

LEGITIMIDADE E CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DE CONFORMIDADE NO PROCESSO REGULATÓRIO: o uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) na Agência Nacional de Cinema (ANCINE)

Fabieli Campos Higashiyama

RESUMO

No Brasil desde a década de 1990 observa-se um movimento na forma de intervenção do Estado na economia contando com a atividade das agências reguladoras, órgãos independentes que regulamentam e fiscalizam áreas específicas de mercado. A produção e distribuição do audiovisual no Brasil é regulada pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE) que atua tanto na regulação da atuação dos agentes quanto na garantia de fomento para o desenvolvimento do setor. Em relação à atividade regulatória, há uma preocupação em relação à eficiência e qualidade por parte da administração pública, que vem incentivando as agências na prática de realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) tanto na revisão da norma existente quanto na avaliação da real necessidade e na melhor forma de implantação da legislação. Esse processo prevê a participação dos agentes afetados e a construção conjunta do significado de conformidade conferindo maior legitimidade a processo regulatório. Neste estudo realizou-se uma verificação na documentação regulatória disponível no site da ANCINE e identificou-se que a análise de impacto regulatório ainda é pouco utilizada pela Agência Nacional de Cinema quando comparada ao número de documentos regulatórios emitidos pela agência.

Palavras-chave: Administração Pública; Legitimidade; Conformidade; Análise de Impacto Regulatório; Agência Nacional de Cinema.

INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia de um país é realizada conforme sua escolha, de acordo as questões políticas e sociais, o que acaba interferindo nas instituições jurídicas. No Brasil a opção pela intervenção indireta (normativa) se iniciou na década de 90 com a realização de uma reforma gerencial, que substituiu a forma do Estado atuante na exploração da atividade econômica por um Estado regulador. A partir das recomendações para membros e não membros do Comitê de Política Regulatória da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a reforma iniciada no Brasil buscava substituir o modelo burocrático, voltado para processos, por um modelo gerencial, voltado para a obtenção de resultados (eficiência) e qualidade na administração pública (Blanchet & Bubniak, 2017, p. 1). Destaca-se neste contexto a criação das agências regulatórias independentes.

Dentre as agências reguladoras no Brasil, está a ANCINE – Agência Nacional do Cinema. Criada em 2001 pela Medida Provisória 2228-1, a ANCINE tem como atribuições o

REALIZAÇÃO



fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. A missão da ANCINE é desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira (ANCINE, 2020).

Na página da ANCINE consta que, do ponto de vista da regulação, a função do Estado é a de traduzir em ações concretas decisões de política pública que demandam a atuação estatal indireta no mercado, por meio da indução e da orientação à iniciativa privada. Dessa forma, a regulação exerce influência por meio de três eixos: a delimitação de parâmetros à atuação privada; a alteração programada de comportamentos no mercado, e; a coleta e tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico.

Neste sentido a finalidade da regulação é cumprir com o interesse público por meio de metas pré-estabelecidas, sejam econômicas ou sociais. Em relação ao mercado audiovisual significa, primeiramente, promover ganhos intangíveis, ampliando e democratizando o acesso à cultura e à informação e ao mesmo tempo, planejar o crescimento orgânico e estruturado do mercado, do ponto de vista econômico. Neste caso, as diretrizes essenciais são, por um lado, o combate a atitudes economicamente ineficientes e, por outro, a criação de condições para que a ação empresarial promova ganhos que sejam apropriados não só privadamente, mas por toda a sociedade (ANCINE, 2020).

Para tanto, a regulação deve ser acompanhada de um processo de reconhecimento de sua importância e validade, é preciso que seja legitimado pelos diferentes atores envolvidos. Pode-se dizer que a legitimidade ocorre quando há uma percepção de que as ações/regulações são apropriadas para aquele sistema socialmente construído de normas e valores (Suchman, 1995).

Dessa forma, a regulação caracteriza-se como uma ação importante para a promoção de uma economia audiovisual competitiva, tanto por meio do aumento no consumo de obras nacionais e independentes pelos próprios brasileiros, quanto para que o Brasil possa assumir uma posição de polo produtor, e não apenas consumidor, de conteúdos audiovisuais.

