

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ESTADO E SOCIEDADE: O ITINERÁRIO DAS
POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS, ATRAVÉS
DO FOMENTO AO CINEMA**

ILAN NAIDIN DO VALE
matrícula nº 110051606

ORIENTADOR: Prof. Jaques Kerstenetzky

Abril 2018
Rio de Janeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ESTADO E SOCIEDADE: O ITINERÁRIO DAS
POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS, ATRAVÉS
DO FOMENTO AO CINEMA**

ILAN NAIDIN DO VALE
matrícula nº 110051606

ORIENTADOR: Prof. Jaques Kerstenetzky

Abril 2018
Rio de Janeiro

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

Para Paulo, Marcia, Cília e Rosita

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai, Paulo, pelo valor que me fez dar à educação.

Agradeço à minha mãe, Marcia, sobretudo pelo apoio incondicional.

À minha irmã, Luna, e minhas avós, Rosita e Cília, que nunca deixaram de me incentivar.

Ao meu orientador, Jaques Kerstenetzky, pela atenção, disponibilidade e integridade.

À Bianca Hermann, cujo trabalho e suporte viabilizou essa monografia, e Marcos Comaru, que acreditou em mim antes mesmo que eu o fizesse.

À Aline Lisboa Martins e Christine Day, que contribuíram para o meu crescimento pessoal, tornando possível esse trabalho.

Aos amigos que, cada um a sua maneira, me incentivaram a encarar esse desafio. Destaco aqueles que foram essenciais à conclusão do processo: Isadora, João, Paulo, Bruno, Jota, Rubel e Ana.

Aos colegas de faculdade, que facilitaram a caminhada e a deixaram bem mais prazerosa.

Aos professores do IE, pela dedicação e esforço em construir um ensino público de qualidade.

Em especial à Esther Dweck, que acolheu e incentivou minhas dúvidas.

Por fim, à equipe de Assessoria de Análise Econômica e Gestão de Riscos da CVM, em especial Wang Jiang Horng e Paula Marina Sarno, que compartilharam sua experiência e contribuíram imensamente com o meu crescimento.

RESUMO

Esse trabalho se propõe a analisar a trajetória das políticas culturais brasileiras desde a colônia até o governo Lula (2008), com especial atenção àquelas voltadas para o cinema. Nesse setor, o estudo investiga as suas características específicas que o faz dependente do Estado e sensível à oscilações na economia e investidas da concorrência estrangeira, entaves à criação de uma indústria autossustentável. Por fim, esta monografia tenta explicar o porquê da escolha incomum do formato de agência reguladora para gerir o cinema brasileiro.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
Concine	Conselho Nacional de Cinema
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento do Cinema Nacional
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes S/A
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNCINES	Fundos de Financiamento à Indústria Cinematográfica Nacional
Gedic	Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
INC	Instituto Nacional do Cinema
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MinC	Ministério da Cultura
PNC	Política Nacional de Cinema.
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - POLÍTICA CULTURAL: O QUE É E COMO COMEÇOU	10
I.1 Definindo política cultural	10
I.2 O início da política cultural brasileira	10
CAPÍTULO II - UMA POLÍTICA CULTURAL VOLTADA PARA O CINEMA	12
II.1 A primeira legislação	12
II.2 A experiência da Embrafilme	13
II.3 Um novo modelo	15
CAPÍTULO III – O MODELO DE AGÊNCIA REGULADORA	20
III.1 A reforma na administração pública	20
III.2 O caso brasileiro	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

INTRODUÇÃO

O cinema surgiu no final do século XIX como resultado de uma invenção tecnológica, logo era caro e de difícil manejo. Porém, logo se viu que, por não requerer conhecimento prévio, como ler um idioma, e ser reprodutível, diferentemente do teatro, a nova tecnologia tinha grande potencial de comunicação, isto é, levar uma mensagem a um grande número de pessoas. Assim, o cinema se mostrou parte de uma cultura industrial, tanto pelo maquinário e técnicas necessárias para a produção, quanto na escala de público que é possível atingir. Por essas características, Theodore W. Adorno considerou o cinema como parte de uma Indústria Cultural, conceito que o próprio formulou para falar da massificação da cultura, isto é, a transformação do receptor da arte de sujeito em consumidor, espectador (BARBOSA, 2012, p.10). Devido a essas grandes demandas técnicas na produção e reprodução da nova arte, se torna caro fazer um filme, surgindo então a necessidade de o Estado ajudar na formação de um novo mercado produtor e consumidor de cinema. Porém, se a ideia era que o governo desse um empurrão inicial no setor para que futuramente ele se sustentasse sozinho, esse projeto falhou. Como vamos mostrar, o cinema brasileiro nunca conseguiu se sustentar sem apoio e até hoje depende do auxílio do Estado para sobreviver. Esse apoio é alvo de muitos debates já que, como cultura de massa, é sedutor para os governos (principalmente os mais autoritários) definir qual a imagem do país que o cinema vai passar, tanto para os moradores quanto internacionalmente. Por outro lado, sendo um investidor importante, o Estado não pode se furtar da responsabilidade de escolher e justificar quais projetos serão beneficiados. Devido a essa dualidade, várias formas de apoio e desenhos institucionais foram testados visando encontrar a melhor forma de atuação entre esse dois extremos.

Contudo, antes de passar a análise dos casos de incentivo ao setor cinematográfico, vamos passar à definição de política cultural e reconstruir brevemente o seu histórico no país.

“o cinema é uma indústria, certo; mas uma indústria cultural. Uma indústria cultural tem que ser amparada pelos órgãos oficiais, tem que ter do Estado todo o incentivo possível e ao mesmo tempo toda a liberdade possível” (GLAUBER ROCHA apud ORTIZ RAMOS, 1983, p. 58).

CAPÍTULO I – POLÍTICA CULTURAL: O QUE É E COMO COMEÇOU

I.1 Definindo política cultural

“Desde 1934, quando surgiu o primeiro órgão estatal preocupado com as questões cinematográficas, todos os seus sucessores intervieram no mercado, mas nem sempre formularam uma política cultural como parte das políticas públicas” (SIMIS, 1992, p.1). Para entender essa frase da pesquisadora Anita Simis e suas implicações é necessário antes definir os conceitos que nela aparecem. A própria autora define política pública como “a escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis” (SIMIS, 2007, p.1). Dentro dessa interação entre Estado e sociedade está a parte que interessa a este estudo, que são as políticas voltadas para a área de cultura, assim definidas por CANCLINI (2001, p. 65): “conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social”. TEIXEIRA COELHO (1997, p.292) acrescenta ainda a noção de ciência da organização das estruturas culturais, definindo política cultural como “o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável.” Portanto, a política cultural diz respeito às ações do Estado, mas não só dele, para pensar, desenvolver e preservar a cultura e suas manifestações no âmbito do território nacional ou de cidadãos do país.

