Fundação **Casa de Rui Barbosa**

www.casaruibarbosa.gov.br

Estado e cinema no início do século XXI: características de formação da ANCINE

Marcelo Ikeda*

Resumo: Este artigo busca examinar as características de formação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) como uma agência reguladora, e não como outro órgão governamental. Para tanto, busca-se relacionar os movimentos na política cinematográfica com os de transformação do Estado brasileiro no início dos anos noventa, entre a crise do Estado nacional-desenvolvimentista e a falência do Estado mínimo do Governo Collor. De outro lado, a ANCINE foi formada com um conjunto de limitações que impediram que ela exercesse plenamente seu objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da atividade audiovisual brasileira.

Palavras-chave: Estado e Cinema; ANCINE; Política Cultural

1. Introdução: a crise do Estado empresário e o surgimento do Estado Regulador

Após os atos do Governo Collor, em que, num único decreto, as instituições que apoiavam o cinema brasileiro foram extintas, levando a participação de mercado do filme nacional a menos de 1% em seu próprio mercado interno, houve, a partir da promulgação da Lei Rouanet, a reconstrução dos mecanismos estatais de apoio à atividade cinematográfica. Com a publicação da Lei do Audiovisual em 1993, houve a

* Professor do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (PPGCOM-UFF). Email: marceloikeda@ymail.com

consolidação de uma política cinematográfica baseada no modelo de incentivos fiscais. O apoio do Estado aos projetos cinematográficos passava a ocorrer numa nova base, num modelo distinto do ciclo anterior, com a criação dos mecanismos de incentivo, baseados em renúncia fiscal, em que pessoas físicas ou jurídicas realizam o aporte de capital num determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto de renda devido (CESNIK, 2002). Desta forma, o Estado continuava sendo o indutor do processo de produção cinematográfica, mas introduzia os agentes de mercado como parte intrínseca desse modelo. O Estado passava a agir no processo de desenvolvimento do audiovisual brasileiro de forma apenas indireta, estimulando a ação de terceiros, e não mais intervinha diretamente no processo econômico, produzindo ou distribuindo filmes. Apesar de os recursos em última instância permanecerem oriundos do Estado, a decisão de investir e a escolha dos projetos partiam de empresas do setor produtivo, cujo negócio muitas vezes sequer estava relacionado à atividade audiovisual. Este modelo, baseado em renúncia fiscal, era, de um lado, uma resposta às acusações de clientelismo na escolha dos projetos financiados pela Embrafilme, mas, por outro, representava a busca de uma aproximação com o setor privado, como desejo de uma reconquista do mercado interno que rapidamente passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico.

De outro lado, é preciso compreender que as transformações do apoio do Estado às produções cinematográficas fazem parte de um contexto mais amplo, tendo em vista as próprias transformações do papel do Estado brasileiro, introduzidas desde o Governo Collor. Essas transformações referem-se diretamente à crise do Estado nacional-desenvolvimentista de meados dos anos oitenta, com o ressurgimento dos ideais liberais, especialmente após o Consenso de Washington. Essas transformações, portanto, não foram simplesmente específicas do setor cinematográfico brasileiro mas devem ser entendidas dentro de um contexto de transformações do papel do Estado do início dos anos noventa, num processo não só do Estado brasileiro mas da grande maioria das nações latino-americanas.

No entanto, o binômio Lei Rouanet-Lei do Audiovisual não conseguiu restabelecer a produção brasileira nos níveis desejados por essa política industrialista, já que em 2001 a participação de mercado do filme brasileiro não conseguia se estabelecer na casa de dois dígitos (9,3%). Após a realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) em 2000, setores da classe cinematográfica, ligados aos segmentos de produção, distribuição e exibição, concluíram que era necessário um aprofundamento das ações do Estado. Uma das principais conclusões do Relatório Final do CBC era a necessidade de formação de um novo órgão central. No entanto, esse órgão central não poderia ser mais como no modelo anterior, em que a Embrafilme centralizava as atividades de produção e distribuição. Foi encontrado um modelo de órgão gestor que fosse compatível com o novo papel do Estado, no Governo Fernando Henrique Cardoso: nem o Estado interventor nacional-desenvolvimentista mas tampouco o Estado mínimo do Governo Collor, em que a cultura tornou-se uma questão exclusivamente do mercado.

