramento (*framing*), que juntamente com a tendência a auto-referencialidade no jornalismo contribui para compreender os poderes dos meios de comunicação de massa na política contemporânea, demonstrando como o governo e a mídia disputam a agenda política nacional, principalmente quando se trata de ações reguladoras do Estado para as empresas de comunicação.

Palavras-chave: Governo Lula, ANCINAV, mídia, agendamento e enquadramento

Agendamento e enquadramento: alguns fundamentos teóricos

O presente artigo é fundamentado nas teorias do agendamento³ (*agenda-setting*) e do enquadramento⁴ (*framing*), que somadas à hipótese da auto-referencialidade no jornalismo, ajudam a compreender os poderes da mídia na política contemporânea. O relato é parte de um capítulo integrante e aqui sintetizado da tese de doutorado "Governando com a mídia: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006)", defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC em 2006.

Azevedo (2004; p.52) resume a noção de *agenda-setting* em quatro aspectos: a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; c) ao adotar

¹ Trabalho apresentado no NP Políticas e Estratégias de Comunicação, do VIII Nupecom – Encontro dos Núcleos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor da Universidade do Vale do Itajaí e servidor público na Agência de Comunicação da UFSC. Doutor em Sociologia Política (UFSC) e Mestre em Comunicação e Informação (UFRGS). E-mail: paulofer@reitoria.ufsc.br e pauloliedtke@univali.br

³ Em um artigo publicado em 1972, McCombs e Shaw utilizam pela primeira vez o termo *agenda-setting*, admitindo o poder dos meios de comunicação de massa em interferir no repertório da comunicação interpessoal, com uma tendência das pessoas conversarem e pensarem sobre os temas ofertados pela mídia. A partir de então o paradigma desencadeou uma extensa linha de pesquisa, principalmente voltada para a mídia e política. Os autores observaram que os jornalistas, escolhendo e exibindo notícias fazem uma tarefa importante, moldando a realidade política. Por isso, consideram que o conceito de "agenda-setting parece útil para estudo do processo de consenso político" (Mc Combs, Shaw, 1972, p. 187). A idéia básica do conceito pode ser resumidamente apresentada da seguinte maneira: "a capacidade dos mídia em influenciar a projeção dos acontecimentos na opinião pública confirma seu importante papel na figuração da nossa realidade social, isto é, de um pseudo-ambiente, fabricado e montado quase completamente a partir dos mass media" (Mc Combs and Shaw, 1977;p. 7, apud Traquina, 2001; p.14).

⁴ Teoria originalmente proposta por GOFFMAN, Erwing: Frame Analysis. New York: Haper and Row, 1974.

enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (negativos ou positivos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo.

Somadas a essas condições preliminares para que ocorra o *agenda-setting*, pode ocorrer também um inter-relacionamento entre agendas, de forma que outros campos interajam mutuamente. Traquina (2001) diz que há três componentes que constituem o processo de agendamento. Essa classificação foi proposta pelos autores Rogers, Dearing e Bregman (1993). São eles: 1) agenda midiática (*media agenda-setting*), estudos dos conteúdos da mídia; 2) agenda pública (*public agenda-setting*), estudos que conceituam a relativa importância dos acontecimentos por parte dos membros do público; e 3) agenda governamental (*policy agenda-setting*) estudos sobre a agenda das políticas governamentais.

Em nossa pesquisa, utilizamos a correlação entre duas das agendas: a midiática e a governamental. Estaremos demonstrando como o conteúdo midiático interfere no governo, bem como as maneiras em que a política governamental consegue se pautar a partir do repertório midiático. Compreendemos essa relação como um agendamento mútuo: a mídia agenda ações no governo e este também é influenciado pela agenda da mídia. Ambos respondem a conteúdos gerados no outro campo, ou seja, a mídia provoca ações no governo, enquanto o governo também consegue influenciar ou é influenciado pelo conteúdo da mídia.

Mauro Porto⁵ considera que os meios de comunicação dão forma à estrutura de preferências e alternativas nos marcos da qual as decisões são feitas ao oferecer os enquadramentos que passam a ser utilizados pelas suas audiências com marcos de referência para a interpretação de temas e eventos políticos. Neste processo, grupos privilegiados frequentemente conseguem enquadrar as alternativas de forma a sustentar suas próprias posições e construir o consenso ativo entre grupos subalternos. Assim, a construção de uma posição política hegemônica depende da forma como os mídia enquadram as alternativas políticas. Porto considera um aspecto central ao seu enfoque a tentativa de relacionar enquadramentos à luta pelo poder político, apoiado no conceito de hegemonia de Gramsci.

Ainda sobre o enquadramento, podemos acrescentar que, do ponto de vista operacional, ele envolve seleção e saliência, tornando uma informação mais “noticiável, significativa ou memorável para a audiência”. Desta forma, “enquadrar é selecionar certos aspectos da realidade percebida e torná-los mais salientes no texto da comunicação causal, de uma avaliação moral e/ou a

⁵ No artigo “Interpretando o mundo da política: perspectivas teóricas no estudo da relação entre psicologia, poder e televisão”, 23ª. ANPOCS, Caxambu-MG, 1999, anais, p. 13.

recomendação de tratamento para o tema descrito. Enquadramentos, tipicamente, diagnosticam, avaliam e prescrevem”. Além disso, “o enquadramento determina se a maioria das pessoas percebe e como elas compreendem e se lembram de um problema, da mesma forma que determina a maneira que avaliam e escolhem a forma de agir sobre ele” (Entman, 1993, p. 52-54, apud Lima, 2006, p.14).