No entanto, para que a conformidade legal exista o significado de qualquer lei em ação só pode emergir por meio de uma interação com o processo de construção social. Nesse sentido é provável que o exercício envolva não apenas os agentes oficiais do sistema jurídico (reguladores, juízes, litigantes e similares), mas também os membros do campo organizacional (incluindo organizações, grupos profissionais, associações, observadores da mídia e consultores jurídicos) (Edelman & Suchman, 1997, p.502).

Conforme declarado no site da ANCINE, o momento é de desafio para aprimorar seus instrumentos regulatórios, atuando em todos os elos da cadeia produtiva do setor, incentivando o investimento privado, para que mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número cada vez maior de brasileiros (ANCINE, 2020).

Nesse contexto, torna-se interessante observar como tem se comportado a atividade de regulação na Agência Nacional do Cinema quando se trata da criação de documentos regulatórios (tanto com objetivos internos quanto externos) considerando a obrigatoriedade prevista no Projeto de Lei 1539/2015 da realização da Análise de Impacto Regulatório por parte das agências reguladoras no Brasil, à exemplo do que ocorre em outros países, o que pode ser considerado como recurso de legitimação e troca com os agentes de mercado em busca da construção do significado de conformidade na área.

REALIZAÇÃO



CONTEXTO DA REGULAÇÃO DO AUDIOVISUAL NO BRASIL

Na busca de uma melhor governança, eficiência e credibilidade, a partir de meados dos anos 1990, iniciou-se um esforço de reforma do Estado. Buscava-se uma redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, para iniciar um processo de fortalecimento da função de promotor e regulador desse desenvolvimento (Fornazari, 2006, p. 653).

A relação da indústria do cinema com o poder público apresenta questões como mercado, fomento, legislação, distribuição, formação de público, tecnologia e relações com o cinema internacional. Com a criação da ANCINE o Estado passou a regular a atividade e criou uma “cultura” de fomento e proteção por meio de políticas públicas.

De acordo com Fornazari o cinema brasileiro nunca conseguiu bases econômicas e jurídicas que permitissem a sua efetiva consolidação como atividade autossustentável. Por ser uma das áreas da atividade produtiva que mais cedo se globalizou sofre impacto direto da indústria americana, que conquistou uma expressiva escala de produção e distribuição (Fornazari, 2006, p. 655).

As políticas públicas de cultura, por sua característica, acabam sendo consideradas uma questão social. Em relação ao funcionamento da Ancine, é possível verificar que a agência cumpre um importante papel econômico, realizando a gestão da norma legal e de recursos para fomento para a produção audiovisual no país.

Conforme consta no texto da Medida Provisória 2228-1, entre os objetivos estabelecidos para a ANCINE estão: promover a cultura nacional; aumentar a competitividade por meio do fomento; promover a autossustentabilidade do setor; promover a articulação da cadeia produtiva da indústria nacional; estimular a diversificação e o fortalecimento da produção independente e regional; estimular a universalização do acesso às obras; garantir a participação diversificada de obras estrangeiras no mercado brasileiro; estimular a participação de obras nacionais em todos os segmentos do mercado, inclusive no exterior; estimular a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico; e zelar pelo respeito ao direito autoral.

A Medida Provisória 2228-1 traz ainda as competências atribuídas à ANCINE, entre as quais estão: executar a política nacional de fomento ao cinema; fiscalizar o cumprimento da legislação setorial; combater a falsificação de obras audiovisuais; regular, fomentar e proteger a indústria audiovisual nacional; coordenar as atividades governamentais relativas ao setor; gerir programas e mecanismos de incentivo; promover a participação de obras brasileiras em festivais internacionais; controlar a produção realizada com recursos públicos e incentivos fiscais; fornecer certificados de produto brasileiro e gerir sistema setorial de informação; prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema; definir, fiscalizar e auferir a “cota de tela” para a produção nacional; autuar empresas, distribuidoras e exibidoras e locadoras pelo descumprimento de normas legais.