I.2 O início da política cultural brasileira

Durante a maior parte da existência do que chamamos de Brasil o governo estava subordinado à Portugal. O projeto português para esta terra consistia na exploração dos recursos materiais que ela dispunha em benefício da metrópole (COUTINHO, 2005, p.37), diferentemente da administração espanhola, por exemplo, que no mesmo período colonial criou 30 universidades (Buchbinder, 2005, p.13, apud RUBIM, 2007, p.185), favorecendo o desenvolvimento de uma intelectualidade local. Portanto, enquanto colônia, o Brasil não só

não teve uma política cultural como qualquer tentativa autônoma de organização e distribuição de conteúdo era desincentivada. Segundo COUTINHO (2005, p.19) “a organização da cultura, se é que se pode falar de "organização" nesse caso, era tosca e primitiva”. Com a independência e posterior proclamação da república o cenário para a cultura não se alterou significativamente, já que foram mudanças no alto comando, sem diferenças substanciais na composição da sociedade. É sabido que Dom Pedro II era um grande admirador de novas tecnologias e ele mesmo criou alguns institutos históricos e geográficos, mas o comportamento de um mecenas, ainda que seja o imperador, não configura uma política organizada, conforme a definição de política cultural. Nessa época, a cultura costumava ser vista como um privilégio, um ornamento (COUTINHO, 2000, apud RUBIM, 2007, p.185) usado pela alta sociedade para demonstrar conhecimento. No campo prático, o que era visto como bem cultural era o patrimônio material que se dispunha (edifícios arquitetônicos) e o embrião do que seria uma política cultural visava a conservação dos mesmos.

Na década de 1920 começam a aparecer os efeitos da crescente industrialização do país, com uma incipiente classe média urbana que tende a consumir mais cultura que a população agrária. Reflexos disso são a Semana de Arte Moderna, a passagem de Mario de Andrade pela Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo e a implementação do Ministério de Saúde e Cultura em 1930, com destaque para o período em que Gustavo Capanema esteve à frente do mesmo. Com o golpe de 30, a elite urbana vai substituir a elite cafeeira no comando do país, e com ela uma atenção maior à área de cultura.

CAPÍTULO II - UMA POLÍTICA CULTURAL VOLTADA PARA O CINEMA

II.1 – A primeira legislação

Em 1932 é editado por Getúlio Vargas um decreto que criava a primeira política de incentivo ao cinema nacional, a saber, a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais proporcionalmente aos estrangeiros e a redução na tarifa alfandegária para importação de películas. Sobre essa política inaugural, Anita Simis diz:

”O decreto é ilustrativo de todas as intenções da política oficial e contém também os germes de grande parte das medidas introduzidas ao longo dos anos posteriores, isto é, da forma como o Estado interveio nas atividades cinematográficas, fossem elas de produção, reprodução, comercialização, venda, locação, permuta, exibição, importação ou exportação de obras cinematográficas.” (SIMIS, 2010, p.142).

Como a autora salienta, esse tipo de incentivo (conhecido como cota de tela) é utilizado até hoje e teve grande impacto no desenvolvimento do cinema nacional. Junto com os incentivos, a ditadura de Vargas, como é próprio dos governos autoritários, também interferiu na produção cultural através da censura, que determinava o que podia ou não ser veiculado de acordo com a imagem que o governo queria construir para o país. Como afirma RUBIM (2007, p.18) “A gestão inauguradora de Vargas/ Capanema cria uma outra e difícil tradição no país: a forte relação entre governos autoritários e políticas culturais. Ela irá marcar de modo substantivo e problemático a história brasileira das políticas culturais nacionais.”

Ainda em 1945, mas após a deposição de Getúlio Vargas, a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros passa de um para três ao ano, o que faz a produção nacional aumentar consideravelmente. Esse período de democracia entre ditaduras foi de grande florescimento cultural e, ainda que sem grandes políticas culturais, levou a criação de alguns órgãos que vão ajudar a estruturar o setor, como os Centros Populares de Cultura e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Porém, ambos tiveram vida curta: foram extintos no primeiro ano após o golpe militar de 1964, bem como uma série de outras instituições de fomento a cultura. Sobre esse período, Albino Rubim escreve:

“A ditadura cívico-militar de 1964, outra vez, reafirmou a triste tradição do vínculo entre políticas culturais e autoritarismo. Os militares reprimiram, censuraram, perseguiram, prenderam, assassinaram, exilaram a cultura, os

intelectuais, os artistas, os cientistas e os criadores populares, mas, ao mesmo tempo, constituíram uma agenda de “realizações” nada desprezível para a (re)configuração da cultura no Brasil.” (RUBIM, 2010, p.57).

Apesar de ter ficado famoso por sua agenda negativa (repressão, censura), o governo militar teve grande participação no crescimento da indústria cinematográfica brasileira.

“Foi, portanto, o Estado militar que consolidou o país na era do capitalismo internacional e impôs o acesso econômico das massas aos benefícios da industrialização e modernização do Brasil. Essa reorientação econômica trouxe consequências imediatas para a cultura: à medida que houve crescimento do parque industrial e do mercado de bens materiais, de maneira geral, fortaleceu-se a produção de cultura e o mercado de bens culturais.” (BAHIA, 2012, p.47).

II.2 A experiência da Embrafilme

A criação da Embrafilme foi produto da disputa entre duas correntes ideológicas que marcaram o debate cultural nos anos 60. De um lado, os universalistas-industrialistas defendiam que o Estado arcasse com os custos de montar a infraestrutura necessária à produção cinematográfica, e essa seria comercial, alinhada com o tipo de cinema que vinha de fora. A outra corrente, a dos nacionalistas-culturalistas, viam o cinema como uma ferramenta de expressão da cultura genuinamente brasileira e que, se não tinha uma bilheteria que permitisse sustentar essa arte, deveria então o governo financiar a produção.

“Tanto os universalistas-industrialistas quanto os nacionalistas-culturalistas procuraram se aproximar do Estado com propostas diferenciadas: os universalistas queriam neutralidade estatal e ajuda do governo exclusivamente no desenvolvimento da indústria; os nacionalistas, por sua vez, viram a intervenção estatal como a socialização da economia em sua totalidade. O Estado foi percebido como a salvação do cinema brasileiro e principal agente para a concretização da industrialização do setor.” (BAHIA, 2012, p.42).

De início, os universalistas-industrialistas saíram na frente, e em 1966 foi criado o Instituto Nacional do Cinema (INC), que “deveria formular e executar a política governamental relativa à produção, à importação, à distribuição e à exibição de filmes, visando o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira” (SIMIS, 2010, p.153). Em 1969, foi criada a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme), uma empresa de capital misto, sendo a União o acionista majoritário, cujo objetivo inicial era a promoção e distribuição do cinema nacional no exterior. Porém, com o recrudescimento da ditadura, a

ideia dos nacionalistas-culturalistas de reforçar uma identidade brasileira foi ganhando força e, ao contrário do que indicava a função inicial de cada órgão, em 1970 o INC foi esvaziado e a Embrafilme passou a financiar longas-metragens, se transformando em sócio, produtor e distribuidor do cinema nacional.