A proposta de criação da ANCINAV

A proposta de criação da Agência de Cinema e Audiovisual (ANCINAV), em substituição à Agência Nacional de Cinema (ANCINE), foi para implantação de um órgão regulador para o setor de audiovisual, gerido pelo Ministério da Cultura (MinC), após debates com os setores culturais e inspirado na legislação de outros países.

A Lei Geral do Audiovisual que estava sendo discutida dentro do governo Lula e que seria encaminhada ao Congresso Nacional em 2004, deixava claro que caberia à União, por meio do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual e da ANCINAV, disciplinar a atividade cinematográfica e audiovisual observando diretrizes constitucionais. Segundo a proposta, as empresas de radiodifusão e de telecomunicações deveriam destinar à ANCINAV três minutos diários, não contínuos, para a publicidade de obras cinematográficas brasileiras, conforme regulamentação. A ANCINAV também regulamentaria a aplicação dos incentivos da Lei do Audiovisual (8.685/93), cujos artigos 1º e 3º teriam vigência até 2010. Vários teores dessa lei seriam, inclusive, alterados pela proposta de Lei Geral do Audiovisual que estava em debate no governo. Já, as empresas de radiodifusão e as prestadoras de serviços de telecomunicações que explorem a atividade audiovisual deveriam celebrar, anualmente, "compromisso público, a ser firmado entre a ANCINAV e o Ministério da Cultura, para a exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras destinadas ao público infantil e juvenil, bem como as obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente e de produção regional". Ou seja, haveria incentivos para cotas de tela para cinema nacional e taxação para exibição de filmes estrangeiros. Pela proposta do governo, os anunciantes que patrocinarem a programação objeto do compromisso teriam benefícios⁶. O projeto também atualizava alguns aspectos da Lei Geral de Telecomunicações e da Lei de Comunicação de Massa.

Contendo 140 artigos dispostos em mais de cem páginas, a minuta da ANCINAV foi tornada público no início de agosto de 2004, através de uma reportagem exclusiva publicada no

⁶ Trata-se da primeira reportagem que desencadeou a polêmica na mídia: **TVs não terão cotas de tela, mas celebrarão compromissos** (2/8/2004, TELA VIVA, News).

boletim Tela Viva News⁷. Nota-se que o governo ainda não havia tornado público o projeto não finalizado, pois a publicação admite que “a minuta do texto a que Tela Viva teve acesso estava sujeita a alterações, mas algumas coisas estavam claras: será criada uma nova agência, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) e extinta a Agência Nacional de Cinema (Ancine), assim como a medida provisória que a criou (MP 2.228-1)”. Isto não limitou o apetite da imprensa pelo tema, pois a repercussão da reportagem, gerou protestos de setores da área cultural, principalmente através da mídia que reagiu manifestando interesses empresariais contrários à política governamental. Foram notórias as tentativas de desqualificação e intervenção na proposta do Ministério da Cultura, tanto através de reportagens como de editoriais, inclusive com a geração de documentos e propostas para subsidiar o projeto. Diante da polêmica suscitada através da mídia, o governo futuramente teve que retroceder na criação da Agência.

O enquadramento contrário ao projeto

A Rede Globo tomou a dianteira para defender seus interesses. Promoveu um seminário (06/07/04) em conjunto com a PUC/SP onde reuniu artistas, pesquisadores e intelectuais no evento chamado "Conteúdo Brasil" que gerou um documento entregue ao Ministério da Cultura, sugerindo ações culturais ao governo. Segundo a reportagem⁸, o documento continha sugestões de "valorização da produção cultural brasileira" entregue pela Rede Globo e pela PUC-SP ao presidente Lula e aos ministros José Dirceu (Casa Civil), Eunício de Oliveira (Comunicações), Juca Ferreira (interinamente ministro da Cultura) e diversas outras autoridades, no dia 06/07/04. O texto foi classificado como um marco na briga territorial entre televisão e empresas de telecomunicações. Fica claro no documento a maneira com que o maior grupo de mídia do país pretende marcar posição junto ao governo em relação ao avanço das empresas de telecomunicações nos serviços de oferta de conteúdo que podem ser caracterizados como comunicação social.

Em 12/7/04, jornalistas da TV Globo entrevistaram no programa Bom-Dia Brasil o ministro interino da Cultura, Juca Ferreira, cobrando ações do governo a partir do documento encaminhado na semana anterior. Segundo o jornalista Nelson de Sá, na Folha de São Paulo (7/7/2004), na nota “Em defesa”, o Jornal Nacional deu a manchete: “Artistas pedem políticas em defesa da cultura nacional. Eram todos artistas da Globo. Entre as "políticas": áreas como internet, mídias digitais ou telefonia precisam ser regulamentadas para a cultura brasileira estar protegida”. Ou seja, a proposta de lei atende ao pleito dos grupos de mídia nacionais, especialmente da Globo, que é quem primeiro

⁷ Revista Tela Viva, agosto 2004 - n° 141(www.telaviva.com.br)

⁸Documento entregue a Lula pela Globo é duro contra teles, 07/07/2004, TELA VIVA News).

levantou a bandeira, de colocar todas as atividades audiovisuais vinculadas às mesmas regras constitucionais⁹.