Por outro lado, havia uma clara diferença em relação ao Governo Collor: enquanto este assumia uma postura tipicamente neoliberal, em que a participação do Estado deveria se restringir a suas funções primordiais, como um “Estado mínimo”, no Governo Fernando Henrique, o Estado deveria assumir um novo papel. Nem como agente direto da exploração das atividades econômicas, mas tampouco se ausentando completamente das atividades econômicas, totalmente entregues à ação do mercado. O Estado brasileiro passaria a assumir um papel intermediário: o papel da regulação.

Dessa maneira, esse novo órgão estatal – as agências reguladoras – deve exercer uma função de mediação, que envolve a busca por um equilíbrio sistêmico nas relações que se estabelecem entre os vários agentes envolvidos direta ou indiretamente na exploração desse ramo de atividade: de um lado, o poder concedente (o governo); de outro, o concessionário (as empresas privadas); e, por fim, o usuário (os consumidores do serviço). A ação das agências reguladoras buscaria um equilíbrio entre governo, empresas privadas e consumidores. De um lado, atuariam na prevenção de possíveis falhas de governo, em defesa de uma política de Estado. Essas poderiam ser vistas, por

exemplo, caso, um determinado governante proibisse um aumento de tarifas, ainda que previsto no contrato de concessão, num período próximo de uma sucessão eleitoral, visto que essa medida poderia prejudicar sua popularidade. No entanto, essa medida comprometeria o equilíbrio financeiro das empresas reguladas, prejudicando a manutenção dos serviços e a expansão dos atendimentos. De outro lado, as agências reguladoras defenderiam o interesse público, atuando contra as falhas de mercado, defendendo os direitos dos usuários e evitando a formação de cartel e a elevação arbitrária dos preços de oferta dos serviços.

De outro lado, para evitar as falhas de governo, as agências reguladoras foram criadas como órgãos de Estado com diversas características específicas. Entre elas, destacam-se as principais[1]:

– **autarquias especiais**: as agências reguladoras são estruturadas como autarquias especiais, que podem ser criadas ou extintas especificamente *por lei*, que estabelece seus objetivos específicos e suas formas de atuação. Dessa forma, não podem ser extintas ou ter suas atribuições modificadas por simples ato discricionário de um governante, assegurando sua continuidade por um horizonte mais estável.

– **independência administrativa e financeira**: uma das características mais discutidas das agências reguladoras é a sua independência, seja administrativa, seja financeira. Esse aspecto da independência – ou ainda, como alguns autores apontam, a sua *autonomia* – está intimamente relacionado com a característica da neutralidade, ou ainda do equilíbrio. De fato, para que a agência possa se posicionar de forma neutra em relação aos interesses dos três tipos de agentes em torno dos quais sua atividade gravita, é preciso que o órgão tenha características específicas, para que possa exercer de fato sua independência.

[1] Esta seção foi compilada de SOUTO (1999), MORAES (2002) e MARQUES NETO (2003).

Desse modo, existe uma relação institucional entre as agências reguladoras e os respectivos ministérios que não é de simples subordinação, mas sim de *vinculação*. Ora, pois caso houvesse uma subordinação, por exemplo, a necessidade dos atos administrativos da agência serem ratificados pelo ministério, haveria uma relação hierárquica que poderia gerar um obstáculo à plena autonomia de atuação da agência. Portanto, uma decisão de uma agência reguladora não pode ser contestada ou sofrer provimento de recurso para sua revisão por parte do ministério.

Um dos instrumentos legais das agências reguladores para assegurar sua independência é a *estabilidade de seus dirigentes*, através de um *mandato fixo*. Ou seja, a não ser em situações excepcionais, como um ato de improbidade apurado em processo administrativo ou judicial, transitado em julgado, o dirigente não pode ser exonerado pelo Poder Executivo, mesmo pelo próprio Presidente da República, como é o caso dos Ministros de Estado. Ou ainda, os diretores das agências reguladoras não podem ser exonerados *ad nutum*, por mero ato de vontade pelo Chefe do Executivo, mas apenas voluntariamente, através de renúncia, ou então por destituição, segundo os termos da lei.

Outro instrumento fundamental sobre a questão é a *autonomia financeira*. Marques Neto (2003) a define dessa forma:

> Já a autonomia financeira se caracteriza pela garantia de que os recursos financeiros necessários à atividade da Agência não dependerão da gestão do Tesouro (ou seja, sua liberação não demandará boa vontade do poder central).

De fato, a autonomia administrativa das agências de nada serviria caso a execução financeira do órgão dependesse de ato do Poder Executivo, já que, neste caso, uma ação da agência poderia ser obliterada por uma restrição orçamentária. Por isso, o princípio da autonomia financeira é decisivo para que a agência consiga na prática exercer a sua autonomia, executando os atos de sua atribuição.

