

INTERVENÇÃO OU REGULAÇÃO? As particularidades da união entre o cinema e a gestão pública nacional.

Hadija Chalupe da Silva¹

Resumo: Este trabalho tem como intuito uma análise comparativa da criação das duas instituições federais mais importantes para a formação de uma indústria cinematográfica brasileira: EMBRAFILME (1969 – 1990) e ANCINE (2003 -)

Através dessa pesquisa pudemos concluir que o Estado deixou de ser “ator” para se transformar em “gestor”, ou seja, ele deixa de atuar diretamente no mercado cinematográfico brasileiro através de sua empresa estatal, para assumir a figura de um órgão responsável pela mediação, regulação e fiscalização dos agentes que atuam no mercado nacional.

Palavras-chave: Embrafilme, Ancine, políticas públicas audiovisuais

1. Introdução

Ao fazermos uma breve revisão histórica das tentativas de constituição de uma indústria cinematográfica brasileira, utilizando como ponto de partida o artigo *Existir como indústria ou perecer: eis a questão*, do pesquisador Arthur Autran, podemos perceber que o Estado ainda é considerado a figura central para o desenvolvimento da atividade.

A questão da necessidade do apoio do Estado é a mais recorrente na história do pensamento industrial cinematográfico. A constatação de tal necessidade decorreu, da parte da corporação, do entendimento de que era *impossível o produto nacional concorrer com o estrangeiro no mercado brasileiro em igualdade de condições sem nenhum tipo de regulamentação* (AUTRAN, 2004, p. 35, grifo nosso).

Precisamos ter em mente que essa não é uma reivindicação exclusiva por parte dos agentes que atuam no setor cinematográfico. A regulamentação e regulação do mercado é necessária a qualquer atividade a ser desenvolvida em território nacional. Seja qual for o caráter da empresa “beneficiada” (estatal, economia mista, multinacional), ela dependerá necessariamente de uma infra-estrutura e de um planejamento político econômico que será construído e amparado pelo Estado.

Outro ponto levantado por Autran é que a idéia que se tem de indústria (e industrialização) do cinema brasileiro ainda está diretamente ligada às questões de

¹ Universidade Federal Fluminense. hadija@gmail.com

qualidade artística e técnica da produção, em que o qualitativo com base na subjetividade de cada ideólogo ainda determina o fracasso ou sucesso das empreitadas empresarias. Esse sentimento é tão forte que deixa em segundo plano a “preocupação com a configuração do mercado, das possibilidades deste mercado amortizar investimentos ou de gerar lucratividade que estimule os investidores a continuar na atividade” (AUTRAN, 2004, p. 24).

A vontade de conquistar o espaço cinematográfico nacional de forma a constituir uma indústria é um sentimento que envolve os profissionais da sétima arte brasileira desde o início da atividade no país. Muitas foram as tentativas de desenvolvimento do setor. Empresas foram criadas (*Cinédia, Brasil Vita filmes, Cinedistri, Atlântida, Maristela, Vera Cruz*) – institutos (INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo e INC – Instituto Nacional do Cinema) e leis de “proteção” à atividade foram articuladas pelo governo. No entanto, essas ações podem ser caracterizadas mais como experiências individuais do que constituintes de uma indústria propriamente dita.

As páginas que seguem são uma tentativa de entender como se deu a criação e constituição das instituições EMBRAFILME e ANCINE, tendo em vista a importância desses organismos para a formação de uma indústria cinematográfica nacional, desempenhando o papel simultâneo de manter o espaço para a produção fílmica, ao mesmo tempo garantindo condições para o acesso da população a esses bens.

2. EMBRAFILME

Os anos 60 e 70 são marcados pela consolidação de um mercado de bens culturais, em que diferentes esferas da cultura (cinema, televisão, indústria fonográfica, etc) se desenvolveram largamente, influenciadas pelas transformações estruturais pela qual a sociedade brasileira passou em consequência do golpe militar (ORTIZ, 2001, p.113).

Por atuar diretamente junto às esferas sociais e envolver uma *dimensão simbólica* ao expressar uma ideologia, o mercado de bens culturais era visto com cautela por parte do Estado militar, que abordou de forma diferenciada esta área, já que a cultura poderia difundir valores contrários à vontade política dos que estavam no poder. Uma das ferramentas utilizadas pelo governo era a censura, que possuía duas faces. A primeira estava ligada a uma ação coerciva, à simples proibição; a outra era geradora e incentivadora de um determinado tipo de produção e orientação.