Os aspectos contraditórios aos interesses da emissora foram duramente criticados nos seus veículos informativos. A matéria do jornal O Globo, com o título "Nova lei para o audiovisual é duramente criticada" (5/8/2004), diz que a proposta do governo para a Lei Geral do Audiovisual já provoca polêmica e foi classificada de intervencionista e estatizante por especialistas que tiveram acesso ao texto. Diz que afetará, além de produtores e distribuidores de cinema, emissoras de televisão e empresas de TV por assinatura – prevê a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) em substituição à Agência Nacional do Cinema (ANCINE), que será extinta. A reportagem classifica como "a pior legislação sobre cinema que já se fez". Diz que um técnico da área ouvido pelo Globo acha que o papel da ANCINAV deve ser de fomento e não o de "organizar" o setor, como está previsto em trechos fundamentais do anteprojeto. O poder dado a Agência no que toca a aspectos econômicos também foi criticado, sob a argumentação de que a Secretaria de Direito Econômico e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) já têm a função de regular o mercado e assegurar a competição. Pelo teor da reportagem, percebe-se que os interesses da Rede Globo foram contrariados, portanto estaria mobilizada para combater a proposta do governo, ainda em fase de discussões por nove ministros integrantes do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual e por representantes da sociedade civil. Portanto, estaria fazendo uma pressão editorial para alterar aspectos de interesse na fase de deliberação do projeto.

O protesto da Rede Globo repercutiu rapidamente nos noticiários especializados¹⁰:

As emissoras de televisão, especialmente a Globo, estão mostrando, por meio de seus noticiários, forte descontentamento com a proposta de legislação para o audiovisual que está sendo analisada pelos ministérios que compõem o Conselho Superior de Cinema e que deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional. Reportagem desta quinta, 5, do jornal O Globo é dura com relação ao assunto, assim como a cobertura da rádio CBN (também das Organizações Globo).

A reportagem cita que a proposta de criação da ANCINAV joga esses recursos dos 4%, que são taxados do anunciante, na conta da Condecine, que serve para alimentar os fundos setoriais Fiscinav (fiscalização) e Funcinav (fomento). Isto também estaria descontentando as emissoras. A

⁹ Governo colocará telecom sob as regras do audiovisual, 2/8/2004, TELETIME News.

¹⁰ Proposta do MinC prevê taxaço da verba publicitária para TV, 05/08/2004, Da Redaço - PAY-TV News.

Folha de São Paulo¹¹ também destacou o protesto: "empresas de radiodifusão, distribuidoras de filmes e proprietários de cinemas receberam como uma ameaça à autonomia de gestão das empresas a proposta de criação da agência com superpoderes". A matéria diz que vários artigos foram qualificados de inconstitucionais por especialistas em radiodifusão e em telecomunicações. Cita Antonio Teles, vice-presidente da Rede Bandeirantes, quem classificou de "estorcedor" o artigo que dava à agência o poder de "dispor especialmente" sobre a responsabilidade editorial e atividades de seleção e direção da programação. Ou seja, a Folha utilizou consensos postulares diante do conflito.

Outra reportagem destaca que a TV Globo deve reagir com todas as armas ao projeto do MinC que cria uma agência para regular o setor audiovisual. "Pelo que se sabe, o projeto é muito ruim, intervencionista, autoritário. Cerceia a liberdade de programação e abre até a possibilidade de controle editorial. Cria ainda novas taxas. É uma coisa de doido", diz Carlos Eduardo Rodrigues, diretor da Globo Filmes, citado na matéria da Folha¹².

De fato as emissoras de televisão foram os grupos de mídia que mais protestaram contra o projeto governamental. Segundo a Folha de São Paulo¹³, o esforço foi grande para que as principais TVs, atualmente rompidas politicamente, voltem a se unir. Elas querem ter força para brigar, por exemplo, contra novas regras que deverão ser propostas pelo governo. "A reconciliação foi debatida entre João Roberto Marinho (Globo), Johnny Saad (Band), Guilherme Stoliar (SBT), Amílcare Dalevo (Rede TV!) e Dennis Munhoz (Record). A idéia é que todas voltem à ABERT (associação das TVs), hoje só com a Globo". A TV Bandeirantes também foi para a ofensiva. Apresentou no Jornal da Band (06/08/04), um editorial se manifestando contra a lei de audiovisual proposta pelo governo e pela não instalação do Conselho Federal de Jornalismo, que segundo a emissora, seriam "ações totalitárias e stalinistas". Com menor poder de fogo, outras entidades se manifestaram através da imprensa¹⁴: Federação Nacional dos Exibidores de Cinemas (FENECC), Associação Brasileira dos Exibidores de Cinemas (ABRACINE) e Associação Brasileira das Empresas Multiplex (ABRAPLEX), "criticaram em nota ontem a proposta e repudiaram o brutal aumento de carga tributária". Elas discordam da taxa sobre o número de cópias de lançamentos e criticaram o "violento intervencionismo". Nota-se que o protesto foi com notas encaminhadas à imprensa, não através de manifestações dirigidas diretamente ao Ministério da Cultura.

¹¹ Mercado reage ao projeto com perspectiva de crise. Elvira Lobato. **Folha de São Paulo**, 6/8/2004.

¹² Fogo alto, Mônica Bergano. **Folha de São Paulo**, 6/8/2004.

¹³ União 1, Laura Mattos - **Folha de São Paulo**, 6/8/2004..

¹⁴ MinC propõe taxa maior para filmes estrangeiros, 6/8/2004, Lisandra Paraguassú - **O Estado de São Paulo**, 6/8/2004..

O Correio Braziliense¹⁵ também foi duro nas críticas, chamando de "Delírio stalinista" o projeto. Coloca que o Ministério nega autoria de projeto estatizante do audiovisual, mas ignora a questão central do problema, que segundo o jornal, está escapando ao debate sobre a nova Lei Geral do Audiovisual, que cria a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual, em substituição à ANCINE: "o país precisa desse aparato regulador? A versão preliminar do projeto de lei preparado pelo Ministério da Cultura e que começou a circular extra-oficialmente revela um perigoso viés intervencionista sobre a liberdade de expressão e programação, cria taxas extemporâneas sobre as exibições e dá à nova agência poderes discricionários".