O problema da regulação audiovisual

De acordo com Muniz e Silva (2019) na primeira onda de atuação indireta do Estado na economia do audiovisual, iniciada na década de 1990 observou-se a característica do modelo teórico que separa a produção da tecnologia, pois os mecanismos de incentivo estavam atrelados

REALIZAÇÃO



à produção, sem uma maior preocupação com a política industrial, a interatividade dos diferentes agentes do processo produtivo e a difusão do conhecimento, tecnologia e inovação.

Na Segunda Onda de Políticas Públicas ao Setor Audiovisual segundo Muniz e Silva (2019) houve uma tentativa de aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, assim como de aprofundamento do papel do Estado na economia do audiovisual, por meio da criação de um ente para fomentar, normatizar e fiscalizar o setor, tendo como principal objetivo a sustentabilidade desta indústria: a ANCINE, no intuito de coordenar as políticas a partir do novo marco setorial. Porém, apesar dessa preocupação na configuração de uma política pública mais coordenada, as ações estatais continuaram voltadas ao fomento da produção de conteúdo, isto é, a principal preocupação era novamente o aumento quantitativo da produção de obras audiovisuais brasileiras. Já na Terceira Onda de Políticas Públicas ao Setor Audiovisual foi criado o FSA – Fundo Setorial do Audiovisual, para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade do setor. Nesta fase pode-se observar um aprofundamento da lógica do modelo de incentivos à produção de conteúdo audiovisual, indireto ou direto (Muniz & Silva, 2019, p. 25).

Para Muniz e Silva (2019) na falta de uma visão sistêmica para as políticas do audiovisual, as possibilidades de geração de emprego e renda ficam reduzidas, assim como as expectativas de desenvolvimento socioeconômico a partir da indústria audiovisual. A carência de uma política industrial sistêmica gera consequências importantes nos seus efeitos, principalmente em meio a uma indústria em que as transformações tecnológicas são frequentes.

LEGITIMIDADE E CONSTRUÇÃO DO SIGNIFICADO DE CONFORMIDADE NO PROCESSO REGULATÓRIO

A legitimidade ocorre a partir de um processo de aceitação e credibilidade do meio social em relação à uma determinada instituição. Ela pode ser definida como uma “percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 451).

De acordo com Suddaby, Bitektine e Haack (2017, p. 462) pode-se compreender a legitimidade por uma perspectiva processual, mas também pode-se tratá-la como propriedade e como percepção, por meio de três perguntas simples: o que é a legitimidade, onde e como ela ocorre. Quando concebida como propriedade, a legitimidade equivale a um ativo ou um recurso, resultado da relação entre o objeto de legitimidade e seu ambiente externo implicando em ajustes contingenciais em relação às expectativas de uma audiência externa; já como percepção, a legitimidade é tratada como um julgamento social, uma avaliação sob a ótica sociocognitiva. Assim, está relacionada aos julgamentos, percepções e ações de atores sociais individuais ou coletivos, resultando em julgamentos de adequação. Por sua vez, como processo, a legitimidade ocorreria sob a égide da construção social, em que múltiplos atores sociais, situados principalmente no nível de campo, atuam intencionalmente em favor ou contra mudanças (Guarido Filho et al., 2018, p. 8).

Segundo Fornazari (2007, p. 14) a criação de agências reguladoras ocorreu no contexto de transformações do Estado brasileiro e de uma transposição isomórfica de estruturas organizacionais no aparelho de Estado, na busca por credibilidade, legitimidade e estabilidade. 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,

REALIZAÇÃO



formuladores de políticas públicas, investidores e agência regulatória, dentre outros (Fornazari, 2007, p. 15).

Nesse contexto, a criação da ANCINE permitiu ao Estado e à sociedade brasileira dar um espaço de importância social, política e econômica para a produção cinematográfica brasileira, bem como a preparar uma estrutura de fomento para a área.

De acordo com Fornazari (2007, p. 16) a estrutura das agências reguladoras de infraestrutura para o país foi estendida às agências criadas subsequentemente como difusão e isomorfismos institucionais, isso porque organizações tendem a modelar-se a partir de outras organizações similares que sejam percebidas como legítimas ou bem-sucedidas.