Por isso, na lei de criação de cada agência existe uma previsão de *receita própria*, independentemente dos recursos diretamente repassados pelo Tesouro, em geral proveniente de cobrança de multas e arrecadação de contribuições específicas, proporcionais às receitas dos entes regulados.

Desse modo, as agências reguladoras seriam "órgãos de Estado", com uma independência administrativa e financeira em relação aos demais órgãos de governo mas com instrumentos normativos e sancionatórios que possam coibir as falhas de mercado, defendendo o interesse público. Para tanto, as agências são órgãos essencialmente técnicos, com especialização no setor de atuação, com uma posição de neutralidade e de equidistância entre poder concedente, setor regulado e usuários do serviço.

Portanto, se, de um lado, as privatizações de setores essenciais em meados da década de noventa foram realizadas pela necessidade de vultosos investimentos em infra-estrutura que não poderiam ser realizados pelo Estado, visto seu alto grau de endividamento, reflexo da crise da governança do Estado empresário, que se via ineficiente para a direta exploração desses serviços, era preciso oferecer um ambiente de estabilidade regulatória para as empresas privadas – inclusive estrangeiras – que passariam a explorar os serviços, de maneira a impedir que uma ação discricionária de um governante eleito pudesse prejudicar a perspectiva de recuperação dos grandes investimentos realizados, cuja perspectiva era necessariamente de longo prazo. Esse horizonte de estabilidade a longo prazo tornava-se possível através de um órgão de Estado, independente, neutro e técnico, que garantisse a perpetuação das regras previamente estabelecidas nos contratos de concessão quando dos processos de privatização dessas empresas estatais.

2. A ANCINE e as particularidades do setor cinematográfico

Dentro desse contexto de transformações do papel do Estado, o órgão central para gerir a atividade audiovisual foi formado, no final do Governo Fernando Henrique, como uma

agência reguladora, e não como uma secretaria de governo ou uma agência de desenvolvimento. No entanto, é preciso entender que a ANCINE foi um órgão atípico, dadas as características clássicas do modelo das agências reguladoras, estabelecendo um conjunto de paradoxos que dificultaram o atingimento de seus objetivos. Por outro lado, esse desenho institucional pode ser entendido como um prolongamento natural de um movimento mais amplo, que caracteriza o papel do Estado no apoio às produções cinematográficas desde o início dos anos noventa, baseado no modelo das leis de incentivo fiscais.

De um lado, o setor audiovisual possui características que o afastam de um setor tipicamente regulado através de uma autarquia especial. Primeiro, o setor audiovisual não se estrutura como sendo um monopólio natural. Ao contrário, o setor de produção de obras audiovisuais é extremamente fragmentado, apresentando uma estrutura competitiva. Segundo, não se trata, diretamente, de um bem essencial, como energia elétrica ou telecomunicações, que funciona seja como insumo básico utilizado na produção de todos os demais setores da economia seja para o cotidiano das famílias. Por fim, não se trata de um setor privatizado, cujo funcionamento, anteriormente realizado diretamente pelo Estado, passa a sê-lo também por empresas privadas.

Por outro lado, ainda que não seja um monopólio natural (como petróleo ou telecomunicações) ou um bem essencial (saúde e vigilância sanitária), a existência de uma agência reguladora como protetora da produção de obras audiovisuais, especialmente as cinematográficas, parte das características específicas do produto audiovisual. Por um lado, baseia-se em princípios como o da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, que defende o direito soberano das nações de realizarem medidas de proteção de suas indústrias culturais no sentido de garantirem que as diferentes expressões culturais possam sobreviver, num cenário de convergência tecnológica em que algumas poucas megacorporações podem completamente dominar a difusão de bens culturais. Isso parte da idéia de que os bens culturais, diferentemente de uma *commodity* pura, não

são simplesmente substituíveis por equivalentes estrangeiros, já que os produtos culturais nacionais devem ser preservados por exprimir valores intrínsecos de um povo.

Além disso, os bens culturais possuem características de um bem público, embora os economistas divirjam entre considerá-los como um bem público de fato, ou, de forma mais cautelosa, como um bem meritório (TOLILA, 2007). De qualquer forma, em um ou outro caso, é possível afirmar que as obras culturais possuem inequívocas características de bens públicos, como a *não-exclusão* e a *não-rivalidade* no consumo. Dessa forma, pelas suas características singulares, provocam *externalidades positivas*, trazendo repercussões que não são completamente recuperáveis pelos agentes econômicos que a produziram. Quando, por exemplo, um filme como *Tropa de Elite* ganha o principal prêmio no Festival de Berlim e gera uma ampla discussão social sobre o aparato das forças policiais e o financiamento do tráfico de drogas, ele produz ganhos que extrapolam a empresa produtora ou mesmo o setor cinematográfico. Como bem público, a produção audiovisual deve ser estimulada pelo Estado, pois produz impactos positivos que não exclusivos de seu respectivo setor produtivo de origem ou de seus consumidores, mas que repercutem, de forma indireta, em toda a sociedade[2].