A pressão manifestada na mídia surtiu efeito no governo¹⁶. As reportagens informam que a polêmica em torno das discussões sobre a criação da ANCINAV, acabou por postergar a apresentação de uma proposta final do governo para a regulação do setor, que afeta cinema, televisão e TV paga. Diz a Folha de São Paulo que ficou estipulado o prazo de 30 dias para a apresentação de um texto final de criação da agência. No período, deverão ser ouvidos representantes da sociedade civil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

O discurso da imprensa foi servindo de referencial para os políticos da oposição. Tome-se como exemplo o comentário da jornalista Lúcia Hipólito, na Rádio CBN, sobre o anteprojeto do governo para a nova lei do audiovisual:¹⁷ "o governo quer controlar corações e mentes", Segundo o jornal Correio Braziliense, a frase "foi para os anais do Senado". O recado de Hipólito não foi diferente do de Arnaldo Jabor, comentarista da Rede Globo¹⁸. "Esse governo quer controlar o mundo", disse o cineasta, afirmando que o projeto sobre audiovisual teria inspiração stalinista.

Mesmo com o recuo do governo, a mídia continuou combatendo o projeto também através de editoriais. O Estado de São Paulo (8/8/2004) dedicou um editorial, intitulado a "Estatização do cinema e da TV", onde na abertura diz que "dirigismo cultural" é uma expressão insuficiente para definir os estragos que o anteprojeto do Ministério da Cultura, criando uma Agência "para controlar a produção cinematográfica, a programação e as concessões de emissoras de televisão, poderá fazer na liberdade de artistas e produtores culturais e no direito de todos a entretenimento e cultura". O editorial do jornal O Globo segue em sentido semelhante, porém destaca que "o governo desprezou o documento gerado a partir do evento promovido por esta empresa de comunicação". Com o título "Surto autoritário" o editorial (8/8/2004), inicia dizendo que "há um mês, cineastas, jornalistas, escritores e artistas entregaram ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva um documento com

¹⁵ Delírio stalinista, Antônio Machado - **Correio Braziliense**, 6/8/2004.

¹⁶ Governo adia proposta para o audiovisual, **Folha de São Paulo**, 6/8/2004; MinC recua, mas não desiste de regular as TVs, Silvana Arantes e Isabelle Moreira Lima - **Folha de São Paulo**, 7/8/2004; Crítica a dirigismo cultural faz governo adiar projeto, **O Estado de São Paulo**, 7/8/2004.

¹⁷ Guardado, **Correio Braziliense**, 7/8/2004.

¹⁸ 'Esse governo quer controlar o mundo'. Carlos Franco. **O Estado de São Paulo**, 8/8/2004.

propostas de valorização da produção cultural brasileira". Relata que pediam incentivos, investimento, ações pela educação e em defesa da cultura nacional, sem – registrava o texto – "cair em tentações autoritárias". Opina que o anteprojeto da nova Lei do Audiovisual, mostra que o Ministério da Cultura optou exatamente pelo rumo oposto: "o do dirigismo e intervencionismo". O jornal Correio Braziliense também combateu o projeto. Inicia seu editorial chamado "Ameaça à liberdade" (08/08/04) demonstrando que há reações indignadas de porta-vozes oficiais "quando a imprensa enxerga ranço stalinista em certas propostas do governo. Os áulicos palacianos vêem as críticas do gênero contaminadas por suposto espírito emulativo dos órgãos de comunicação". Usa isto para qualificar "o intervencionismo e o controle estatais sobre a produção, divulgação, distribuição e emissão de sons e imagens atestam a marca bolchevique da iniciativa". O Jornal do Brasil (10/8/2004) também manifestou sua posição através do editorial "Inclinação autoritária". Diz que a fragorosa tentativa de mudança na Lei do Audiovisual, por ora suspensa diante de uma unânime reação negativa do setor cultural, revelou mais uma vez a tentação autoritária do governo federal de retomar a trilha do intervencionismo. "O anteprojeto opta pelo dirigismo, procurando, na prática, regulamentar, controlar e domesticar a livre expressão do pensamento". Vejam que o jornal credita o recuo do governo à pressão do setor cultural, como se a mídia também não fizesse parte do segmento. Percebe-se que foram quatro editoriais, três na mesma data, nos principais jornais do país, com um posicionamento homogêneo das empresas de comunicação em contrariedade ao projeto. Pela força ideológica dos enunciados, também expressos no conteúdo jornalístico das publicações citadas anteriormente, nota-se uma ação política dos meios de comunicação com forte poder de agenda, quando demonstram agir em conjunto contra causas que contrariam interesses empresariais do setor.

Governo tenta rebater as críticas

A pressão foi tanta que o Ministério da Cultura expediu um comunicado à imprensa, se comprometendo a rever artigos do projeto que sugerem autoritarismo. "Para estancar a polêmica em torno do texto do projeto – que foi considerado "autoritário" e com indícios de "dirigismo cultural", o ministro da Cultura, Gilberto Gil, divulgou ontem nota sobre o tema"¹⁹. No texto, Gil declara-se disposto a "redefinir os artigos que possam sugerir autoritarismo" e afirma que "não houve e não haverá imposições de qualquer ordem" na criação da agência. O ministro, porém, usou outros espaços para criticar a imprensa, que obviamente tiveram visibilidade no próprio meio²⁰. Durante

¹⁹Gil diz que não haverá imposição cultural, **O Estado de São Paulo**, 10/8/2004; Gil propõe retirar artigo polêmico de seu projet. Silvana Arantes - **Folha de São Paulo**, 12/8/2004.