Tabela 1 - PARTICIPAÇÃO DA EMBRAFILME NO MERCADO BRASILEIRO

Ano	Filmes Nacionais	Filmes com participação da Embrafilme	%*(1)
1971	10.090.000,00	1.250.000,00	12,38
1972	12.544.000,00	2.027.000,00	16,15
1973	13.076.000,00	1.435.000,00	10,97
1974	13.076.000,00	3.676.000,00	27,94
1975	21.192.000,00	3.115.000,00	14,79
1976	23.789.000,00	7.065.000,00	29,79
1977	34.162.000,00	11.271.000,00	33,02
1978	44.176.000,00	16.782.000,00	37,98
1979	32.115.000,00	(*)7.580.000,00	23,42
1980	34.745.000,00	9.709.000,00	27,94
1981	35.934.361,00	11.565.000,00	32,18

CR\$ convertidos em US\$ pela variação

(*) Estimativa com base no faturamento.

*(1) Percentagem de participação dos filmes co-produzidos pela Embrafilme na arrecadação total do cinema brasileiro.

Fonte: GATTI, 2007, p.56.

Observando a tabela acima fica evidente o sucesso alcançado pela Embrafilme na sua missão de fomentar o cinema nacional. É importante ressaltar que no final da década de 70 a empresa começou a operar na etapa de distribuição também, o que fez aumentar consideravelmente sua arrecadação. Com a verticalização do processo de realização e o apoio técnico e financeiro, as produções puderam se preocupar menos com o retorno comercial e dar mais atenção as questões artísticas e estéticas do filme (GATTI, 2007, p.53).

Atuando em conjunto com a Embrafilme estava o Conselho Nacional de Cinema (Concine), criado em 1975, braço regulatório da indústria cinematográfica, e que foi o

responsável pelas políticas protecionistas aplicadas na regulação do setor nos anos seguintes. Uma das atuações mais efetivas do Concine foi ter elevado a obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional de 42 dias por ano, no início do regime militar, para 140 dias em 1979. Para se ter uma ideia do impacto das políticas de ambas as instituições, Lia Bahia diz:

“No período de 1957 a 1966, a produção de longas-metragens atingiu uma média de 32 filmes por ano; nos anos entre 1967 e 1969, ela passou para 50 filmes. Com o surgimento da Embrafilme, a política de Estado se tornou mais agressiva: aumentaram as medidas de proteção de mercado e mais incentivos foram concedidos à produção nacional. Nas décadas de 1970 e 1980, o cinema brasileiro atingiu seu auge de produção de longas-metragens até então. Segundo literatura disponível, em 1975 foram produzidos 89 filmes e 103 em 1980.” (BAHIA, 2012, p.48).

Contudo, tamanha interferência estatal não era feita sem críticas. O setor exibidor pressionava fortemente contra a cota de tela e, em alguns momentos, boicotava as exigências da legislação (SIMIS, 2010, p.150). Como argumento a seu favor, os exibidores tinham a preferência do público pelos filmes estrangeiros, notadamente os provenientes de Hollywood, já que eram muito superiores tecnicamente aos brasileiros. Por sua vez, argumentavam os nacionalistas, o cinema brasileiro nunca poderia competir de igual pra igual com o estrangeiro se não fossem dadas as condições de partida para que o mercado nacional se estabelecesse. Apesar da vitória inicial dos nacionalistas, e a consequente proteção e incentivo aos produtores brasileiros, com o tempo se fizeram notar os “os paradoxos e os vícios de uma estrutura centralizadora, dependente e paternalista do Estado” (BAHIA, 2012, p.55). Com os anos 80 vieram uma crise econômica e cambial que, junto com suas contradições internas e a popularização da televisão, minaram a atuação da Embrafilme.

“Esta concepção de cinema como arte, que não precisa ser necessariamente rentável e que pode perfeitamente ser subsidiada pelo Estado, começou a ser questionada, principalmente a partir da crise pela qual o cinema atravessou na segunda metade dos anos 1980” (MARSON, 2006, p. 30).

Mesmo para os seus defensores, ficava claro que era necessário um novo modo de organizar a política cultural para o cinema.

II.3 Um novo modelo

Com a crise global dos anos 80, chegava ao fim a era do estado de bem-estar social, que fora inaugurada com o fim da segunda guerra mundial. A ideia de um Estado forte, provedor e centralizador de decisões parecia atrasada frente às inovações tecnológicas e o

dinamismo econômico que elas possibilitaram. Além disso, com a alta da inflação e diminuição do comércio global, se fazia necessário enxugar os gastos do governo, e as grandes e custosas empresas estatais que serviam de cabide de emprego para os aliados políticos entraram na mira do ajuste fiscal. Nesse contexto, a teoria neoliberal ganhou força como sendo o caminho do meio: o dinamismo da livre iniciativa e capacidade de ajuste do mercado com o controle do Estado. Para embasar essa visão, foi fundamental o desenvolvimento da teoria microeconômica, que detalhou o processo de tomada de decisão dos agentes para demonstrar como o mercado chega a um equilíbrio e as possíveis falhas a serem evitadas.

Quadro 1 - MODELOS DE ESTADO COMPARADOS

Modelos / Itens comparados	Estado positivo	Estado regulador
Funções principais	Redistribuição, estabilização macroeconômica	Corrigir falhas de mercado
Instrumentos	Tributação (ou tomar fundos emprestados) e dispêndio	Formulação de regras
Arena principal de conflito político	Alocações orçamentárias	Revisão e controle da formulação de regras
Instituições características	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de bem-estar social	Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais
Atores-chave	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos	Movimentos em prol de questões singulares, reguladoras, peritos, juízes
Estilo de políticas	Discricionário	Limitado por regras, legalista
Cultura de políticas	Corporativista	Pluralista
Responsabilização política	Direta	Indireta

“As políticas de nacionalização pareciam proporcionar uma evidência inquestionável do fracasso do Estado positivo. De um país a outro, empresas de propriedade estatal foram postas na berlinda por não conseguirem atingir seus objetivos sociais, bem como os econômicos, por sua falta de responsabilização e por sua tendência a serem capturadas por políticos e por sindicatos.” (MAJONE, 1999, p.7).

A Embrafilme não escapou dessa tendência mundial, e em 1990 o então presidente Fernando Collor de Melo a extinguiu juntamente com uma série de outras fundações e autarquias, como o recém criado Ministério da Cultura (MinC). O discurso por trás de tal ação dizia que não é dever do Estado patrocinar uma cultura oficial, e portanto a gerência dos pontos de cultura deveria ficar na mão dos artistas, e não de burocratas. Nesse momento ficou clara a dependência do cinema nacional do apoio estatal. Nos anos que se seguiram ao fim da Embrafilme, e anteriores à criação de uma nova política de incentivo ao setor, a produção nacional de longas-metragens, que foi de 90 filmes em 1988, não passou de 10 filmes ao ano, e os filmes estrangeiros chegaram a ocupar mais de 90% das salas brasileiras (CBC, 2000). Ficava evidente que todo o período de fomento e investimento na área não criou um mercado e um processo de produção autônomo.