Por fim, apesar de o setor de produção apresentar uma estrutura competitiva, o setor audiovisual, e em especial o cinematográfico, é extremamente concentrado, dominado por um oligopólio global que concentra seu domínio na atividade de distribuição. No Brasil, assim como na grande maioria dos países do mundo, mesmo em países europeus com alto nível de desenvolvimento de seus setores industriais, como a Alemanha e a Espanha, o produto cinematográfico nacional ocupa uma participação de

[2] Esta é uma ampla discussão provocada pela economia da cultura, sobre as características dos bens culturais como bens públicos, que justificariam a ação do Estado, já que o interesse público sobrepujaria a mera vontade individual das empresas produtoras desses bens. Não conseguirei abordar com mais detalhes essa discussão, que pode ser melhor compreendida a partir de autores como VOGEL (2001), BERHAMOU (2002) e o já citado TOLILA (2007), entre outros.

mercado bastante inferior aos produtos estrangeiros[3], distribuídos pelas majors (FOX, Disney, Sony, Paramount, Universal, Warner) – um oligopólio global que corresponde aos "filmes hollywoodianos", originalmente produzidos pelos estúdios, mas cuja produção atual tornou-se mais complexa e dinâmica, conforme os rumos de um capitalismo contemporâneo, num processo de mundialização dos fluxos financeiros e da formação de grandes conglomerados universais[4]. Desse modo, o setor se estrutura com elevadas barreiras à entrada, seja pelas economias de escala relativas à exploração dos mercados a nível global (com alta possibilidade de dumping, dados que os custos de replicação são insignificantes em relação ao custo originário do protótipo) seja pelos vultosos investimentos de marketing, que estruturam tais produtos como marcas de sólida reputação, dificultando o ingresso de entrantes[5].

Se há um entendimento que a produção de obras cinematográficas é um bem público, sendo de interesse público o desenvolvimento do setor, parece ser elucidativo o fato de que, entre os diversos campos do setor cultural, justamente a atividade cinematográfica seja estruturada a partir desse modelo, devido à sua evidente vocação industrial, de consumo de massa, em larga escala. Além disso, o modelo de desenvolvimento do setor, em paralelo às próprias transformações do papel do Estado a partir do início da década de noventa, deve ser de outra natureza, de modo que as empresas privadas passem a ser o motor do processo de desenvolvimento setorial.

Por um lado, a criação de um órgão de Estado tipicamente diferenciado de um órgão de governo, como é o caso do modelo das agências reguladoras, pode ser entendido como

[3] A participação desses países não atinge a casa dos 20%. Ver FOCUS (2009).

[4] Diversos autores examinaram em mais detalhes a formação dos grandes conglomerados midiáticos como reflexo de um processo de globalização, entre eles, KUNZ (2007) e, no Brasil, MORAES (2002). Uma abordagem mais geral também pode ser vista em IKEDA E SANTOS (2010).

[5] Mais detalhes sobre os tipos de barreiras à entrada na economia do audiovisual podem ser vistos em BRITTOS E KALIOSKE (2009).

uma direta resposta às acusações de clientelismo e corrupção da Embrafilme, apontando para as distorções das falhas de governo que teriam ocorrido no período anterior.

Por outro lado, são coerentes com o próprio modelo de financiamento das atividades cinematográficas proposto a partir das leis de incentivo, em que o aporte de recursos para a produção não é mais promovido diretamente pelo Estado, mas a partir da investidores privados ou estatais, buscando um estímulo à competitividade. Assim como o fomento à atividade possui participação indireta do Estado, o modelo de gestão também é indireto: o Estado não mais participa diretamente nem da produção nem da gestão da política setorial, mas apenas indiretamente, promovendo um equilíbrio sistêmico entre a vontade dos governos e as demandas do próprio setor regulado.

Desse modo, é como se o modelo das agências reguladoras fosse adaptado para as necessidades específicas do setor cinematográfico brasileiro no início deste século, em consonância com um novo modelo de participação do Estado e com a percepção de que se trata de um ramo de atividade tipicamente industrial, que deve ser estimulado com uma base desenvolvimentista. O novo órgão de Estado teria, portanto, uma função de buscar um equilíbrio entre a vontade do governo (protegendo o setor de ameaças de corrupção e de clientelismo), as demandas do setor regulado e as necessidades dos consumidores (já que é de interesse público o acesso a obras audiovisuais nacionais).