²⁰Gil vê preconceito e corporativismo na mídia, Jotabê Medeiros. **O Estado de São Paulo**, 11/8/2004.

uma aula magna na Universidade de São Paulo, falou em "fascismo da mídia" e diz que ela age por interesses corporativos. Gilberto Gil queixou-se da maneira como a imprensa tem noticiado o texto de criação da ANCINAV. Segundo Gil, alguns jornais "publicam opiniões pessoais de seus próprios colunistas e editorialistas". Prosseguiu dizendo que, "o projeto tem sido qualificado – ou desqualificado – como stalinista. Mas, entre os tantos detratores, quantos realmente leram as mais de cem páginas do anteprojeto?". De acordo com o ministro, a mídia estaria confundindo regulação com regulamentação e controle e o interesse do projeto seria criar "instâncias de mediação" que assegurem a defesa da sociedade de quaisquer abusos, mas sem se tornarem instrumentos de "imposição".

Como a decisão de inicialmente prolongar a decisão e o ministro se dispor a rever possíveis aspectos "autoritários" do projeto não estancaram a polêmica na mídia, o Ministério da Cultura colocou a proposta para consulta pública na internet, além de prorrogar ainda mais o prazo para decisão final. De acordo com a assessoria do MinC, os interessados deveriam enviar sugestões pelos próximos 60 dias²¹. Mesmo com as medidas corretivas do Ministério, a polêmica continuou na mídia²². Percebe-se que as manifestações envolvem os jornais predominantes na formação da agenda pública nacional, conforme afirmam Kuscinski (1998) e Lima (2006).

O efeito de agendamento sobre o governo resultou no acionamento do "Boletim em Questão", para demonstrar que o projeto é resultado de um processo participativo. Diz o informativo que a proposta resultava de 14 meses de discussões envolvendo o governo e o conjunto da indústria audiovisual do país. Foram realizadas dezenas de reuniões e debates com representantes de emissoras de televisão abertas e fechadas, produtores independentes, distribuidores, anunciantes e exibidores. A equipe que preparou a minuta ouviu especialistas de diversas origens e formações; também se debruçou sobre a legislação brasileira e as leis de outros países²³.

Um mês depois do início da polêmica, o projeto retorna com alterações, demonstrando como o governo cedeu às pressões ecoadas no próprio discurso da imprensa²⁴. O fato foi assim noticiado

²¹ **Ministério da Cultura coloca projeto de lei da Ancinav em consulta pública** 11/8/2004, Telecom Online.

²² ABERT se diz contra "interferência estatal" em projeto de lei do MinC, **Folha de São Paulo**, 14/8/2004; Stalinismo cultural, Mailson da Nóbrega - **O Estado de São Paulo**, 15/8/2004; Azares de um ministério, 16/8/2004, Alcino Leite Neto - Editor de Domingo - **Folha de São Paulo**; Gil aceita sugestões, mas mantém projeto, 17/8/2004, Beatriz Coelho Silva - **O Estado de São Paulo**; Gil volta a dizer: projeto da Ancinav pode ser mudado, 17/8/2004, Roberta Oliveira - **O Globo**; Gil afirma que nova agência dirigirá caminhos do cinema, 17/8/2004, **Tribuna da Imprensa**; Projeto de criação da Ancinav gera apreensão, 16/8/2004, MPA discute ANCINAV mas só se manifesta por sindicatos, 16/8/2004, Tela Viva News; Debate sobre audiovisual privilegia cinema, 18/8/2004, Esther Hamburger - **Folha de São Paulo**; A proposta da ANCINAV, 18/8/2004, **Folha de São Paulo**; 'Ancinaves' do mundo inspiram agência nacional, 20/8/2004; Hollywood x ANCINAV, 20/8/2004, Carlos Heli de Almeida - **Jornal do Brasil**; Essência da ANCINAV responde anseios de documento da Globo, 19/8/2004, Maurício Hashizume - Agência Carta Maior; "Globo não pode ser a única a distribuir filmes", 27/8/2004, Leila Reis - **O Estado de São Paulo**.

²³ ANCINAV é resultado de processo participativo, 18/8/2004, Boletim Em Questão (produção on-line diária da Radiobras)

²⁴ Retrocesso, 30/8/2004, **O Globo**; ANCINAV revisada, 30/8/2004, Ancelmo Gois - **O Globo**; Governo muda texto da Agência Nacional de Cinema, 30/8/2004, **Tribuna da Imprensa** MinC recua e altera pontos do projeto da ANCINAV, 31/8/2004, Mônica Tavares - **O Globo**; As mudanças no texto, 31/8/2004, O Globo; Revisto e reduzido, 31/8/2004, Ricardo Daehn - **Correio**

pelo jornal O Estado de São Paulo: "O governo reapresenta hoje, depois de fazer o que está chamando de uma "limpeza semântica" no texto, a minuta do anteprojeto que cria a ANCINAV. O novo texto, que sofreu 10 mudanças, será reencaminhado hoje por representantes do Ministério da Cultura ao Conselho Superior de Cinema (CSC). É a primeira vez que o conselho se reúne desde a polêmica da divulgação antecipada do texto, há um mês"²⁵.