É nesse espectro de ações que o governo iniciará um programa de desenvolvimento de uma “política da cultura”, da qual nasce a *Empresa Brasileira de Filmes S/A*, juntamente com a criação de novas instituições culturais, tais como: *Conselho Federal da Cultura*, *FUNARTE*, *Pró-Memória*, dentre outros.

A EMBRAFILME, empresa de economia mista (o Estado como acionista majoritário) tinha como objetivo inicial a distribuição e promoção de filmes brasileiros no exterior, além da missão de realizar mostras e apresentações em Festivais, tendo como foco a difusão do filme nacional em seus aspectos culturais artísticos e científicos.

Num primeiro momento, a classe cinematográfica reage negativamente à forma como a empresa é concebida, o que, para o pesquisador Amancio, “explicitava também o caráter autoritário da medida, efetivada sem a necessária discussão com os diversos setores da indústria cinematográfica” (2000, p. 24).

Ao analisar as pesquisas² feitas sobre a EMBRAFILME, percebemos que sua trajetória é geralmente narrada por fases, que ficam bem caracterizadas pela sucessão dos *diretores gerais* que estavam à frente das decisões da empresa. A primeira fase (1969 a 1974) é um momento de reconhecimento do ambiente cinematográfico nacional, no intento de definir quais serão os rumos da empresa. Ela inicia suas atividades sob tutela do INC, que pouco a pouco transfere suas atribuições à EMBRAFILME, até sua extinção em 1975.

Entre 1974 a 1978 está a mais profícua das fases mercado cinematográfico. A classe cinematográfica “assume” o direcionamento das atividades, já que o cargo de diretor geral passa a ser ocupado por um de seus representantes, Roberto Farias³. O estatuto da entidade é reformulado e, além das carteiras de distribuição e financiamento dos filmes, ela passa a ser também co-produtora, “assumindo o risco de produção dos projetos”. (AMANCIO, 2000, p. 44). Outro ponto que merece destaque, nesse momento, são as medidas de regulamentação e fiscalização em convênio com o CONCINE (*Conselho Nacional de Cinema*) permitindo que se tenha um melhor (re)conhecimento de como a infra-estrutura da atividade estava sendo organizada no mercado nacional.

Com o início da década de 1980, a EMBRAFILME enfrenta diversas dificuldades administrativas e orçamentárias, momento esse que é caracterizado pelo

² AMANCIO, 2000; GATTI, 1999; RAMOS, 2000.

³ Entretanto, o pesquisador Autran afirma que essa conquista de espaço por parte dos cineastas é reservado a uma parcela de cineastas ligados ao Grupo do Cinema Novo, “quando na realidade tanto setores ligados às antigas administrações da empresa e do INC quanto os produtores de filmes de baixo orçamento voltados para o público popular – radicados principalmente na *Boca do Lixo* (SP) e no *Beco da Fome* (RJ) – reclamavam freqüentemente do pouco ou nenhum acesso aos recursos governamentais.”

“esvaziamento político e econômico da atividade cinematográfica nacional” (GATTI, 1999, p. 09), com a conseqüente extinção da entidade em 1990, através da Lei nº 8.029.

Para Barone o desmonte da EMBRAFILME representava não só questões de “ordem simbólica”, sobretudo, “complicações técnicas” e administrativas:

A empresa havia constituído um patrimônio, ao longo de vinte anos de atividades, do qual faziam parte centenas de filmes brasileiros que haviam sido financiados, produzidos, co-produzidos e distribuídos. Havia também os ativos financeiros, constituídos pelas operações de venda de ingressos padronizados, e os percentuais relativos à remessa de lucros das importações de filmes e das atividades das distribuidoras estrangeiras. (BARONE, 2005, p. 106)

Além dos problemas estruturais e administrativos que a entidade estava enfrentando, o fim da entidade foi marcado pela “falta de diálogo e má vontade a tudo que se relacionasse à EMBRAFILME, por parte dos “formadores de opinião” (AUTRAN, 2004, p.57) da época. O pesquisador reforça que devido ao alto desgaste pelo qual o cinema nacional vinha passando, qualquer que fosse a proposta de defesa, a entidade era percebida com total descrença e com ataques frontais por parte de alguns veículos jornalísticos. Ele cita o editorial da *Folha de São Paulo* no ano de 1986, intitulado *Burocratas do cinema*, em que o veículo afirma de forma pejorativa que o Estado era considerado pela classe cinematográfica “a panacéia”, o remédio para todos os males do cinema nacional (AUTRAN, 2004, p.59).