Esse foi um período de muita turbulência no processo político brasileiro. O primeiro presidente civil morreu antes de assumir e o primeiro presidente eleito após a ditadura sofreu um impeachment. Além disso, todos esses governos tiveram que lidar com alta inflação, baixa liquidez internacional e um legislativo fragmentado, o que dificultava muito uma atuação efetiva do executivo. Um bom exemplo dessa instabilidade é a trajetória do MinC, que teve dez dirigentes em seus nove primeiros anos de existência, período no qual também foi rebaixado à secretaria antes de voltar à condição de ministério. O único consenso que havia era a necessidade de romper com o desenvolvimentismo dos governos militares e diminuir o tamanho do Estado, visto como um criador de falhas que impediam o autoajuste do mercado.

Após a crise de produção gerada pelo fim da Embrafilme, e consequente ausência de política pública voltada especificamente para o cinema, o setor começou a debater novos modelos de fomento. Surgia, então, a necessidade de se pensar um modelo de incentivo que protegesse o filme nacional frente a concorrência e ao mesmo tempo desse autonomia aos produtores. Nesse contexto, a volta da participação do governo no âmbito cultural se deu com a aprovação de dois processos de financiamento, que a princípio seriam provisórios mas tiveram seus prazos prorrogados: a Lei 8.313/91, mais conhecida como Lei Rouanet, e a Lei

8.685/93, chamada de Lei do Audiovisual. Ambas funcionam de maneira semelhante: o produtor leva seu projeto ao MinC e, obtendo autorização do mesmo, pode captar recursos dentre as empresas privadas. O dinheiro destinado pelas empresas a esses projeto é deduzido do imposto por elas devido ao Estado, na forma de renúncia fiscal. A diferença entre as duas leis consiste basicamente nos percentuais do investimento que pode ser descontado do montante devido e a forma como a parceria entre ente cultural e empresa privada é feita.

De qualquer forma, é fácil notar que, apesar de o pretexto oficial para tal política ser a falta de recursos do governo, em última instância é ele quem arca com o custo, já que esse dinheiro entraria no orçamento na forma de imposto. Logo, o que essa forma de incentivo fiscal fez foi privatizar a decisão de investimento do dinheiro público, ou como coloca Anita Simis:

“Assim, quem atualmente financia a produção é o contribuinte. Trata-se de uma apropriação gratuita do capital e da cultura pelos interesses privados, e ainda, com a fama creditada à iniciativa privada. No caso do cinema, se, por um lado, não há mais tutela do governo, com comissões que selecionam filmes capazes de obter recursos do Estado, por outro, o que conta é a capacidade do produtor de atrair uma empresa pagadora de impostos que, por sua vez, não corre qualquer risco. Além disso, critica-se a concentração destes recursos em alguns estados em detrimento de outros e a aplicação em setores com maior retorno de imagem positiva da empresa.” (SIMIS, 2007, p.10).

Mesmo com os problemas mencionados, as leis de incentivo tiveram efeito e a produção de filmes nacionais voltou a crescer, no que ficou conhecido como Retomada. Esse nome remete à continuação de algo que foi interrompido (BAHIA, 2012, p.61), mas a realidade é que os filmes que estavam sendo feitos nada tinham que ver com os produzidos durante a ditadura civil-militar, pelo movimento chamado de Cinema Novo. Se antes o cinema era visto como arena de atuação política e crítica social, agora a viabilidade econômica do filme estava condicionada à aprovação do projeto por alguma grande empresa, que raramente quer ver seu nome associado a uma opinião política.

“O sistema formado pela Lei do Audiovisual e pela Lei Rouanet, ao mesmo tempo que abriu portas, revelou-se também de tendências conservadoras. Boa parte da decisão sobre quais filmes estariam aptos a receber financiamentos transferiu-se para os departamentos de marketing das empresas e, como consequência lógica, os projetos de filmes – de forma até subentendida – passaram a se constituir de maneira a não ferir a imagem das marcas que se associariam a ele.” (BUTCHER, 2006, p.64 apud BAHIA, 2012, p.64).

Além dessa questão, a grande burocratização do processo de financiamento dificulta o acesso de pequenos produtores aos editais, privilegiando as empresas que já tem um setor jurídico preparado. Outro problema decorrente dessa forma de incentivo é o longo tempo necessário à realização da parte burocrática e de captação, podendo chegar a 4 anos entre a concepção e a exibição do filme (EARP e SOUZA, 2010, p.16). Apesar de ter reerguido o número de filmes realizados, as leis de incentivo vigentes na década de 90 concentraram o financiamento na parte da produção, deixando de lado a distribuição e exibição, como admitiu o próprio Ministério da Cultura:

“Embora significativo para a retomada da produção nacional, o sistema de financiamento criado pela Lei do Audiovisual não tem servido ao propósito de estimular a comercialização dos filmes produzidos nem tão pouco à capitalização das empresas produtoras. Prova disso é o fato de que, entre 1995 e 1998, apenas 10 dentre os 80 filmes concluídos e lançados comercialmente tiveram um resultado de bilheteria superior, igual ou pouco inferior aos seus custos de produção.” (MinC, 2000, p.12 apud BAHIA, 2012, p.69).

Passada a euforia inicial da retomada da produção audiovisual brasileira, e com o iminente fracasso das leis de incentivo, no fim dos anos 90 o setor se rearticulou para pensar formas de tornar o cinema nacional uma indústria autossustentável e com mercado próprio. Visando unir os diferentes agentes do setor cinematográfico para debater soluções, em 2000 foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC). Nesse encontro ficou claro que, dada a nova concepção do cinema como indústria, não cabia mais à Secretaria do Audiovisual, subordinada ao MinC, pensar as políticas para área. Assim, ao final do congresso foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Gedic), que reunia tanto pessoas do governo como da sociedade civil, para solucionar as questões levantadas no congresso. O Gedic chegou a conclusão de que era necessária a criação de um órgão para cuidar desse processo de industrialização do setor, e assim nasceu a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Nas palavras do presidente do III CBC Gustavo Dahl:

“A ideia era uma agência fundamentalmente reguladora; depois se agregou a ela o papel de desenvolvimento e de fomento. A visão das agências era substituir com vantagem os ministérios, ou seja, haveria menos burocracia, mais agilidade – era outro modelo que parecia vantajoso. Agora, não se tratava absolutamente de um esvaziamento da Secretaria do Audiovisual, era uma descentralização, querendo-se dizer: aqui se desenvolve uma política industrial e o MinC vai desenvolver uma política de invocação, de cultura, de acesso, digamos, uma política social.” (DAHL, 2009, p.215).

Antes de passar a análise da Ancine e suas funções é necessário entender o porquê da escolha desse modelo de agência.

CAPÍTULO III – O MODELO DE AGÊNCIA REGULADORA

III.1 A reforma na administração pública

Junto com o fim da ditadura civil-militar se esgotou também o modelo de Estado Positivo, organizador e executor do projeto de desenvolvimento do país. Para alterar o funcionamento do governo se fazia necessário reformular a administração pública em seu desenho estrutural. Nas duas outras vezes em que isso aconteceu, em 1934 com Getúlio Vargas e 1967 com a ditadura, as condições políticas eram de maior centralização do poder através de um forte poder executivo, e mesmo assim essas reformas mais assimilaram características de diferentes projetos de organização que inauguraram uma nova estrutura.