Mesmo com as alterações que suavizaram aspectos intervencionistas e supostamente autoritários no projeto, o Governo não ficou imune as críticas. Novamente o espaço de opinião dos jornais foi mobilizado para externar a posição dos empresários da comunicação. João Roberto Marinho, um dos diretores e herdeiros da Rede Globo, utilizou a Folha de São Paulo²⁶ para afirmar que modelo vitorioso de produção da emissora sofre sua mais grave ameaça. "Mesmo após as modificações anunciadas no último dia 30, o projeto continua sendo extremamente danoso. A ameaça da volta da censura, que era real, dissipou-se com a supressão de diversos artigos, o que só merece aplausos. Mas, ao afastarem o perigo de censura, os formuladores têm deixado ainda mais claro que pretendem autoritariamente intervir naquilo que está dando certo, seja em cinema, seja em televisão". Segundo Marinho, a intenção, dizem, é proteger a indústria nacional, mas o resultado será o oposto. "Equivocadamente, esses formuladores acreditam que o nosso modelo de produção é único no mundo, quando, na verdade, ele é o único que pode tornar nossa indústria competitiva". João Marinho, além de fazer suas críticas num jornal de grande circulação nacional, dias depois foi fazê-las pessoalmente ao presidente da República²⁷.

Percebendo que o projeto estaria sofrendo interferências que poderiam privilegiar a Rede Globo, outras emissoras de televisão se uniram e formaram outra entidade para criar um espaço alternativo de interlocução com o governo²⁸. Segundo o Jornal do Brasil, o projeto do Ministério da Cultura conseguiu unir as desunidas SBT, Record, Band e Rede TV!, que lançaram uma nova associação de emissoras de TV. Essas redes romperam com a Associação Brasileira das Emissoras

Braziliense; Novo texto, 31/8/2004, **Correio Braziliense**; Governo retira da ANCINAV poder de interferência, 31/8/2004, **Tribuna da Imprensa**; Ministério da Cultura modifica artigos do anteprojeto da Ancinav, 30/8/2004, Alessandra Bastos, Agência Brasil - Portal da Cidadania; MinC muda projeto do audiovisual, 31/8/2004, Silvana Arantes - **Folha de São Paulo**; Novo texto do governo reduz interferência da Ancinav, 31/8/2004, Gisele Teixeira - **Gazeta Mercantil**; Texto muda para agradar a cineastas empresários, 31/8/2004, Gisele Teixeira - **Jornal do Brasil**, Governo recua e muda projeto que cria ANCINAV, 31/8/2004, Lisandra Paraguassú - **O Estado de São Paulo**; MinC recua e altera pontos do projeto da ANCINAV, 31/8/2004, Mônica Tavares - **O Globo**, MinC divulga versão com mudanças no texto do Projeto ANCINAV, 30/08/2004, Da Redação - Tela Viva News; ANCINAV, 31/8/2004, Helio Fernandes - **Tribuna da Imprensa**; Direitos autorais são de interesse público e privado, diz MinC, 30/08/2004, Da Redação - Tela Viva News; MinC diz querer dialogar com setor de telecomunicações, 30/08/2004, Da Redação - Tela Viva News; MinC muda projeto a favor da radiodifusão, mas continua regulando telecom, 30/08/2004, Cristiana Nepomuceno - Telecom Online.

²⁵ Projeto da ANCINAV volta com 10 mudanças, Jotabê Medeiros. - **O Estado de São Paulo**, 30/8/2004

²⁶ A TV não é o problema, **Folha de São Paulo**. 02/9/2004.

²⁷ O presidente Lula recebeu anteontem, em audiência reservada, João Roberto Marinho, da TV Globo. O empresário entregou a ele um exemplar do livro da história do "Jornal Nacional". Falaram também sobre a Ancinav, a agência que regulamentará todo o setor do audiovisual. Marinho, que tem feito críticas ao projeto, chegou ao Palácio do Planalto acompanhado por Toninho Drummond, diretor da emissora em Brasília. (Linha Direta, 10/9/2004, Mônica Bergamo - **Folha de São Paulo**).

²⁸ TVs se unem contra ANCINAV, 6/9/2004, Agência Folha - **Jornal do Brasil**.

de Rádio e TV (ABERT), a qual acusam de privilegiar os interesses da Globo. A nova associação, ainda sem nome, já definiu sua primeira batalha: lutar contra o anteprojeto de lei que cria a ANCINAV.

De fato a Globo estava utilizando várias estratégias para interferir na proposta e colocar seus interesses empresariais na pauta. Assim, elaborou uma nova versão do projeto para entregar ao governo. "Esta semana foi entregue ao Ministério da Cultura uma proposta de anteprojeto de lei assinado por diversas lideranças do setor audiovisual, inclusive da Globo. O documento, na verdade, teve forte participação da própria Globo em sua elaboração". Segundo a reportagem²⁹, para surpresa geral, trata-se de um documento que nada, ou quase nada, fala sobre a imposição de regras para as empresas de telecomunicações. A proposta é *light*, colocando a agência apenas de fiscalização e fomento, mas não de regulação da exploração do mercado audiovisual. Em dezembro, a Globo reuniu novamente artistas e cineastas³⁰, "num evento em São Paulo, que teve a emissora nos bastidores, o projeto do MinC foi dissecado. E enxovalhado". Na platéia, "o que chamava a atenção era a concentração de estrelas. Nos bastidores, a explicação: como está na linha de frente da trincheira, a TV Globo intimou grandes nomes de seu elenco a comparecer". Do evento, surgiu a informação de que o Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC) preparou um substitutivo ao anteprojeto para ser enviada à subcomissão de Cinema do Senado, caso o governo insista em levar o seu projeto da ANCINAV ao Congresso.

Diante da carga contrária ao projeto na mídia, o governo utiliza novamente seus espaços informativos para tentar neutralizar as críticas. A Radiobras foi mobilizada através do programa "Diálogo Brasil", que discutiu o projeto de lei para a criação da Agência. Os três convidados do programa, o assessor especial do Ministério da Cultura, Manoel Rangel, e os cineastas Luiz Carlos Barreto e Luiz Bolognesi, concordam sobre a necessidade de uma agência para regular o setor. Manoel Rangel abriu o programa afirmando que o projeto não tem nenhum dispositivo que possa interferir na liberdade de expressão³¹.