3. ANCINE

Com o fim do governo militar, a política administrativa do Brasil passou por profundas transformações, com o início da reforma do Estado no intento de criar um projeto político que atendesse às necessidades do país. Passamos de uma administração política ditatorial para a democrática.

Esse projeto político ganhou força com a chegada da aliança social-liberal ao poder em 1995, com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (SERAFIM, 2007, p.55). A reforma proposta (e posta em prática) pelo governo vinha em resposta à saturação e desgaste da “máquina política” na administração das empresas de bens e serviços geridas pelo Estado. A principal estratégia da reforma do governo é a privatização de serviços públicos que antes eram de responsabilidade do Estado. Dessa forma, “o contexto de reforma e privatização dos serviços públicos traz consigo a predominância da lógica do mercado em detrimento da lógica dos direitos de cidadania” (SERAFIM, 2007, p.149).

Um novo paradigma de administração pública é implementado e opera em substituição à administração burocrática e monopolista das gestões anteriores, pela chamada “administração gerencial”, conferindo maior transparência e eficácia à gestão. (SERAFIM, 2007, p.57).

É nesse contexto que surgem as agências reguladoras, criadas durante a reforma do Estado nos governos de FHC (1995-2002). Autarquias especiais que impõem restrições à ação desordenada de entidades (públicas e privadas) e regras visando direcionar o mercado para uma competição justa baseada no aperfeiçoamento da qualidade de bens e serviços (PÓ, 2007, p. 28). Essas instituições têm como ofício regular, de maneira “supostamente autônoma e neutra”, as relações entre Estado, sociedade e empresas prestadoras de serviços públicos monopolistas privados (SERAFIM, 2007, p. 11).

É nesse novo encadeamento político-econômico que surge a *Agência Nacional do Cinema* - ANCINE, autarquia especial responsável pelas ações de regulação, fiscalização e fomento da indústria cinematográfica e videofonográfica.

Com o encerramento das atividades da EMBRAFILME e do CONCINE, a indústria cinematográfica ficou desamparada. A ausência de um órgão que interviesse e regulasse a atividade, deixou o ambiente aberto para crescer ainda mais a ação de empresas estrangeira e para a *livre concorrência*, ambas defendidas pelo modelo de gestão neoliberal.

A experiência de desamparo institucional não é “privilegio” da atividade cinematográfica. Ao assumir a gestão, o então presidente Fernando Collor de Mello outorga a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a *extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal*, que no âmbito do Ministério da Educação e Cultura significou a dissolução de oito entidades⁴.

No intento de suprir a carência no que diz respeito ao fomento e financiamento às atividades culturais e artísticas (incluindo o cinema), é outorgada, em 1991, a Lei Rouanet (Lei nº 8.313)⁵ que dispõe sobre o *Programa Nacional de Apoio à Cultura* (Pronac) e, dentre outras providências, faculta às pessoas (físicas ou jurídicas) a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de *doações ou patrocínios*, no apoio direto a projetos culturais. Dois anos depois, o Congresso

⁴ Fundação Nacional de Artes (Funarte); Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen); Fundação do Cinema Brasileiro (FCB); Fundação Cultural Palmares (FCP); Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória); Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura); Conselho Nacional de Direitos Autorais (CNDA), Fundação Nacional Para Educação de Jovens e Adultos (Educar); Distribuidora de Filmes S.A. (Embrafilme).

⁵ Estabelecia e reformulava as disposições da precedente Lei Sarney, Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

Nacional sanciona a Lei 8.685, mecanismo de incentivo fiscal de fomento específico ao setor audiovisual.

No âmbito legislativo, podemos perceber que parte das reivindicações da classe cinematográfica foi atendida. Todavia, o mercado cinematográfico ainda se mostrava fragilizado pela ausência de um organismo que regulasse as diretrizes do mercado. Assim, entre os anos de 1999 a 2001, iniciou-se uma discussão intensa para “transformar a estruturação da política cinematográfica brasileira, tanto dentro do governo quanto fora dele” (SILVEIRA, 2003, p. 48).