Dessa forma, quando observada a partir de uma perspectiva institucional, a legitimidade de uma organização não refletiria um mero bem a ser possuído ou trocado, mas sim uma condição que retrata a consonância percebida com regras e leis relevantes, apoio externo ou alinhamento com estruturas cognitivas-culturais (Guarido Filho et al. 2018, p. 6). A legitimidade, quando tratada no nível organizacional, surgiria como elo de ligação entre os níveis de análise organizacional e social, de modo que organizações tidas como legítimas tenderiam “a ter maior possibilidade de sobrevivência e maior capacidade de angariar recursos do que aquelas não legítimas” (Rossoni, 2016, p. 122).

Edelman e Suchman (1997) apresentam três fontes distintas de conformidade organizacional com a lei: em modelos *coercitivos* as organizações se conformam porque a lei ordena que façam isso e impõe sanções por descumprimento. Nos modelos *normativos*, as organizações se conformam porque a lei enuncia valores sociais, ética e expectativas de função, que as organizações (e seus membros) elaboram e, em seguida, em várias extensões, internalizam. E em modelos *cognitivos* organizações estão em conformidade porque a lei faz com que certas formas de ação pareçam mais naturais, plausíveis e adequadas do que outras (Edelman & Suchman, 1997, p.496).

Depreende-se então que, para as organizações, estar em conformidade com as leis é uma das formas de atingir legitimidade. Para Edelman (2016) a legalização das organizações é o processo através do qual os elementos de princípios legais e jurídicos tornam-se relevantes para as organizações e motivam a infusão de ideias e estruturas legais na governança organizacional. A ambiguidade da lei cria o potencial para estruturas simbólicas, permite que os profissionais envolvidos interpretem o significado dos requisitos legais de modo a tornar a lei mais próxima dos valores de negócios e prerrogativas gerenciais. Como profissionais enfrentam as questões diárias de governança organizacional, eles tendem a preencher as lacunas através da lente compartilhada de sua educação e formação, as suas redes profissionais, e seu contexto organizacional particular (Edelman, 2016).

Em relação ao audiovisual essa troca já se estabelece em alguns casos entre os agentes de mercado e os documentos regulatórios emitidos pela ANCINE por meio da realização de consultas públicas e análise de impacto regulatório (AIR), porém, pode-se observar que esses recursos ainda são utilizados em número reduzido quando comparado ao montante de documentos regulatórios emitidos pela agência.

Edelman e Talesh (2011, p. 103) afirmam que a natureza da conformidade organizacional é melhor ilustrada não por uma dicotomia de conformidade versus não conformidade, mas sim por um modelo processual no qual as organizações constroem o significado de conformidade e lei.

Organizações não são simplesmente atores racionais que respondem a regulamentos de cima para baixo, mas estão envolvidas na construção social de significado jurídico. Através dos processos institucionais e políticos são reformulados o significado da lei e de conformidade. As

REALIZAÇÃO



organizações são atores sociais que respondem e constroem significado dentro dos campos organizacionais. (Edelman & Talesh, 2011, p. 114).

Para Gilad (2014), quando os reguladores alinham com êxito sua estrutura com a dos profissionais das organizações, a influência da regulamentação pelas empresas tem maior probabilidade de seguir soluções iniciadas por regulamentações. O significado e conteúdo da regulamentação, que emerge desses processos interativos e iterativos, provavelmente envolve um conjunto de soluções iniciadas por regulamentos, embalados em quadros acessíveis, juntamente com as práticas da indústria, enquadrados como uma solução problemas de regulamentação e de negócios, e co-construção de significado e conteúdo regulatórios (Gilad, 2014).

Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a melhoria da regulação

A regulação é realizada pelo poder Executivo por meio de entes da administração indireta dotados de poderes regulatórios (agências reguladoras, entidades de padronização, bancos centrais). Esse poder normativo muitas vezes produz normas gerais e abstratas, mas indispensáveis diante das especificidades dos mais diversos setores, bem como da necessidade de canais de representação dos interesses envolvidos na regulação (do ente regulado e do cidadão), de modo a conferir legitimidade às decisões do agente (Blanchet & Bubniak, 2017, p. 6).