3. Limitações à plena atuação da ANCINE

A redação da Medida Provisória ofereceu poucas possibilidades para a ANCINE atuar efetivamente como agente de desenvolvimento do setor cinematográfico brasileiro, já que, como agência reguladora, sua função era mais propriamente de mediação de conflitos e de equilíbrio sistêmico. Por outro lado, em contraposição às demais agências reguladoras, a ANCINE tinha restrições quanto à aplicação dos instrumentos de regulação do mercado cinematográfico. A seção a seguir mostrará algumas das

limitações da ANCINE para atingir seus objetivos, conforme discriminados na MP 2228-1/01.

Com isso, a ANCINE se tornou basicamente uma gestora dos mecanismos de incentivo fiscal já existentes, aperfeiçoando os procedimentos de apresentação e acompanhamento dos projetos com recursos incentivados, além de arrecadar a CONDECINE, sua principal fonte de recursos. Mas não conseguiu implementar um novo padrão de atuação do Estado na busca do desenvolvimento integrado visando a autossustentabilidade do setor, como era a expectativa do setor, e segundo os próprios objetivos da Agência como descritos na MP 2228-1/01.

Apesar de serem órgãos bastante diferentes, criados em momentos distintos, havia inevitavelmente uma expectativa do setor cinematográfico que a ANCINE resgatasse o ciclo de desenvolvimento da época áurea da Embrafilme. No entanto, na prática, a ANCINE viu limitadas suas possibilidades de efetivamente intervir no mercado cinematográfico de forma decisiva, sendo uma gestora de mecanismos indiretos cujas limitações eram cada vez mais visíveis.

3.1. Cota de Tela

Um dos instrumentos de regulação mais conhecido do setor audiovisual é a chamada “cota de tela”, mecanismo previsto no Art. 55 da MP 2228-1/01, que prevê que as salas de exibição comerciais brasileiras devem exibir um número mínimo de dias de obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras.

> Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.
>
> §1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte.

> §2º A ANCINE aferirá, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo.
>
> §3º As obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput.

Como vemos acima, a definição desse número de dias mínimo não é feito nem pela ANCINE nem pelo Conselho Superior, e sim por um Decreto Presidencial. A função da ANCINE na Cota de Tela, portanto, se resume à aferição dos dias exibidos pelas empresas (ou seja, se o complexo exibidor cumpriu a obrigatoriedade) e à penalidade das empresas que por ventura não a tenham cumprido. Dessa forma, a Cota de Tela como instrumento de regulação de mercado acaba enfraquecida pela possibilidade de critérios políticos que possam contaminar o efetivo cálculo da obrigatoriedade: por um lado, o Governo pode querer elevar a Cota para um número de dias superior ao equilíbrio das empresas exibidoras, buscando estimular filmes promovidos por seu programa de fomento; por outro, pode reduzir a Cota dadas as pressões dos grandes grupos exibidores.

De outro lado, a obrigatoriedade de exibição abrange apenas os segmentos de salas de exibição e de vídeo doméstico. Para as televisões – seja TV por assinatura ou TV aberta – a MP 2228-1/01 apresenta a possibilidade de existência dessa cota, a ser estabelecida apenas por lei. Conforme o Art. 57 da MP 2228-1/01 (grifo meu):

> Art. 57. Poderá ser estabelecido, **por lei**, a obrigatoriedade de veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente em outros segmentos de mercado além daqueles indicados nos arts. 55 e 56.

Os Arts. 55 e 56 apontam a definição da cota nos segmentos de mercado de salas de exibição e vídeo doméstico, respectivamente, sendo dispostos anualmente por decreto. Já para os demais segmentos de mercado, conforme disposto no caput do Art. 57 da referida MP, a exigência é ainda maior: mesmo o decreto não é suficiente, havendo a necessidade de dispositivo legal específico. Dessa forma, a possibilidade de a ANCINE

editar medida regulatória para esses segmentos de mercado se torna ainda mais dificultada, especialmente porque, na prática, conforme detalhado por autores como BOLAÑO (1999) e CAPPARELLI (2002), parte expressiva dos congressistas possuem interesses diretos no setor de radiodifusão, sendo detentores diretos ou indiretos, de concessões de afiliadas, retransmissoras ou repetidoras, querendo portanto preservar a perpetuação do atual modelo de radiodifusão brasileiro, baseado na produção própria.