Segundo João da Silveira (2003, p. 48) o trabalho de reestruturação do cinema brasileiro teve início em setembro de 1999, com a instalação no Senado Federal da subcomissão do cinema, posteriormente elevada à condição de comissão permanente (*Comissão Nacional do Cinema*), que resultou na criação do *Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema* (GEDIC). A essas ações do governo, podemos acrescentar a mobilização da classe cinematográfica através do *Congresso Brasileiro de Cinema* (CBC). Esses três anos de discussões entre governo e sociedade civil culminaram na criação da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.

A Medida Provisória estabeleceu os princípios gerais da *Política Nacional do Cinema*, criando o *Conselho Superior do Cinema* e a *Agência Nacional do Cinema* – ANCINE. Além disso, a medida instituiu o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional* - PRODECINE, autorizou a criação de *Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional* – FUNCINES e alterou a legislação sobre a *Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional* - CONDECINE.

Diante desse ambiente, a ANCINE nasce não só como órgão regulador e mediador das atividades cinematográficas e videofonográficas em nosso território, mas também como *órgão executor da política nacional de fomento ao cinema*, fiscalizando o cumprimento da legislação nos diversos segmentos de mercado, além de criar e gerir outros programas e mecanismos de incentivo à indústria.

4. As atribuições das entidades e a Política Nacional de Fomento ao Cinema

Para a análise da constituição da infra-estrutura organizacional dos órgãos governamentais *Empresa Brasileira de Filmes S/A* e *Agência Nacional do Cinema*, partimos do pressuposto de que os diferentes momentos históricos, as distintas constituições que determinavam as escolhas político-econômicas de cada administração,

que envolveram a criação das referidas entidades, foram determinantes na escolha do modelo institucional e na maneira como cada uma agiu (e age) no setor.

Outro ponto que gostaríamos de mencionar é que essas estruturas administrativas distintas resultaram na modificação do modelo de negócio/mercado cinematográfica nacional, que, conforme tabela abaixo pode ser esquematizada da seguinte maneira:

EMBRAFILME	ANCINE
Papel ATIVO	Papel "PASSIVO"
AGIR	GERIR
EXECUTAR	INTERMEDIAR
PRODUZIR	ARTICULAR

Como apontamos anteriormente, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela hegemonia do poder decisório nas mãos do poder executivo em detrimento dos poderes legislativo e judiciário. Sua ação desenvolvimentista foi representada pela criação de empresas estatais (públicas ou de economia mista) como provedoras de bens e serviços para a sociedade.

É nesse ambiente que é criada a *Empresa Brasileira de Filmes S/A*, empresa de economia mista com personalidade jurídica de direito privado, em que a União é sócia majoritária (com 70% das ações) sendo o restante dividido entre outras entidades de direito público ou privado, bem como à pessoa física, desde que brasileira.

Comparativamente, podemos verificar que esse é o principal ponto de diferenciação em relação à ANCINE, autarquia especial encarregada pelo exercício do poder normativo (ROSA, 2003, p. 31) o que significa ser a entidade responsável pela regulamentação e fiscalização das ações de empresas (públicas ou privadas) que atuam no mercado cinematográfico nacional.

Dessa forma, podemos destacar que o Estado (representado pela EMBRAFILME) desempenhou um papel *ativo* no mercado cinematográfico brasileiro, suas atribuições estavam direcionadas principalmente às atividades de co-produção e distribuição de obras cinematográficas brasileiras. A atuação da ANCINE, por outro lado, poderia ser caracterizada como “*passiva*”⁶, dada a sua faculdade (prioritária) de regulamentação e fiscalização do cumprimento da legislação referente à atividade

⁶ Optamos por atribuir *aspas* ao adjetivo passivo, devido a *Ancine* ser uma agência reguladora diferenciada, pois ela rompe a barreira da simples regulação do mercado, de forma que a entidade interferirá na cadeia produtiva através de programas de *incentivo direto*.

audiovisual nacional e estrangeira atuante nos diversos segmentos de mercado⁷. Assim, enquanto a primeira arcava com os riscos de investimento a cada produção, a segunda tem o papel de articuladora e intermediadora das diversas ações que permeiam o ambiente cinematográfico nacional.

Originalmente, a EMBRAFILME foi concebida para atuar somente na distribuição e promoção de filmes brasileiros no exterior. Posteriormente, suas atribuições foram ampliadas, permitindo que a empresa atuasse nas áreas de financiamento, co-produção e distribuição.