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um processo sistemático de análise, baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das opções de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Ela é um processo de diagnóstico do problema, de reflexão sobre a necessidade de atuação regulatória e de investigação sobre a melhor forma de executá-la e não apenas uma ferramenta ou um questionário para comparação de opções regulatórias (ANVISA, 2020).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) definiu a AIR como “ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas” sob uma primeira perspectiva, apresenta-se como um importante mecanismo para definição do objeto de regulação, bem como justificativa da intervenção. Visa evitar problemas, como contrariedade entre normas administrativas; insegurança jurídica; dificuldades geradas em matéria de *compliance*; restrições à pura inovação dos agentes econômicos e sociais; riscos decorrentes de desdobramentos não previstos no conteúdo regulatório; distorções mercadológicas perpetradas por agentes econômicos interessados em prejudicar competidores por meio da regulação; favorecimento de pequenos grupos em detrimento do interesse público; captura regulatória e lobby (Blanchet & Bubniak, 2017, p. 7).

A AIR pode ser considerada um processo de auxílio na tomada de decisões regulatórias, incorporando-a na consulta pública, que tem como objetivo a participação dos envolvidos, bem como uma avaliação dos impactos esperados da regulamentação. Ela considera algumas etapas: (i) consultas públicas, por meio das quais o setor regulado se manifesta por meio de peças formais, as quais serão parte integrante do processo administrativo e sobre as quais o regulador deverá se manifestar, sob pena de violação ao devido procedimento legal; (ii) análise da redução de custos de *compliance*, isto é, dos custos relacionados ao atendimento das etapas burocráticas por parte das empresas, tendo em vista que um incremento elevado de custos pode ocasionar

REALIZAÇÃO



uma retração do desenvolvimento econômico do país; (iii) consideração de alternativas à regulação, isto é, da análise de modos de intervenção do Estado no domínio econômico mais eficazes à regulação, tais como adoção de políticas fomento, edição de regulações menos restritivas (*soft regulation*), não atuação governamental, ou até mesmo, indução à autorregulação, em atendimento ao princípio da proporcionalidade (Blanchet & Bubniak, 2017, p. 7).

As principais fases do processo de construção da AIR são: (I) análise e definição do problema, que objetiva promover o entendimento acerca da natureza, magnitude, causas e consequências do problema e dos objetivos pretendidos; (II) identificação das opções regulatórias, que objetiva mapear possíveis soluções para o problema regulatório e o atingimento dos objetivos, considerando a opção de manutenção da situação atual, além das soluções normativas e, sempre que possível, opções não normativas; e (III) comparação das opções regulatórias, que objetiva identificar os impactos das opções regulatórias e compará-los entre si, visando demonstrar a opção mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos (ANVISA, 2020).

Dentre os métodos de AIR, destacam-se o de custo-benefício e custo-efetividade. Por meio do primeiro, o regulador deve levar em consideração todos os custos e benefícios envolvidos, inclusive aqueles que não podem ser aferidos economicamente (v. g., equidade, justiça, efeitos distributivos), de modo a decidir “o que fazer”. Por meio do segundo, deve comparar políticas, programas e projetos, a fim de identificar o meio mais adequado para alcançar um resultado pré-definido pelo menor custo, isto é, deve resolver “como fazer” (Freitas, 2014, p. 183-184). Não se deve perder de vista, entretanto, que o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição, deve estar sempre conjugado o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, do mesmo diploma. Quanto à amplitude, a AIR pode ser global, quando relacionada à mensuração de todos os impactos macroeconômicos e multissetoriais da regulação, ou parcial, quando analisa os impactos da regulação para determinado setor da economia ou da sociedade, como pequenas e médias empresas e população de menor nível de renda (Blanchet & Bubniak, 2017, p. 7-8).