Percebe-se que através do debate na mídia, acrescido aos fóruns promovidos pela Rede Globo, intimidavam o governo, deslocando a discussão de seus espaços institucionais no âmbito governamental. Isto estaria emperrando o Ministério da Cultura em avançar com o projeto. O artigo de Nelson Hoineff auxilia a compreender a polêmica.³²:

Desde que o governo apresentou o anteprojeto (...) ficou claro que um importante campo de batalha estaria situado na mídia. A mídia foi, na

²⁹ Proposta para Ancinav com o crivo da Globo livra as teles, 07/10/2004, Da Redação - TELETIME News.

³⁰ Globo põe artistas na trincheira contra Ancinav, 17/12/2004, Patrícia Villalba. **O Estado de São Paulo**.

³¹ Assessor do MinC diz que Ancinav não interfere na liberdade de expressão, 16/12/2004, Alessandra Bastos - **Portal da Cidadania**.

³² A primeira vítima é a verdade, 21/12/2004, Nelson Hoineff - **Observatório da Imprensa**.

verdade, o primeiro entre todos os campos de batalha. Ela começou a manifestar-se sobre o assunto antes mesmo de sua discussão no âmbito do Conselho Superior de Cinema (CSC), que é o foro adequado. E manifestou-se com tanta veemência – mas ao mesmo tempo com tanta falta de informação – que acabou criando quase que um sentimento nacional sobre a questão da ANCINAV, embora tenha produzido quase nenhuma massa crítica sobre o projeto.

Como Hoineff mencionou em outro trecho do seu artigo, a ofensiva da Rede Globo em barrar o projeto, jornalistas do grupo monitoraram o texto para também mostrar sua versão. O Diretor de Redação do jornal O Globo, Rodolfo Fernandes, rebateu as críticas do jornalista no Observatório da Imprensa³³. Nos informativos da Globo, continuou a ofensiva, como no artigo de Miriam Leitão³⁴, que ao fazer um balanço das relações conflituosas do governo Lula com a mídia em 2004, alertava que uma questão ainda em aberto é a proposta de criar uma agência para regular, fiscalizar e punir o exercício do audiovisual na televisão e no cinema. "Nessa, o governo está insistindo. Simula um debate com os setores interessados, altera termos e forma do projeto de lei, mas mantém a essência". Diz que na Agência, cinco diretores decidirão por maioria simples, ou seja, três votos, questões controversas como a de controlar os meios de comunicação para que: "defendam os valores éticos da pessoa e da família; observem a diversidade de fontes de informação e a liberdade de expressão; e tenham responsabilidade editorial e de programação". Para a jornalista, o mercado decide de forma impessoal; um órgão centralizador fortalece a busca das relações pessoais. A jornalista insinua que o mercado de comunicação não representa interesses particularizados e que agiria de forma "impessoal".

Governo desiste do projeto

Diante da persistente polêmica, o governo decidiu esvaziar o projeto, retirando do texto a parte sobre regulação. Enviou ao Congresso uma proposta de agência de fomento e fiscalização. Ao mesmo tempo, começou a preparar o marco regulatório do setor, chamado no governo de Lei Geral dos Meios de Comunicação de Massa. A decisão foi tomada pelo presidente Lula em reunião com ministros (13/01/05). Foi consensual a avaliação de que a polêmica suscitada pela parte de normas regulatórias da ANCINAV, como um suposto dirigismo cultural e uma eventual restrição à liberdade de expressão, continuava sem solução adequada. Nasceu a idéia de fazer dela uma agência

³³O Globo contesta Observatório, 28/12/2004.

³⁴Relação de conflito, 29/12/2004, Miriam Leitão, **O Globo**.

de fomento e fiscalização das atividades de audiovisual.³⁵ Em nota distribuída à imprensa, o ministro da Cultura, Gilberto Gil, negou que havia um "esvaziamento" do anteprojeto de lei, mas confirmou que o projeto da nova agência focará sua atuação no fomento e fiscalização do setor audiovisual³⁶.

Restou o trabalho de uma comissão interministerial paralela para elaborar uma nova lei de comunicação de massa, atualizando os avanços tecnológicos das últimas décadas para atualizar a lei vigente de 1962. O governo esteve ensaiando o retorno da proposta em 2006, com o compromisso de promover um amplo debate com a sociedade, segundo entrevista com ministro Gilberto Gil, veiculada no programa "A Voz do Brasil" (10/01/06). Na verdade, o governo fez posteriormente um ajuste na lei de Audiovisual encaminhando ao Congresso Nacional o projeto de lei que cria o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), no âmbito do Fundo Nacional de Cultura e propõe novos mecanismos de fomento ao setor. O projeto de lei altera mecanismos de financiamento para o setor, na expectativa de aumentar o aporte de recursos para programas audiovisuais³⁷. A revista **Carta Capital**³⁸ classificou o pacote como "uma gota no oceano se comparado às ambições iniciais do governo Lula, enterradas com o bombardeado projeto da ANCINAV".