“Os dez anos que antecedem o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foram de grande instabilidade política e econômica, e de forma correlata, de grande instabilidade organizacional na Administração Pública Federal. Todos os governos, durante esse período, utilizaram intensamente a mudança organizacional, mas por razões opostas: no governo Sarney, para acomodar a ampla e heterogênea base de apoio no Congresso, e no governo Collor, para fortalecer a Presidência e sinalizar mudanças radicais que pretendia implementar e, finalmente, no governo Itamar, para reconquistar o apoio político do Congresso” (COSTA, 2002, p.20).

Com o controle da inflação obtido pelo sucesso do plano Real, depois de uma série de planos fracassados, o governo de Fernando Henrique Cardoso finalmente tinha a estabilidade política para implementar as reformas administrativas necessárias ao bom funcionamento da máquina pública. Isso porque, segundo Giandomenico Majone:

“O sucesso das reformas administrativas no Brasil depende, portanto, de duas condições institucionais básicas: uma base de sustentação política ampla e coesa no Congresso e, concomitantemente, a capacidade do governo de imprimir diretrizes político-administrativas claras e consistentes aos órgãos centrais da Presidência e exercer coordenação firme junto aos Ministérios e aos órgãos da administração indireta”. (COSTA, 2002, p.24).

Influenciado pelas recentes reformas inglesa, estadunidense, australiana e neozelandesa, de caráter liberal, o projeto brasileiro adotou a corrente do Gerencialismo Público (*New Public Management*) (REZENDE, 2002, p.166). A ideia por trás dessa corrente é valorizar a eficiência na gestão pública, flexibilizando procedimentos, introduzindo mecanismos de mercado na mesma e avaliando a sua efetividade através dos resultados. Outro

conceito importante é a distinção entre os formuladores de políticas públicas (*policy-making*) e os implementadores (*service delivery*), bem como a percepção de que não é necessário ser o dono de um setor, através de uma multinacional estatal, para se ter o controle do mesmo. Essas ideias abriram espaço para a terceirização dos prestadores de serviço, deixando o Estado com a função reguladora. Em linhas gerais, a mudança de paradigma em relação à burocracia que operava no país é que essa focava no controle dos procedimentos, e a nova mentalidade tinha como foco o resultado, flexibilizando a maneira de atingi-lo. É importante ter em mente que o déficit público estava muito alto, então a reforma também incluía um ajuste fiscal, visando diminuir o Estado. Dessa forma, as privatizações aparecem como solução ideal, pois desoneram o governo, agilizam os processos e inserem a lógica de mercado nos serviços públicos. Quanto ao governo, caberia fiscalizar a atuação dessas empresas, agora privadas, através de agências reguladoras, que por sua vez serão preenchidas com funcionários de carreira, com plano de cargos e salários, e não mais através indicações políticas.

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (MARE, 1995, p.12).

Para mostrar o seu compromisso com as reformas, Fernando Henrique cria em seu primeiro ano de governo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), nomeando Luiz Carlos Bresser Pereira para conduzir a pasta. Segundo o seu Plano Diretor,

“A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através deste Plano Diretor.” (MARE, 1995, p.11).

Ainda de acordo com o mesmo, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico, ao qual cabe formular as políticas públicas; as agências autônomas, que cuidam das atividades exclusivas do Estado; e as organizações sociais, que realizam os serviços não exclusivos. O documento também identifica as providências mais urgentes a serem tomadas, a saber:

- a) um ajuste fiscal efetivo
- b) reformulação das políticas econômica, industrial e tecnológica, no sentido de aumentar a competitividade do produto brasileiro no mercado internacional

- c) reforma da previdência social
- d) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais
- e) a reforma do aparelho do Estado, visando o aumento de sua eficiência na implementação de políticas públicas

Após esse diagnóstico, ficaria a cargo de cada ministério fazer as mudanças necessárias para sanar as questões levantadas. No que cabia ao MARE (a reorganização da máquina pública), Bresser Pereira sugere a transformação de autarquias em agências autônomas, que se dividem em agência reguladoras e executivas, seguindo os conceitos de responsabilização por resultados e autonomia de gestão. Assim como as tentativas de reforma anteriores, essa também sofreu as consequências do jogo político interno do governo, e em 1998 o MARE foi dissolvido. Responsável por implementar as reformas na estrutura da máquina pública, o Ministério da Casa Civil começou a implementação das agências reguladoras.

“Na presença de falhas, os mercados não fornecem sinais suficientes para garantir escolhas adequadas, que levem ao equilíbrio entre ofertantes e demandantes. O grande desafio para a regulamentação econômica é encontrar o ponto ótimo que viabilize a lucratividade, de um lado (e, portanto, a operação e o investimento das empresas), e o bem-estar dos consumidores, de outro, na forma de disponibilidade de bens e serviços de qualidade e a preços razoáveis.” (SALGADO, 2003, p.2).

Outra atuação importante do governo na regulação, para além da correção de falhas, é no que tange à garantia de direitos sociais e distribuição de renda. Ou seja, nem sempre o equilíbrio do mercado é o ponto ótimo desejado pela sociedade, já que esse pode perpetuar desigualdades e injustiças históricas. Portanto, cabe ao governo identificar mercados sensíveis e garantir, através de marcos regulatórios, a justiça social.

Como vimos anteriormente, o modelo de agências reguladoras surge como alternativa diante da captura das empresas estatais por interesses privados. É claro que os reguladores também estão suscetíveis a influências, já que os reguladores, como todas as pessoas, buscam maximizar o seu interesse (PELTZMAN, 1989, p.1 apud FIANI, 2004, p.83) e o que se observa é que o grupo de interesse que for mais coeso (como a indústria, em relação aos consumidores dispersos) vai seduzi-los em troca de vantagens. Em outras palavras, as agências reguladoras não estão livres do risco de serem cooptadas pelo setor regulado,

devendo, portanto, tomar uma série de cuidados para manter sua credibilidade e imparcialidade. Numa democracia é natural que ocorra uma alternância no poder através do processo eleitoral, portanto os políticos tem pouco incentivo para desenvolver projetos que só vão dar frutos no mandato seguinte. Então, quando comparado com o modelo do Estado positivo, onde o *policy maker* está sujeito a essa lógica, a autonomia das agências reguladoras é um trunfo do modelo neoliberal. “A verdadeira vantagem comparativa das agências independentes é a combinação de conhecimentos e experiência específicos com a ‘continuidade de preocupações’” (MAJONE, 1999, p.20), sendo essa última a explicitada possibilidade de pensar políticas a longo prazo.

Afim de evitar repetir o problema do favorecimento pessoal nas estatais, foram criados uma série de procedimentos a serem seguidos pelas agências reguladoras que visam respaldar as decisões tomadas e dificultar atitudes discricionárias. Alguns exemplos são as decisões colegiadas, os mandatos não coincidentes, para que não haja vários diretores indicados por um mesmo político, e a necessidade de aprovação do congresso das indicações do presidente para os cargos. No quadro a seguir estão esquematizadas essas regras.