3.2. Mudanças na destinação da CONDECINE

Como abordamos anteriormente, um dos principais instrumentos de autonomia das agências reguladoras em relação ao governo é a sua autonomia financeira, garantida através de possibilidades de receita própria das agências.

As receitas da ANCINE estão estipuladas no Art. 11 da MP 2228-1/01. Apesar de o artigo listar 13 tipos de receitas, grande parte delas são receitas meramente residuais, como doações, venda de bens imóveis de sua propriedade, venda de publicações, entre outras. As três principais fontes de receitas da ANCINE seriam, portanto, as seguintes:

- a CONDECINE (inciso I)
- 3% do FISTEL (inciso II)
- Dotações da União (inciso VI)

A CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), conforme disposto no Art. 32 da referida MP, tem como fato gerador “a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas”. Ou seja, é um tributo que incide diretamente sobre a exploração econômica da própria atividade audiovisual. Funciona, portanto, como um mecanismo de retroalimentação, de forma que o próprio desenvolvimento da atividade econômica geraria uma perspectiva de receita crescente para a agência, que exercerá esforço de fiscalização proporcional ao tamanho do mercado. De forma análoga, o FISTEL é uma contribuição que incide sobre a atividade do setor de telecomunicações, preparando a

agência para um possível cenário de convergência, sendo atualmente arrecadado pela ANATEL.

As duas fontes de receita acima citadas passam a ser fundamentais para caracterizar a autonomia financeira da ANCINE, já que independem de verba orçamentária, diretamente repassada pelo Governo. Tratam-se, como apresentamos, de contribuições que têm origem na própria atividade econômica, diretamente (no caso da CONDECINE) ou indiretamente (no caso do FISTEL).

A Lei 11.437/07 criou um novo mecanismo de fomento para a atividade audiovisual: o Fundo Setorial do Audiovisual. Após os mecanismos de incentivo fiscal que forneceram a base para o chamado processo de "retomada" do cinema brasileiro em meados dos anos noventa, o FSA insere mecanismos que prevêem que os recursos sejam em sua grande maioria reembolsáveis, e não integralmente a fundo perdido, como os mecanismos anteriores. Por isso foi recebido com grande expectativa pela opinião pública e pela classe cinematográfica.

O Art. 2º da Lei 11.437/07 define as receitas do recém-criado FSA, listando 10 fontes de receitas distintas. Três delas são as fontes principais:

- a CONDECINE (inciso I)
- 3% do FISTEL (inciso II)
- Dotações da União (inciso VI)

Além disso, no seu Art. 20, a Lei 11.437/07 revoga parte do Art. 11 da MP 2228-1/01 (os incisos I, II, IV e XIII), exatamente os que dispõem sobre as receitas da ANCINE advindas do FISTEL e da CONDECINE.

De fato, o próprio Art. 1º da Lei 11.437/07 dispõe o seguinte:

> Art. 1º O total dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, será destinado ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, criado pela Lei

> no 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, o qual será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

Com essas alterações, a principal receita orçamentária da ANCINE passou a ser as dotações do Orçamento-Geral da União, perdendo a Agência para o FSA as receitas dos tributos que incidiam – direta ou indiretamente – sobre a atividade audiovisual, que retornavam, ainda que parcialmente, para a Agência.

Dessa forma, a alteração da Lei 11.437/07, se por um lado, pode ser vista como positiva, no sentido de criar um novo mecanismo de fomento para a atividade audiovisual, impulsionando o seu desenvolvimento, criando políticas de promoção da competitividade do produto nacional, por outro lado, pode ser entendido como um enfraquecimento do modelo das agências reguladoras, reduzindo a autonomia financeira da agência, que passa a ficar extremamente vulnerável às ações de contingenciamento do Poder Executivo. Nesse caso, aumentam as possibilidades da chamada “captura” da Agência pelo poder público, já que, por uma ação intempestiva do Governo, a Agência pode ver comprometida sua execução orçamentária, o que poderia provocar uma redução de sua capacidade de execução ou mesmo de fiscalização do setor.