O financiamento à produção era executado “à moda de empréstimo bancário” com juros de 10% ao ano. O financiamento era concedido de acordo com a classificação da empresa produtora na seguinte disposição (AMANCIO, 2000, p. 25):

- a) *Empresa Tradicional* (60% do valor do orçamento, respeitando o teto de CR\$ 600 mil): estabelecimento dedicado à indústria cinematográfica dispondo de escritório, empregados e equipamentos de produção gozando de conceito firmado junto às fontes de crédito, aos exibidores e distribuidores, e produzindo uma média de dois a três filmes por ano;
- b) *Produtor Independente* (30% do valor do orçamento, respeitando o teto de CR\$ 400 mil): pessoa ou empresa que opere em associação a empresas tradicionais, não dispondo de equipamentos técnicos e produzindo uma média de um a dois filmes por ano;
- c) *Produtor Estreante* (10% do valor do orçamento, respeitando o teto de CR\$ 200 mil): pessoa militante na indústria como técnico afeito à produção ou direção do cinema, ou de formação técnica acadêmica e experiência artística que credencie a execução de projeto viável.

Podemos conferir que essa classificação favorece o financiamento àquelas empresas que já possuem uma estrutura de produção já consolidada, sendo mais difícil a conquista de incentivo por parte de diretores/produtores estreantes. Com a reformulação do estatuto da empresa, essas especificações sofreram algumas alterações, em que a nova habilitação é simplificada, as categorias *tradicional* e *independente* são fundidas com o nome de *produtores*, podendo receber um financiamento de até 80% do

⁷ Segundo Artº 1º, inciso VI da MP 2.228-1, Os segmentos de mercado serão: mercados de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura, mercado publicitário audiovisual ou quaisquer outros mercados que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas;

orçamento total e ao *produtor estreante* é permitida a solicitação de 20% de financiamento.

A co-produção era um sistema de fomento em que a empresa produtora se associava à EMBRAFILME (e em contrapartida ao Estado) de forma a receber 30% do valor de um orçamento aprovado “a título de participação de risco no empreendimento” (AMANCIO, 2000, p. 46). Dessa forma, a EMBRAFILME detinha 30% do valor patrimonial do filme. Isso significava que a empresa teria direito a 30% de toda receita do filme, durante toda sua vida comercial – cinco anos, prazo de vigência do certificado de censura (AMANCIO, 2000, p. 49). Esse investimento poderia ser aliado também a um adiantamento⁸ (ou avanço) de mais 30% sobre a receita do filme (sem juros ou correção). Essa operação permitia que a empresa tivesse também os “direitos de distribuição da obra para o cinema e televisão, no Brasil e no exterior”. (AMANCIO, 2000, p. 46).

A distribuição não era restrita aos filmes co-produzidos pela EMBRAFILME, a empresa também poderia beneficiar “projetos de filmes de longa-metragem, ou filmes já com o copião montado, ou cópia final” (AMANCIO, 2000, p. 46). A comissão de distribuição girava em torno de 20% do total do projeto aprovado e correspondia aos serviços de comercialização e marketing da distribuidora. Essa forma de operar no mercado cinematográfico ficou conhecida por CO-DIS e a produtora poderia conseguir o aporte de até 100% do orçamento global de seu filme.

Podemos perceber três características que serão a chave de distinção entre as entidades analisadas. A primeira reside no fato da interferência direta do Estado na produção, a partir da escolha dos filmes que serão co-produzidos; a segunda é a verticalização da cadeia econômica cinematográfica, atuando como produtora, distribuidora e exibidora⁹; e a terceira e principal diferença (e o que a caracteriza como empresa) é a participação patrimonial na receita gerada por cada filme.

Num outro extremo, a ANCINE, por ser uma “agência reguladora”¹⁰, compete originalmente a regulação e fiscalização das articulações entre as empresas que atuam no mercado audiovisual, de modo a garantir o cumprimento da legislação vigente. Dessa

⁸ O avanço (ou adiantamento), usado para a complementação do orçamento, era inicialmente retido à proporção de: 50% das rendas e 100% dos prêmios, até o ressarcimento total do valor investido.(AMANCIO, 2000, p. 49).

⁹ A EMBRAFILME teve um circuito de cerca de 30 salas estabelecidas na cidade do Rio de Janeiro, São Paulo, Baixada Fluminense e Salvador, em consequência da quebra da COPERCINE (Cooperativa Brasileira de Cinema), a quem avalizara na locação e aquisição dos “pontos comerciais” pertencentes ao exibidor Lívio Bruni e à PELMEX. (GONZAGA DE LUCA, 2008)

¹⁰ Optamos por colocar entre aspas devido ao fato de haver questionamentos quanto a caracterizar a instituição como uma agência reguladora.

maneira, as ações de fomento à produção serão desenvolvidas pela ANCINE de duas formas: *fomento indireto* e *fomento direto*¹¹.