Quadro 2 – REGRAS INTERNAS DA AGÊNCIA REGULADORA

Autonomia e Estabilidade dos dirigentes
Mandatos fixos
Mandatos não coincidentes
Estabilidade dos dirigentes
Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição
Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio
Transparência
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação dos usuários e empresas
Procedural Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências públicas
Diretoria colegiada

III.2 O caso brasileiro

A implementação do modelo de agências reguladoras no Brasil começou pelo setor de infraestrutura, através da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP). Devido à necessidade de grande investimento inicial (uma barreira de entrada), tradicionalmente esses são setores com grande ocorrência de monopólios, além de lidarem com bens públicos, fundamentais para o funcionamento da economia. A privatização desses mercados requer um alto grau de confiança por parte dos investidores nas agências reguladoras, já que, por suas características intrínsecas, têm alto custo irrecuperável pelo fato de os ativos fixos não poderem ser transferidos para outra atividade. Além disso, é sedutor para o governo, após o investimento inicial privado, tomar medidas populistas cujo custo é privado, e não do Estado, como manipular tarifas ou até a reestatização. Para que haja essa segurança, é importante que, não só a agência reguladora tenha credibilidade, mas que a estrutura de governança regulatória do país, o conjunto de mecanismos que uma sociedade usa para garantir as regras da regulação, seja confiável. Nesse sentido, é fundamental que o poder judiciário seja independente e não corrobore eventuais ações discricionárias do governo. Apesar de estarem ligadas a um ministério, essas agências tem orçamento próprio e não estão subordinadas ao mesmo, preservando a prerrogativa da autonomia, então para rever uma decisão da agência é necessário recorrer ao sistema judiciário. Daí a importância do princípio de separação dos poderes.

Assim, as primeiras agências reguladoras criadas seguiram o aporte teórico do modelo, sendo implementadas em setores com conhecidas falhas de mercado e onde a longa maturação dos investimentos, dentre outros, exige que o regulador tenha credibilidade, portanto autonomia em relação ao governo. Já na área social, nos casos em que já exista um mercado competitivo, a função do Estado se aproxima muito mais de uma fiscalização dos serviços, para garantir a qualidade dos mesmos e os direitos dos usuários. O setor cinematográfico, por sua instabilidade, exige do governo um papel de fomentador, o que, teoricamente, deveria ser feito por uma agência executiva, como recomendava o Plano Diretor do MARE. Apesar disso, em 2001 foi editada pelo Ministério da Casa Civil a Medida Provisória 2.228-1, que, dentre outros, criava a Agência Nacional do Cinema, com desenho institucional muito semelhante àquele criado com sucesso para os setores de infraestrutura. Um dos motivos para a escolha desse modelo está na falta de autonomia orçamentária que havia nas agências executivas, mas não da regulatória.

“As Agências Reguladoras possuem uma base regular e independente de financiamento, baseada na cobrança de taxas dos setores regulados. Enquanto isso, as Agências Executivas, assim como as velhas autarquias e fundações, estão sujeitas ao contingenciamento. Quando atentamos para o fato de que o controle do repasse de recursos é um dos principais instrumentos de atuação da área econômica, começamos a entender a principal razão para a diferença de desempenho entre os dois modelos.” (COSTA, 2002, p.38).

Segundo um dos criadores da agência, Gutavo Dahl, a ideia original era fazer uma secretaria, mas a autonomia orçamentaria e administrativa do formato de agências reguladoras fez com que o setor adotasse esse modelo. (DAHL, 2009, p.218). Da parte do governo, os ministros viam com bons olhos a independência da agência para não terem que se responsabilizar por eventuais ações impopulares desses órgãos. (PACHECO, 2006, p.530).

“A Agência Nacional de Cinema surgiu de uma demanda de classe, ao contrário das outras agências que surgiram no bojo de um processo de privatização e da necessidade de regular um setor antes público e que passava, naquele momento, para as mãos da iniciativa privada. A ANCINE é resultado da pressão dos interessados em viabilizar o cinema nacional.” (BARBOSA, 2012, p.84).

A ANCINE foi criada com a missão de regular, fiscalizar e fomentar a indústria cinematográfica nacional, sendo que, apesar do formato de agência regulatória, a terceira função se sobrepôs às outras duas. Mais especificamente, a ideia da agência era promover a cultura nacional em língua portuguesa, articular os agentes da indústria cinematográfica nacional, fazer com que a mesma fosse autossustentável, estimular a competitividade do produto nacional por meio de fomento a todas as etapas da cadeia produtiva e estimular a universalização do acesso a obras nacionais. Dentre as suas incumbências estavam a gestão de programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica, o combate à pirataria, a aplicação de multas e sanções, a manutenção do sistema de informações para o monitoramento das atividades do setor, a coordenação das atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e o fornecimento dos Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas nacionais.

Quadro 3 – ATRIBUIÇÕES DA ANCINE

Função Regulatória		
Macroprocessos	Segmentos da indústria	Público Alvo
<ul style="list-style-type: none"> ▶ normatizar ▶ outorgar 	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;"> produção </div>	<ul style="list-style-type: none"> • produtoras de obras audiovisuais • emissoras (canais) de TV aberta e por assinatura
<ul style="list-style-type: none"> ▶ fiscalizar ▶ sancionar ▶ conciliar 	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;"> distribuição/ comercialização </div>	<ul style="list-style-type: none"> • distribuidoras de obras cinematográficas e videofonográficas
<ul style="list-style-type: none"> ▶ recomendar ▶ fomentar 	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; width: 100px; height: 100px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;"> exibição/ veiculação </div>	<ul style="list-style-type: none"> • sala de cinema • TV aberta • TV paga • videolocadoras • outros mercados

Fonte: ANCINE, 2004, p. 12.

A primeira polêmica que envolveu a agência logo em sua criação foi a qual ministério ela deveria estar ligada. Devido à sua natureza, o cinema “carrega em si uma ambiguidade, pois além de lidar com questões de estilo, atuar no campo simbólico e fazer parte da promoção da identidade nacional, é dependente de uma visão industrial e de um desenvolvimento tecnológico” (BARBOSA, 2012, p.14). O projeto que fundou a agência previa que ela fosse passada ao Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, já que a ela cabia cuidar da industrialização do setor e da inserção do produto nacional no mercado externo, ficando a política social sob os cuidados da Secretaria do Audiovisual (MinC). Porém, como resultado de articulações internas do governo, em 2003 a Ancine foi transferida para o Ministério da Cultura.

“A Medida Provisória 2.228-1 de 2001 não veio apenas criar um órgão para regulamentar uma atividade já consolidada, com características próprias, fruto de um processo histórico em que as bases estariam bem formuladas, mas sim regular um setor, fomentá-lo ao mesmo tempo em que modifica o caráter desses investimentos, preocupando-se não apenas com a fabricação em si de bens culturais, mas pensando na sua sustentabilidade frente a um mercado competitivo, impactado pela força hegemônica do produto norte-

americano. Nesse sentido, não basta apenas produzir os bens, mas tornar a sua produção rentável, autossustentável, rompendo com a visão patrimonialista de financiamento.” (BARBOSA, 2012, p.35).