O levantamento de evidências e a consulta aos agentes afetados ocorrem ao longo de todas as fases da AIR, e o ideal é que sejam realizados desde o início da fase de estudos, pois contribuem decisivamente para a robustez do processo regulatório. A AIR visa o aprimoramento da qualidade regulatória, contribuindo para a transparência do processo de regulação e para o diálogo entre governo, setor regulado e a sociedade em geral. Também tem como finalidade: orientar e subsidiar, com base em evidências e de maneira robusta e transparente, a tomada de decisão; contribuir para que a atuação do regulador seja efetiva, eficaz e eficiente; aumentar a transparência e a compreensão sobre a atuação regulatória; proporcionar maior robustez técnica e previsibilidade à atuação regulatória; e contribuir para o aprimoramento contínuo do resultado das atuações regulatórias (ANVISA, 2020).

A consulta aos agentes afetados e interessados é fundamental pois um bom processo de consulta garante a transparência, reúne informações e, assim, melhora a eficiência e a eficácia da atuação regulatória. A AIR foca no diagnóstico do problema, na reflexão sobre a necessidade de atuação regulatória e de investigação sobre a melhor forma de executá-la, não sendo apenas uma ferramenta ou um questionário para comparação de opções regulatórias. O envolvimento dos agentes, além de garantir o seu engajamento, confere legitimidade ao processo regulatório, permitindo aos reguladores coletar melhores evidências para justificar a atuação regulatória, aumentando ainda, a democratização do processo de tomada de decisão (ANVISA, 2020).

REALIZAÇÃO



Realizada uma AIR, pode-se chegar às seguintes opções: (i) não intervenção no setor em questão; (ii) medidas alinhadas com o mercado, baseadas em incentivos; (iii) disposição de informação para o setor e educação para os usuários; (iv) entendimentos voluntários como os conhecidos termos de ajustamento de conduta; (v) medidas de autorregulação e (vi) tradicional regulação de comando e (Blanchet & Bubniak 2017, p. 8).

Esse tem sido um tema de destaque na agenda da administração pública. Tentando estabelecer a obrigatoriedade de implantação da AIR por todas as agências reguladoras, bem como transformá-la em um procedimento de atos ordenados e uniformes, tal como recomendado pela OCDE, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.539/2015. Em 11 de junho de 2018, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) aprovou as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR como recomendação para utilização por toda a administração pública federal, na linha de fomentar as boas práticas. Em 2019, o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho (Lei das Agências), e o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro (Lei da Liberdade Econômica), tornaram obrigatória a realização de AIR quando da edição e alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (ANVISA, 2020).

A Resolução de Diretoria Colegiada nº 81/18 da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), traz expressamente como deve ser realizada a atualização de documentos normativos e os procedimentos de análise de impacto regulatório, bem como os formulários em anexo.

DOCUMENTAÇÃO REGULATÓRIA NA ANCINE

No documento denominado “Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual” disponível no site da ANCINE, pode-se observar que existe uma diretriz especificamente dedicada à questão regulatória:

“Diretriz (6): construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural (PDM - ANCINE, 2013, pág. 90, 91 e 92).”

Na redação do texto desta diretriz alguns pontos se destacam, tais como:

“135. A ação regulatória trata da eficiência do mercado audiovisual. As capacidades e instrumentos enfeixados na função de regular destinam-se a promover o incentivo à competição e ao crescimento, garantir proteção às obras brasileiras, coibir as práticas nocivas à ordem econômica, em especial as barreiras à livre circulação das obras, e enfrentar os desequilíbrios do mercado. A intervenção regulatória deve ser planejada, isonômica, proporcional, transparente, sistêmica e o menos intrusiva possível, sem deixar de ser firme. Ademais, a observação pela autoridade reguladora do equilíbrio

REALIZAÇÃO



da economia audiovisual e da adequação das condutas dos agentes econômicos torna possível avaliar o vigor do mercado além dos seus resultados.”