O *fomento indireto* se caracteriza pelos investimentos realizados com base em mecanismos de incentivo fiscal através das Leis 8.313/91, 8.685/93 e da MP 2.228-1/01. Os recursos são oriundos de impostos que o Estado utiliza para investimento na atividade audiovisual e que, portanto, não integram o orçamento da agência. Os projetos encaminhados para a entidade poderão atender não só à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente (aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação de massa por assinatura)¹², mas também atendem a projetos de comercialização, de infra-estrutura técnica e festivais de filmes brasileiros no exterior.

Esse modelo de fomento é um reflexo das mudanças constitucionais políticas e econômicas ocorridas no Brasil, pois a partir do momento que o Estado (através da *Constituição*) estabelece a *livre iniciativa* e a *exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente em caso de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo*, ele impede a (re)constituição de uma empresa como a EMBRAFILME. Dessa maneira, o único modelo de “interferência” na atividade seria através da subvenção indireta, assegurado pelas leis que serão descritas abaixo:

Os aportes serão concedidos aos projetos conforme especificação abaixo:

Art. 1º da Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual):

- **Beneficiário:** obras audiovisuais de produção independente¹³ (longa, média e curta metragem); projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica;
- **Mecanismo:** será abatido do imposto de renda o valor investido na forma de patrocínio por pessoa física (limite de 3% do IR) ou jurídica (limite de 6%), o investimento também poderá ser contabilizado pela empresa como despesa operacional.

Art. 1º-A da Lei 8.685/93 (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006, em substituição ao Art. 25 da Lei Rouanet)¹⁴:

¹¹ Relatório de Atividades – 5 anos

¹² Art. 1º, inciso IV da MP 2.228-1 de 2001.

¹³ Instrução Normativa nº 22, de 13 de março de 2007

¹⁴ Instrução Normativa nº 59, de 13 de março de 2007

- Beneficiário: obras audiovisuais de produção independente (longa-metragem telefilme; minissérie; obra seriada; programa para televisão de caráter educativo e cultural), projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica;
- Mecanismo: será abatido do imposto de renda 100% do investimento no IR devido; pessoas jurídicas limitado a 4% do IR, já pessoa física se beneficiará de abatimento do valor investido limitado a 6% do IR devido.

Art. 3º Lei 8.685/93¹⁵:

- Beneficiário: desenvolvimento de projeto de produção de obra cinematográfica brasileira de longa-metragem, telefilme brasileiro e minissérie; co-produção de obra cinematográfica brasileira, sendo todos de produção independente;
- Mecanismo: os contribuintes (empresas distribuidoras) do IR sobre o crédito ou remessa para o exterior de rendimentos decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil poderão utilizar 70% do imposto devido para o investimento.

Art. 3º - A Lei 8.685/93¹⁶:

- Beneficiário: desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente; na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries;
- Mecanismo: os contribuintes (empresas de TV por assinatura) do IR sobre o crédito ou remessa para o exterior de rendimentos decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil poderão utilizar 70% do imposto devido para o investimento.

Art. 18 Lei 8183/91:

- Beneficiário: festivais internacionais, obras cinematográficas de curta e média metragem e filmes documentais, preservação do acervo cinematográfico bem como de outras obras de reprodução videofonográfica de caráter cultural;
- Mecanismo: abatimento de 100% dos valores investidos no Imposto de Renda devido, limitado a 4% para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas.

¹⁵ Instrução Normativa nº 49, de 11 de janeiro de 2006

¹⁶ Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006.

Art. 39 MP 2.228-1/01:

- Beneficiário: co-produção de projetos cinematográficos e videofonográficos brasileiros de produção independente, telefilmes, minisséries e programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros, e de produção independente;
- Mecanismo: empresas programadoras internacionais de TV por assinatura serão isentas da Condecine Remessa, desde que invistam 3% do valor da remessa referente à sua remuneração com a exploração de obras audiovisuais no Brasil.