Devido às características do setor audiovisual nacional, a Ancine atua tanto como reguladora quanto fomentadora. Isso se dá porque a etapa da produção é mais dispersa, portanto com menos falhas de mercado, exigindo da agência uma atuação no sentido de incentivar o crescimento do setor. Já as etapas de distribuição e exibição são muito concentradas nas *majors*, como explicam Fabio Sá Earp e Rodrigo Guimarães e Souza:

“Enquanto as distribuidoras nacionais são empresas de pequeno e médio porte, as *majors* são filiais de grandes empresas ligadas a conglomerados globais e possuem maior volume de recursos disponíveis para o lançamento de filmes. O investimento no lançamento de um filme é determinante para confirmação das expectativas de seu resultado comercial, uma baixa capacidade de investimento limita este resultado.” (EARP; SOUZA, 2010, p.7).

O estudo citado chama atenção ainda que, devido ao processo de um filme ter tantas etapas, e todas serem tributadas individualmente, o Estado fica com 25% da bilheteria final, enquanto o produtor fica com míseros 10%. As etapas de distribuição e exibição ficam com metade da renda gerada, o que fornece às *majors* uma grande capacidade de influenciar o mercado. Portanto, é clara a existência de concentração de poder, o que justifica uma postura reguladora da Ancine, como a instituição de cota de tela, por exemplo. Quanto a esse recuso, Patricia Melo argumenta que “embora sejam ações protecionistas, elas são importantes para o enfrentamento dos oligopólios das salas de exibição construídas pela indústria cinematográfica norte-americana, o sistema Multiplex, controladas por apenas quatro distribuidoras estrangeiras.” (MELO, 2010, p. 192 apud MICHEL; AVELLAR, 2014, p.1).

Junto com agência, foram criados o Conselho Superior de Cinema, os Fundos de Financiamento à Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE) e foram definidas as regras na cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento do Cinema Nacional (CONDECINE). Além disso, foram definidas as bases da Política Nacional de Cinema. Quanto a essa última, os princípios gerais são

“1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; 2. Proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; 3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e produção cultural; 4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico

sustentável; 5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.” (BAHIA, 2012, p.117).

Sobre o Conselho Superior de Cinema, cabe a ele a formulação das diretrizes de desenvolvimento da política audiovisual, cuja execução cabe à Ancine e à Secretaria do Audiovisual. Nesse sentido, o estímulo à presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado, o acompanhamento da execução das políticas implementadas e a apresentação de propostas para atualização da legislação da área estão dentre as suas missões. No momento de sua criação, o conselho era majoritariamente formado por membros do governo, porém atualmente a divisão é paritária entre governo e sociedade civil, todos com igual direito de voto.

O CONDECINE é uma taxa que foi instituída sobre a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas com fins comerciais, bem como remessas ao exterior de lucros obtidos na atividade, visando financiar a recém criada Ancine, cabendo a própria fiscalizar e recolher a contribuição. Uma parte do montante recolhido é utilizado para custear o PRODECINE que, junto com outras fontes de receita, seleciona e financia a produção e distribuição de filmes nacionais. Outra parcela dessa contribuição atualmente é destinada ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado em 2006 como parte do Fundo Nacional de Cultura (FNC), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria cinematográfica como um todo, aumentando a competitividade e difusão do produto nacional no exterior. O fundo atua em quatro linhas de ação, a saber:

“Linha de Ação A - Produção Cinematográfica de Longa-Metragem; Linha de Ação B - Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão; Linha de Ação C - Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa-Metragem; e Linha de Ação D - Comercialização de Obras Cinematográficas Brasileiras de Longa-Metragem no Mercado de salas de cinema”(MICHEL; AVELLAR, 2014, p.1).

Já o FUNCINES, como o nome sugere, foi criado para incentivar o investimento em infraestrutura cinematográfica, como salas de exibição, apesar de poder ser utilizado também na produção de filmes. Ele funciona como um fundo de investimento, ou seja, tem que ser administrado por uma instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central e credenciada pela Comissão de Valores Mobiliários, que, após ter o projeto aprovado pela Ancine, pode captar recursos de pessoas física e jurídicas através da renúncia fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como aponta RUBIM (2007, p.224), o histórico da política cultural no Brasil é marcado por períodos de ausência e autoritarismo. Salvo raras exceções, quando não era inexistente, a política cultural era resultado de um projeto “de cima pra baixo”, isto é, visava difundir uma determinada identidade, ao invés de valorizar aquelas já existentes. Além disso, dificilmente eram políticas públicas, no sentido de serem acessíveis para todos, normalmente privilegiando os setores mais organizados, e que já tem mais acesso. Nesse sentido, é sintomático que o período de apogeu do cinema nacional tenha se dado durante a maior ditadura vivida no país, quando a implementação de uma determinada política passa mais pelo convencimento pessoal dos poderosos que pelo amplo debate com a sociedade. É importante observar que, nessas circunstâncias, o cumprimento de leis restritivas, como a cota de tela, por exemplo, é mais estrito, já que há menos espaço para manobras, quaisquer que sejam. Nos períodos democráticos o que se vê é uma dificuldade dos grupos que compõe o setor do audiovisual nacional de chegar a um consenso sobre as formas de se criar uma indústria autossustentável e do papel do Estado na formação da mesma. Observa-se ainda uma forte influência dos grandes conglomerados estrangeiros no debate político, sempre em favor de política liberalizantes, que por sua vez permitem que eles mantenham a posição de mercado privilegiada.

“É interessante notar como justamente nos períodos mais abertos, junto com a queda dos mecanismos de censura e repressão, a expansão da indústria cultural dada em bases monopolistas, e mesmo monopolistas de Estado, continua a contribuir para deprimir a presença de um quadro pluralista” (SIMIS, 2011, p.1)

Passadas quase duas décadas da fundação da ANCINE, é preciso reconhecer que grande parte das metas estabelecidas no III CBC, seu motivo originário, foram realizadas. Os mecanismos de incentivo fiscal foram revistos, o controle e informação sobre a atividade cinematográfica no país aumentaram, bem como o número de produções finalizadas e os recursos disponíveis para fomento. Porém, alguns desafios ainda perseguem o setor, como a demora no processo de financiamento, o enorme alcance dos filmes estrangeiros, a concentração do parque exibidor nas grandes e médias cidades do país e, talvez o maior de todos, a concentração de poder existente nos mercados distribuidores e exibidores, gargalo que faz com que o sonho de tornar a indústria cinematográfica nacional autossustentável ainda seja um projeto a longo prazo (BARBOSA, 2012, p.33). Outras questões que permeiam

a Ancine são a sua dificuldade em trazer para o seu escopo de regulação tanto a televisão, meio inquestionavelmente formador de público devido à grande penetração no país e que tem na Rede Globo um ator muito forte política e economicamente, como as novas mídias, especialmente o cada vez maior vídeo sob demanda (VOD). É inegável que a própria criação da Ancine representa não apenas um avanço na capacidade do setor audiovisual de se organizar e, conseqüentemente, um aumento do seu poder político, como fez crescer a produção e a indústria cinematográfica. Por outro lado, o seu sistema de financiamento via leis de incentivo mantém a concentração do mercado, especialmente da Globo Filmes e *majors*, e favorece um tipo de cinema mais comercial, já que deixa a decisão de alocação de recursos com as empresas, que, por sua vez, vão preferir investir em um filme com maior chance de sucesso de público e menor chance de criar polêmica.