“141. Além do objetivo de buscar simetria das informações e da aferição do cumprimento de obrigações legais, a regulação envolve atuar sobre os focos de concentração e distorção que perturbam o ambiente de negócios e prejudicam as oportunidades de crescimento do setor, em especial as barreiras à circulação das obras. A tipificação e investigação das práticas que atentam contra a ordem econômica são elementos também importantes para a formação de indicadores relativos à regulação e à higidez do ambiente de negócios.”

No site da AANCINE é possível identificar páginas que registram a atualização dos documentos regulatórios, apresentando os próprios documentos (organizados em: leis e medidas provisórias, decretos, instruções normativas consolidadas, resoluções da Diretoria Colegiada, súmulas e portarias), bem como o registro de chamadas públicas encerradas, chamadas públicas em aberto e relatórios de análise de impacto.

Diante desses registros tornou-se possível analisar o volume de documentos emitidos e as oportunidades de realização da Análise de Impacto Regulatório desde o ano de 2015 até o mês de janeiro de 2020, conforme consta na tabela abaixo.

	2015	2016	2017	2018	2019	jan-jun/2020
Leis e Medidas Provisórias	2	0	2	1	0	0
Decretos	1	2	1	0	1	0
Instruções Normativas Consolidadas	8	6	9	6	4	4
Resoluções da Diretoria Colegiada	7	3	5	6	9	3
Súmulas	0	0	0	14	0	0
Portarias	2	4	10	4	21	21
Consultas públicas encerradas total	8	6	4	1	2	2
Consultas públicas abertas	-	-	-	-	-	4
Relatórios de AIR	1	3	1	0	3	1

Fonte: ANCINE, 2020.

Conforme pode-se observar, o número de documentos emitidos é muito maior do que o número de consultas públicas realizadas e maior ainda do que o número de relatórios de Análise de Impacto Regulatório realizados.

Percebe-se que a atividade regulatória na ANCINE acontece diante das possíveis necessidades identificadas por agentes internos, porém, a oportunidade de envolvimento dos agentes de mercado e até mesmo da sociedade tem sido reduzida.

Mesmo com as atualizações nas Leis nº 13.848 e Lei nº 13.874, e tramitação do Projeto de Lei nº 1.539/2015, que agora caminha para sua publicação final, e da publicação da Resolução de Diretoria Colegiada nº 81/18 que trata deste tema especialmente para a ANCINE, percebe-se que não houve desde então um movimento para a valorização da Análise de Impacto regulatório na ANCINE.

A análise realizada por Muniz e Silva (2019) observando as 3 ondas regulatórias realizadas na ANCINE aponta que na falta de uma visão sistêmica para as políticas do audiovisual, as possibilidades de geração de emprego e renda ficam reduzidas, assim como as expectativas de desenvolvimento socioeconômico a partir da indústria audiovisual. A carência de uma política industrial sistêmica para o audiovisual gera consequências importantes nos seus efeitos, principalmente em meio a uma indústria em que as transformações tecnológicas são frequentes. Porém, mesmo diante desta percepção o processo regulatório na ANCINE parece

REALIZAÇÃO

estar ainda não realizar pleno uso de recursos que permitam efetivamente ouvir os demais atores envolvidos na questão audiovisual, tanto agentes de mercado quanto a sociedade.

CONSIDERAÇÕES

Ao observar como tem se comportado a atividade de regulação na Agência Nacional do Cinema quando se trata da criação de documentos regulatórios (tanto com objetivos internos quanto externos) percebe-se ainda um potencial de expansão da utilização de recursos de legitimação e troca com os agentes de mercado em busca da construção do significado de conformidade na área, à exemplo do que ocorre em outros países.

Mesmo encontrando na página da ANCINE a declaração de que a regulação caracteriza-se como uma “ação de extrema importância para a promoção de uma economia audiovisual competitiva” e também “para que o Brasil se afirme como um polo produtor, e não apenas consumidor, de conteúdos audiovisuais” talvez a atividade regulatória possa ser revista de forma a proporcionar maior troca e construção de significado com os agentes envolvidos e também conferindo legitimidade ao processo.