Funcines:

- Beneficiário: produção de obras audiovisuais brasileiras independentes; construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente;
- Mecanismo: são fundos de investimentos constituídos na forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Como mencionado anteriormente, a ANCINE não pode ser caracterizada somente como agência reguladora, devido ao fato de incentivar diretamente a produção cinematográfica e videofonográfica nacional. Essas ações serão operadas através do *fomento direto*, em que ela classifica como "apoio a projetos audiovisuais com recursos provenientes do seu próprio orçamento"¹⁷. Esses recursos são oferecidos por meio de seleção, cujo formato é especificado em editais publicados no Diário Oficial da União e podem ser de natureza *seletiva* ou *automática*.

O *fomento seletivo* se caracteriza por editais públicos que determinam as especificações dos projetos aptos a se submeterem ao processo seletivo, eles poderão ser divididos em três incentivos: *desenvolvimento de projeto* (elaboração de roteiro), *produção* (preparação, filmagem e finalização) e *finalização* (recurso para conclusão do filme, somente para obras já com as filmagens encerradas). O *fomento automático* também é realizado por editais, e concede premiações com base nos resultados econômicos ou artísticos da obra. A diferença dele para o *seletivo* é que, nesse caso, ocorre uma classificação das obras conforme diretrizes postas em edital.

Os editais são:

- ***Prêmio Adicional de Renda***¹⁸ (PAR): a referência para esse incentivo é o desempenho de mercado (calculado sobre as rendas de bilheteria) de empresas

¹⁷ Relatório de Atividades – 5 anos, www.ancine.gov.br

¹⁸ Instrução Normativa Nº 44, de 11 de novembro de 2005

produtoras, distribuidoras e exibidoras de obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras de produção independente, que será concedido na forma de apoio financeiro, cuja aplicação deverá ser direcionada às atividades cinematográficas brasileiras. A EMBRAFILME possuía um mecanismo semelhante (incentivo herdado do INC, que era regulamentado pela Resolução 39 de 1970), redigido em estatuto: “concessão de prêmios e incentivos a filmes nacionais, dentre estes, o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no país”¹⁹.

- ***Programa Ancine de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro***²⁰: nesse incentivo, os projetos são escolhidos através de uma classificação que tem como referência a premiação de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente em festivais nacionais, internacionais e seus congêneres, em que o valor também deverá ser direcionado ao desenvolvimento de projetos de produção cinematográfica independente brasileira.

Averiguando o crescimento exponencial da produção de filmes brasileiros, podemos notar que, a partir dessas novas formas de incentivo, principalmente aquelas com base nas leis de renúncia fiscal, proporcionou-se ao mercado audiovisual brasileiro independente um novo impulso e um novo alicerce para a formação de uma indústria cinematográfica.

Crescimento da Produção de filmes nacionais

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
N ° filmes	7	12	22	22	26	33	34	30
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
N ° filmes	30	27	50	41	64	93	78	84

Fonte: *FilmeB*
Elaboração: Hadija Chalupe

Analisando comparativamente as ações de normatização, controle e fiscalização da atividade cinematográfica nacional, verificamos que muitas das diretrizes executadas pela ANCINE são um “resgate” das medidas colocadas em prática pela EMBRAFILME e pelo CONCINE, como:

- Fixação e regulação de número de dias de exibição obrigatória de filmes brasileiros de longa-metragem;
- Registro de toda e qualquer obra audiovisual nacionais e concessão do *Certificado de Produto Brasileiro (CPB)*;

¹⁹ Decreto nº 78.108, de julho de 1976.

²⁰ Instrução Normativa Nº 68, de 20 de dezembro de 2006. Esse prêmio também é um resgate da Resolução nº 71, outorgada pelo INC em 1972.

- Registro dos agentes que atuam no mercado audiovisual nacional, pessoa jurídica (empresas) e pessoa física (produtores);
- Aferição do número de locações e vendas de vídeo doméstico;
- Padronização dos ingressos em 1997, pelo SICOA (*Sistema de Controle da Arrecadação*) instalado pelo MINC junto à FENEEC (*Federação Nacional das Empresas Exibidoras e Cinematográficas*) e a CONFAZ (*Confederação Nacional das Secretarias de Fazenda*);
- Principalmente, o controle e arrecadação da *Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica* (CONDECINE), gerada pela veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais nacionais e estrangeiras no mercado nacional.