3.3. A ANCINE como uma agência regulamentadora

A atuação da ANCINE no período, portanto, se resumiria a publicar instruções normativas, disciplinando aspectos previstos na lei de formação da agência. Essas normas, no entanto, não incidem diretamente na proposição de uma nova relação sistêmica, necessária para a alavancagem das produções audiovisuais brasileiras. Dessa forma, a ANCINE simplesmente se limitou a publicar normas que aperfeiçoaram os procedimentos operacionais de aprovação e acompanhamento dos projetos inscritos para a captação de recursos incentivados, mas sem propor uma reavaliação mais profunda desses próprios procedimentos no sentido de uma maior eficácia na utilização

desses mesmos recursos. Ou seja, a ANCINE se tornou uma mera gestora das leis de incentivo fiscais, cujas limitações estavam cada vez mais evidentes, ao invés de propor mecanismos alternativos que reduzissem suas distorções. De fato, antes de se tornar de fato uma agência de desenvolvimento, ou ainda, conforme sua vocação, uma agência reguladora, a ANCINE se revelou na prática, uma agência meramente regulamentadora.

A ANCINE editou 91 instruções normativas entre março de 2002 e dezembro de 2010. O grande número de instruções pode surpreender, mas, no entanto uma análise mais atenta nos leva a perceber que boa parte das normas editadas ou complementam normas previamente existentes ou simplesmente as revogam, substituindo-as. Ou seja, grande parte das instruções normativas são aperfeiçoamentos de normas anteriores. Por isso, 33 instruções normativas entre as 91 editadas não estão mais em vigor, tendo sido revogadas por dispositivos posteriores.

Entre as 91 normas editadas, 41 delas são exclusivamente dedicadas à normatização dos mecanismos de incentivo fiscal, desde o recolhimento referente ao Art. 3º da Lei do Audiovisual e ao Art. 39, X, da MP 2228-1/01, passando pela apresentação e acompanhamento de projetos incentivados, até a prestação de contas dos recursos incentivados. Outras 16 instruções normativas são relativas à concessão de outorgas, seja em relação ao registro de empresas ou de títulos de obras publicitárias ou não-publicitárias. Entre elas, constam as normas para o pagamento da CONDECINE.

Dessa forma, a ação da ANCINE se concentra em basicamente regulamentar, através de instruções normativas, os principais dispositivos legais previstos na MP 2228-1/01, principalmente os relativos à gestão dos projetos com captação de recursos pelas leis de incentivo fiscal e ao registro, com fins de arrecadação da CONDECINE. Estas normas, portanto, mais disciplinam a gestão dos recursos preexistentes do que efetivamente apontam caminhos de política pública na direção do desenvolvimento sistêmico da indústria cinematográfica brasileira.

Foram poucas as medidas da ANCINE que efetivamente apontaram caminhos de intervenção no mercado cinematográfico. Entre elas, destacam-se:

- **Cota de tela**: regulamentando a apresentação dos relatórios e critérios utilizados no cumprimento da obrigatoriedade. O elevado número de normas (9) se justifica pela opção da ANCINE de apresentar uma nova IN a cada novo decreto que estabelece a obrigatoriedade.

- **Mecanismos de fomento automático**: a partir de novembro de 2005 (IN 44), a ANCINE regulamentou o Prêmio Adicional de Renda, mecanismo de fomento automático previsto no Art. XX da MP 2228-1/01. Em setembro de 2006 (IN 56), houve a criação do Prêmio de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB). Ambos os mecanismos serão detalhados no capítulo 4.

- **Programa de universalização do acesso**: a IN 77, de outubro de 2008, estabeleceu as normas para a execução do programa de fomento à universalização do acesso às obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de longa-metragem no segmento de mercado de salas de exibição. A iniciativa, inspirada no “vale-cinema” do Governo de São Paulo, consistia no subsídio ao preço do ingresso durante uma semana cinematográfica. A ANCINE complementava o valor do ingresso ao exibidor para uma cartela de filmes brasileiros que tinham o preço do ingresso a preços promocionais. Tratou-se de uma rara iniciativa da Agência para estimular a demanda por filmes nacionais, e não exclusivamente pela ótica da oferta. No entanto, a ação se resumiu a uma única semana e a ANCINE não divulgou os números consolidados sobre o aumento do número de ingressos vendidos em consequência a este estímulo.

- **Promoção de longas brasileiros no exterior**: esta IN normatiza o apoio a filmes brasileiros selecionados para a mostra competitiva de festivais internacionais, fornecendo passagens aéreas para um membro da equipe (preferencialmente o diretor ou o produtor) e cópias legendadas da obra selecionada. Os festivais

internacionais são divididos em níveis (A, B e C) segundo a sua relevância, e o apoio da ANCINE é proporcional à classificação de cada festival. Ou seja, essa IN não se trata de uma iniciativa programática que visa ao incremento da participação do produto brasileiro no mercado externo, mas meramente garante a presença do realizador e do filme em alguns festivais internacionais.