De fato, a mídia promoveu um desequilibrado e tendencioso debate sobre o projeto, que foi combatido efusivamente para defender interesses empresariais do setor. Os dados levantados por Simone Caldas da Silveira (2005) demonstram a pressão exercida contra a agência:

Entre o dia 06 e 31 daquele mês foram publicadas 1.037 matérias, notas, editoriais ou artigos sobre o assunto nos jornais, revistas e noticiários on-line. A maioria, francamente negativa, explorava os itens considerados pelos articulistas como nocivos à liberdade de expressão. De 01 de setembro a 31 de dezembro foram publicadas outros 1.704 textos citando a ANCINAV. Trocando em miúdos, em agosto foram publicadas uma média de 34,5 matérias por dia. Em dezembro, foram 10,5. Para efeito de comparação, junho de 2005 terminou com apenas 0,96 citações diárias em artigos de críticas generalizadas ao governo Lula. Apesar da queda no número de matérias publicadas mês a mês, em 2004 o empresariado manteve número considerável de artigos assinados e editoriais contrários ao projeto. O conteúdo editorial seguiu um padrão constante. Seus autores invariavelmente deixaram de aprofundar na discussão dos temas centrais do anteprojeto; o volume de críticas

³⁵Após polêmica, governo esvazia a ANCINAV, 14/1/2005, Kennedy Alencar - **Folha de São Paulo**

³⁶Cultura nega que Lei de Comunicação de Massa possa esvaziar projeto da ANCINAV, 14/1/2005, Cristiana Nepomuceno - Telecom Online .

³⁷Com informações das reportagens "Projeto cria fundo para o setor audiovisual" 08/06/2006, Valor Econômico; e "Governo encaminha ao Congresso projeto que cria o Fundo Setorial do Audiovisual", 07/06/2006, Agência Brasil..

³⁸"O cinema acerta os ponteiros", edição no. 397, 14/06/06, p. 22.

creciam nos dias que antecediam as reuniões do Comitê Civil do Conselho Superior de Cinema; e as matérias se limitaram a expor alguns pontos considerados mais polêmicos pela cadeia produtiva do setor audiovisual (produtores, exibidores, operadoras etc). A partir da reunião do dia 13 de janeiro de 2005, a ANCINAV foi lembrada apenas como símbolo maior do perfil ideológico de um grupo “stalinista” que teria dominado parte do governo Lula.

Segundo a autora, houve uso abusivo de adjetivos para (des)qualificar o anteprojeto, como demonstramos anteriormente. No período analisado (agosto a setembro de 2004) a palavra *autoritário* apareceu 346 vezes. O termo *stalinista* foi citado 109 vezes. *Dirigista* 70 vezes. *Fascista* 39 e *chavista*, 12. Simone Caldas acrescenta que a compreensão também ficou prejudicada pela insistência com que articulistas ligaram o tema a outras questões, como o Conselho Federal de Jornalismo, mordaza do Ministério Público, tentativa de cassação do visto do correspondente do New York Times, Larry Rhoter, que fez matéria referindo-se ao hábito de beber do presidente, proibição ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de soltar resultados de pesquisas sem o consentimento do Ministro do Planejamento, “enfim, toda e qualquer polêmica surgida no segundo semestre de 2004 serviu como pretexto para que a ANCINAV fosse citada como símbolo maior do perfil autoritário de parte do governo Lula. A Agência foi transformada pela mídia e pela oposição em símbolo maior de tudo o que deveria ser combatido no país” (p.6). Ela considera os adjetivos citados como os elementos usados pelo empresariado na construção de uma verdade aparentemente incontestável, e que serviu, efetivamente, para impedir o andamento do anteprojeto que ameaçava, ainda que muito timidamente, implantar mudanças na indústria brasileira do audiovisual. Murilo Ramos (2005, p.72), considera que o anteprojeto sofreu tamanhas e agressivas críticas pela imprensa especializada, principalmente por profissionais e jornalistas das Organizações Globo e por profissionais de cinema por ela afinados. O governo, em gesto previsível, mesmo após a realização de consulta pública, decidiu extrair do Ministério da Cultura todos os dispositivos que incidiam normativamente sobre a radiodifusão. "E a nova ANCINAV se contentou em sobreviver na forma da existente ANCINE".

Percebeu-se no relato que fizemos o poder de agendamento da mídia, que influenciou as decisões governamentais a partir do enquadramento das reportagens sobre a ANCINAV. O episódio demonstra que os interesses das empresas de mídia, principalmente da Rede Globo, foram expressos no conteúdo editorial, configurando ações políticas corporativistas que intimidaram diretamente o governo a desistir de avançar com a proposta.

Bibliografia

- AZEVEDO, Fernando Antonio. O agendamento na política. In: RUBIM, Antonio C. (Org.). Comunicação e política: conceitos e abordagens São Paulo/Salvador: Unesp e UFBA, 2004, p 41-71.
- BRITTOS, Valério Cruz; BOLANO, César R.S. (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005.
- GOFFMAN, Erwing. Frame Analysis. New York: Haper and Row, 1974.
- KUCINSKI, Bernardo. A síndrome da antena parabólica: ética no jornalismo brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- LIEDTKE, Paulo F. Governando com a mídia: duplo agendamento e enquadramento no Governo Lula (2003-2006). Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, 2006.
- LIMA, Venício A. de. Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2006
- RAMOS, Murilo C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In : BRITTOS, Valério Cruz; BOLANO, César R.S. (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia, São Paulo: Paulus, 2005. p.71-72.
- SILVEIRA, Simone Caldas F. da. A reação da mídia ao projeto Ancinav. Trabalho de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política, Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, jul. 2005.
- The agenda-setting function of mass media. Maxwell E. McCombs; Donald L. Shaw. The Public Opinion Quartely, v. 36, n. 2 (Summer, 1972), p.176-187. Disponível em <http://www.jstor.org>. Acessado em 06/09/2005.
- TRAQUINA, Nelson. O estudo do jornalismo no século XX. São Leopoldo: Unisinos, 2001.
- _____. O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento. Coimbra: Minerva, 2000.
- WOLF, Mauro. Teorias da comunicação. 4.ed. Lisboa: Presença. 1995