“O grande desafio da época contemporânea, na área da cultura, é inverter a tendência histórica brasileira, segundo a qual os grandes avanços institucionais do setor deram-se em períodos autoritários” (MOISÉS, 2001, p. 46 apud RUBIM, 2006, p.226).

Nesse contexto, o período de Gilberto Gil (2003-08) à frente do MinC marcou uma mudança significativa na concepção de política cultural. Tal qual a experiência inaugural de Mario de Andrade, Gil rompeu com a visão verticalizadora, onde a postura do Estado é a de escolher qual a imagem de país que se quer passar e, a partir dela, definir as bases para disseminar essa identidade. A nova agenda do MinC visa a diversidade e a abrangência, a multiculturalidade de um país continental. Os interlocutores da nova política cultural não eram mais os articuladores e produtores de cultura, mas sim a população como um todo. Ainda que convivendo com todos os problemas decorrentes do sistema de leis de incentivo e os privilégios de seus utilizadores, pela primeira vez a política cultural oficial passou a incentivar expressões culturais que até então eram reprimidas, como a indígena, por exemplo (SIMIS, 2007, p.11).

“No Estado democrático, o papel do Estado no âmbito da cultura, não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, conduzi-la, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la, pois a democracia pressupõe que o cidadão possa expressar sua visão de mundo em todos os sentidos. Assim, se de um lado se rechaçam as iniciativas que favorecem a "cultura oficial", a imposição de uma visão monopolizada pelo Estado do que deva ser cultura brasileira, por outro, não se pode eximir o Estado de prover esse direito social, de estimular e animar o processo cultural, de incentivar a produção cultural, sem interferir no processo de criação, e preservar seu patrimônio móvel e imóvel.” (SIMIS, 2007, p.3).

É louvável também a tentativa do ministério de criar uma política cultural permanente, e que não fosse apenas um conjunto de programas de incentivos passageiros, e um sinal dessa continuidade foi a escolha de Juca Ferreira para dar prosseguimento ao trabalho do ex-ministro Gilberto Gil quando da saída do mesmo. É lamentável apenas que não tenhamos ainda conseguido atingir a meta proposta por ambos de ter ao menos 1% do orçamento do governo investido em cultura, setor que, ao menor sinal de crise, é um dos primeiros a ter o seu orçamento cortado.

“Enfim, esperemos que aqueles que propõe a mínima ingerência nos assuntos culturais estejam fracos, que a proposta da diversidade seja a tônica, mas que a força da questão republicana dos direitos sociais não fique assombreada.” (SIMIS, 2007, p.17).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA, L. **Discursos, políticas e ações**: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. [S.l.]: Itáu Cultural, 2012.

BARBOSA, William Geraldo Cavalari. **O Projeto de Criação e a implantação da ANCINE – Agência Nacional de Cinema**: caminhos da política para o fomento e a proteção dos audiovisuais no Brasil (2000 - 2006). 2012. 184 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2012.

BRASIL. Ministério da Cultura. Agência Nacional de Cinema – ANCINE. **Relatório de Gestão Ancine 2004**. Rio de Janeiro: 2005. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-degestao/rel_gestao_2004.pdf> Acesso em: 2 de abril de 2018.

CANCLINI, Nestor García. **Definiciones en transición**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CBC. Congresso Brasileiro de Cinema. **Relatório Final do III CBC**, 2000. Disponível em: <<http://culturadigital.br/cbcinema/institucional/historico/3%C2%BA-congresso-brasileiro-de-cinema>> Acesso em 5 de abril de 2018.

COSTA, V. M. F. **A dinâmica institucional da reforma do Estado**: um balanço do período FHC.O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP, 2002.

COUTINHO, C. N. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas, 2005. RJ: DP&A.

DAHL, G. **Discursos, políticas e ações**: processos de industrialização do campo: depoimento. [6 de fevereiro, 2009]. Rio de Janeiro: Itáu Cultural. Entrevista concedida a Lia Bahia.

EARP, F.; SOUZA, H. **Incentivando a produção de "blockbusters" no Brasil**. In: MELEIRO, A. (Org.). Cinema e economia política. São Paulo: Escrituras, 2010.

FIANI, R. **Afinal, a quais interesses serve a regulação?** Economia e sociedade, Campinas, v. 13, n. 2, p. 81-105, jul./dez. 2004.

GATTI, A. P. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **Cinema**: trajetória do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Embrafilme, 1980.

MAJONE, G. **Do Estado positivo ao Estado regulador**: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 50, n. 1, p. 5 – 36, 1999.

MARE, Brasil. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

MARSON, M. I. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. [sn], 2006.

MELO, M. A. **As agências regulatórias**: gênese, desenho institucional e governança. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Seges-MP, p. 247 – 305, 2002.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. **Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012**: estrutura de mercado e políticas públicas. Nova Economia, SciELO Brasil, v. 24, n. 3, p.491–514, 2014.

ORTIZ RAMOS, José Mário. **Cinema, estado e lutas culturais**: anos 50, 60 e 70. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

PACHECO, R. S. **Regulação no Brasil**: desenho das agências e formas de controle. Revista de Administração Pública, SciELO Brasil, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.

REZENDE, F. da C. **As reformas e as transformações no papel do Estado**: o Brasil em perspectiva comparada. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte, v. 1, p. 163 – 207, 2002.

RUBIM, Albino. **Políticas culturais do governo Lula/Gil**: desafios e enfrentamentos. In: encontro de estudos multidisciplinares em cultura (enecult), 2007, Salvador.

_____. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível**. Comunicação apresentada no II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult). Salvador: FACOM/UFBA, 2006.

_____. **Políticas culturais no Brasil**: itinerários e atualidade. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valério (Org.). Economia da arte e da cultura. São Paulo: São Leopoldo: Porto Alegre: São Cristovão: Itaú Cultural: Unisinos: PPGCOM/ UFRGS: UFS, 2010, p. 51-71.

SIMIS, A. . **A política cultural como política pública**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre. (Org.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 1, p. 133-155.

_____. **Cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia**. Disponível em: <<http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/AnitaSimis.pdf>>. Acesso em: 3 de abril de 2018

_____. **Estado e cinema - Cinema e Estado, eis a questão!**. Desafios do Desenvolvimento, v. 8, p. 53 - 53, 2011.

_____. **Leis Cinematográficas**: Marcos e Propostas, Novos Projetos e Leis. In: Curto Circuito - Revista Trimestral de Comunicação e Culturas Latinas. Lima, União Latina, nº 18 (número especial: "Coloquio Internacional sobre Legislaciones de Cine"), jan./1992, pgs. 36-40.

_____. **Cinema e política cinematográfica**. In: BOLAÑO, C.; GOLIN, C.; BRITTOS, V. (Orgs). Economia da arte e da cultura. (coletânea inédita), 2010.

TEIXEIRA COELHO, José. Dicionário Crítico de Política Cultural. São Paulo: Iluminuras, 1997.