- **Envio de dados** – salas de exibição e vídeo doméstico: as INs disciplinam o envio de informações sobre receita no mercado de salas de exibição e vídeo doméstico, conforme as mudanças na regulamentação previstas pela Lei 11.437/06, descritas na seção anterior. Quando ao mercado de salas, as INs preveem o envio das informações tanto por parte dos exibidores quanto pelos distribuidores. No entanto, a ANCINE divulga os dados sobre receita e número de ingressos vendidos no mercado de salas apenas pela ótica dos distribuidores, através do Observatório do Cinema e do Audiovisual (www.ancine.gov.br/oca). Os dados por grupo exibidor e relativos ao homevideo ainda não foram disponibilizados pela ANCINE.

Dessa forma, é possível concluir que, à exceção das normas relativas à Cota de Tela, um velho dispositivo conhecido do cinema brasileiro desde a Era Vargas, diretamente previsto no Art. 55 da MP 2228-1/01, que possui a simpatia dos cineastas brasileiros, já que estabelece diretamente uma reserva de mercado para a obra cinematográfica brasileira, não houve a edição de instrumentos de regulação propriamente ditos do mercado cinematográfico. Indiretamente poderíamos considerar a regulamentação do envio de dados sobre dois segmentos de mercado: as salas de exibição e o vídeo doméstico. No entanto, o recebimento de dados, mais do que um instrumento em si de regulação, é mais propriamente um meio para que, a partir da compilação e análise dos dados recebidos, a ANCINE possa identificar distorções ou gargalos que justifiquem, num momento seguinte, a edição de normas que visem ao enfrentamento desses obstáculos na direção do desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira.

Dessa maneira, as agências reguladoras não são responsáveis pela formulação das políticas setoriais, mas apenas exercem a atividade de regulação, atuando no sentido

de corrigir distorções e promover o equilíbrio entre a relação dos agentes. Mas por outro lado, nos próprios objetivos e competências da ANCINE, conforme estabelecidos na MP 2228-1/01, estão metas como o desenvolvimento do setor audiovisual e a busca pela autossustentabilidade. No entanto, a própria lei de formação da ANCINE a instruiu com poderes limitados para efetivamente regular o mercado audiovisual.

Portanto, como a ANCINE não formula a política setorial (que cabe ao Conselho Superior do Cinema) e, por outro lado, não existem metas previstas para as empresas reguladas, (como existe, por exemplo, nos contratos de concessão dos setores privatizados), a agência ficou impotente para propor medidas que visem o desenvolvimento do mercado cinematográfico. É como se o poder público se tornasse refém da iniciativa dos próprios agentes estabelecidos nesse mercado, a quem cabem as ações de prospecção para o desenvolvimento setorial.

Diante dos gargalos que o modelo de financiamento à produção, baseados nos incentivos fiscais, não conseguiu superar, a ANCINE se revelou sem a força necessária para propor medidas e ações de superação desses gargalos, já que sua esfera de ação é mais reativa, no sentido de corrigir distorções, do que propriamente propositiva de novos caminhos.

Referências Bibliográficas

BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. São Paulo: Ateliê Editorial. 2007.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *A economia política da televisão brasileira*. In: RBCC, XXII, n. 2. São Paulo: INTERCOM, 1999.

CAPPARELLI, Sérgio. *Televisão e Capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: LPM, 1982.

CESNIK, Fábio. *Guia do Incentivo à Cultura*. Barueri: Manole, 2002.

FOCUS. *FOCUS 2009*: Tendances du marché mondial du film. Strassburg: Observatoire européen de l'audiovisuel, 2009. Disponível em:

<http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2009.pdf>. Acessado em: 11/01/2011.

IKEDA, Marcelo e SANTOS, Guiwhi. Enfrentando Hollyworld. In: *Le Monde Diplomatique*, n. 33. São Paulo: Instituto Pólis, abril de 2010, p. 31.

KUNZ, William M. *Culture conglomerates: consolidation in the motion picture and television industries*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield, 2007.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo *.Agências Reguladoras - Instrumentos do Fortalecimento do Estado*. São Paulo: ABAR, 2003.

MORAES, Alexandre de (org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Dênis de. Mídia e globalização neoliberal. In: *Contracampo*, Vol. 7. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002, p. 7-22.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. "Agências Reguladoras". In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 216**.** Rio de Janeiro: Renovar, abril-junho, 1999.

TOLILA, Paul. *Cultura e Economia: Problemas, Hipóteses, Pistas*. São Paulo: Iluminuras, Itaú Cultural, 2007.

VOGEL, Harold. *Entertainment Industry Economics.* 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.