Outro fato ao qual devemos atentar é que as diretrizes da EMBRAFILME englobavam somente as manifestações cinematográficas, enquanto que a ANCINE amplia seu foco para as manifestações videofonográficas, operando também (mesmo que parcialmente) nos segmentos de TV por assinatura e de sinal aberto.

No entanto, alguns pontos ainda devem ser revistos pela entidade, como: os incentivos são concedidos aos projetos e não à produtora (dessa forma, as empresas não conseguem se capitalizar, ou seja, gerar um *capital de giro mínimo* que impulse novas produções). Esse fator é agravado pelo fato de 95% do orçamento global ser subsidiado a fundo perdido. Diferentemente da EMBRAFILME, em que parte dos projetos era financiada, e parte do valor devolvido servia para fomentar outras produções. Além disso, vale repensar a transferência do poder decisório, na escolha dos projetos a serem incentivados, das mãos da União, para as empresas “patrocinadoras”²¹. Outros fatores que merecem atenção são:

- projetos que incentivem a formação de público; principalmente no que tange à construção e implantação de salas em municípios em que a população desconheça o que seja um cinema;
- políticas públicas mais claras de apoio aos elos correspondentes à distribuição e exibição.

Como mencionamos anteriormente, o desenvolvimento de uma *indústria cinematográfica* decorre não só de ações de fomento, de incentivo financeiro. Ela

²¹ Optamos por indicar patrocinadores com aspas, pois, o valor repassado pelas empresas para os filmes provém de renúncia fiscal e não do caixa (ou orçamento de marketing) das empresas. Dessa forma, elas se beneficiam duplamente, pois investem em marketing e divulgação de suas “marcas” nos filmes, utilizando um valor que em tese não “pertence” à empresa, mas ao Estado.

dependerá de uma articulação sistêmica de todos os elos que compõem o ambiente audiovisual.

De fato, a criação da Agência, aliada às legislações que a precederam, interveio e impulsionou a atividade cinematográfica brasileira. Todavia, a Ancine ainda carrega um fardo contraditório em suas atribuições, pois, ao mesmo tempo em que é aclamada por suas ações de incentivo à produção cinematográfica independente e conseqüente aumento da produção, é também criticada pela forma de incentivo direcionada ao projeto e não à empresa produtora; pelo intenso “processo de internacionalização” (GATTI, 2007, p. 102-103) através do qual as *majors* foram incentivadas a participar diretamente da produção nacional²² e da instalação (sem restrição) dos monopólios e oligopólios internacionais nos setores de distribuição e exibição; pelo exíguo diálogo com o setor televisivo e pela incipiente ação do Estado frente às ações de formação de público para o filme nacional.

Bibliografia

- AMANCIO, Tunico. **Artes e Manhas da Embrafilme** – Cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977- 1981), Niterói: EdUFF, 2000.
- ARAÚJO, Luciana Corrêa de. **Estudos de Cinema**, SOCINE – Sociedade Brasileira de AUTRAN, Athur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. Tese de Doutorado defendida na Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- BARONE, João Guilherme. **Comunicação e Indústria Audiovisual**: cenários tecnológicos & Institucionais do cinema brasileiro na década de 1990. Porto Alegre: Biblioteca Ir. José Otão, 2005.
- GATTI, André Piero. **Agência Nacional do Cinema** (ANCINE) – Notas para uma história (2001 – 2003). In: MACHADO, Rubens; SOARES, Rosana de Lima; HERNANDES, Assunção. A política do audiovisual e o novo governo. In: **Revista de Cinema**, São Paulo, Vol. III, nº. 34, fev. 2003.
- ORTIZ, Renato. **A Moderna Tradição Brasileira** – Cultura Brasileira e Indústria Cultural, São Paulo: Brasiliense, 2001
- PÓ, Marcos, Quem regula as agências reguladoras?, **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 1, número 5, 2007.
- ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**, Saraiva, 4ª ed, 2003.
- SERAFIM, Liza. **Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras**: Entre projetos políticos e Modelo Institucional a ANEEL nos Governos FHC e Lula (1995 – 2005), Campinas, s/n, 2007.
- SILVEIRA, João da. Cinema: do Velho ao Novo Governo. In: **Revista de Cinema**, São Paulo, Vol. III, n. 34, fev. 2003.

²² Aqui nos referimos ao art. 3º da Lei do audiovisual, em que a empresa distribuidora de filme estrangeiro no mercado nacional, ao reverter parte do imposto seu devido em prol do patrocínio de obra independente brasileira ela passa a ser co-produtora da referida obra.