A legitimidade, vista como um processo, se dá a partir da construção social dos múltiplos atores em favor das mudanças consideradas necessárias. Além disso, se encarada como recurso importante no processo de legitimação, pode-se afirmar que as organizações consideradas legítimas apresentam maiores possibilidades de sobrevivência e captação de recursos. Essa legitimidade se dá também a partir da conformidade que os agentes de mercado apresentam à regulamentação emitida pela agência reguladora. Se essa construção for conjunta as possibilidades de ressignificação da conformidade podem trazer ganhos para área, corrigindo assim as falhas identificadas nas ondas regulatórias anteriores que ainda geram dificuldades para que os objetivos de expansão do audiovisual se concretizem.

É preciso exercitar o olhar de que as organizações não são simplesmente atores racionais que respondem a regulamentos de cima para baixo, mas são atores sociais, uma vez que constroem significado dentro dos campos organizacionais. O resultado desta interação pode trazer soluções mais satisfatórias tanto de regulamentação quanto de mercado.

A adoção da AIR, tanto em novas propostas regulatórias quanto na revisão da regulação já existente pode caracterizar-se como ferramenta de motivação à eficiência, e garantir a participação, transparência e previsibilidade aos cidadãos e empresas, o que conferindo legitimidade às decisões do agente regulador.

Estudos como este podem contribuir para que a Agência Nacional de Cinema considere o uso de recursos e ferramentas que proporcionem um resultado final mais condizente com os objetivos e metas traçados para a atuação da ANCINE do setor audiovisual no Brasil, uma vez que a construção conjunta de significado além de conferir legitimidade ao processo, pode proporcionar maior engajamento por parte de todos os agentes envolvidos. Pode contribuir também para um caráter para os estudos organizacionais em legitimidade conferindo um caráter prático para descobertas neste tema.

REALIZAÇÃO



REFERÊNCIAS

ANCINE. (2020). Sítio eletrônico <<https://www.ancine.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 10 jan.

ANVISA. (2020). Sítio eletrônico <<http://portal.anvisa.gov.br/analise-de-impacto-regulatorio>>. Acesso em: 22 jan.

Blanchet; L. A.; & Bubniak, P. L. T. (2017). Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 3, p. 1-15, set/dez.

Brasil. (2020). Medida Provisória n. 2228-1. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm>. Acesso em: 25 jan.

Brasil. (2020). Projeto de Lei n. 1539/2015. Disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1278807>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

Edelman, L. B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. Chicago: The University of Chicago Press. (Cap 2 - The Endogeneity of Law)

Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23, 479–515.

Edelman, L. B., & Talesh, S. A. (2011). To comply or not to comply - that isn't the question: how organizations construct the meaning of compliance. In C. Parker & V. L. Nielsen (Eds.), *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation* (pp. 103-122). Cheltenham: Edward Elgar.

Fornazari, F. K. (2006). Instituições do Estado e Políticas de Regulação e Incentivo ao Cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. *RAP*. Rio de Janeiro 40(4):647-77, Jul./Ago.

Fornazari, F. K. (2007). *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 – FGV.

GILAD, S. (2014). *Beyond Endogeneity: How Firms and Regulators Co-Construct the Meaning of Regulation*. *Law & Policy*, 36(2), 134-164.

Guarido Filho, E. R., Luz, B. B. C., & Silveira, T. R. (2018). Legitimidade Organizacional no Contexto de Organizações da Justiça. *Encontro de Administração da Justiça*.

Maia Alves, E. P. (2016). A Expansão do Mercado de Conteúdos Audiovisuais Brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado – o FSA, a ANCINE e o BNDES *Caderno CRH*, vol. 29, núm. 78, septiembre-diciembre, pp. 477-494.

REALIZAÇÃO



Muniz, A. B., & Alves da Silva, L. M. R. (2019). Uma Perspectiva Estruturante e Sistêmica para a Reformulação da Política Cultural Audiovisual. *X Seminário Internacional de Políticas Culturais*.

Rossoni, L. (2016). O que é legitimidade organizacional? *Organizações & Sociedade*, 23 (76), 110–129.

Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610.

Suddaby, R.; Bitektine, A.; Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, v. 11, n. 1, p. 451-478,

REALIZAÇÃO

