

## **A criação da Ancine e as instituições de cinema no Brasil a partir das legislações que as criaram**

William Geraldo Cavalari Barbosa\*

A ANCINE foi criada a partir da Medida Provisória 2.228-1 de 6 de setembro de 2001, assinada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em fins do seu segundo mandato. A MP foi ápice das discussões que entremearam o meio cinematográfico brasileiro na década de 1990 e em 2000, sobretudo as que resultaram do 3º. Congresso Brasileiro de Cinema. A criação da Agência, como já mencionado anteriormente, foi uma proposição do Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC).

O GEDIC, formado logo após o fim do 3º. CBC, propôs mudanças significativas na estrutura de concessão de incentivos fiscais, sobretudo no que tange à fiscalização, às taxações e aos encaminhamentos dos projetos apresentados. Essas funções estavam a cargo, até então, da Secretaria do Audiovisual, vinculada ao Ministério da Cultura, acusada pelo meio cinematográfico como ineficiente e com pouco peso institucional. Era necessário um órgão forte que garantisse a sobrevivência da atividade no Brasil.

As propostas foram baseadas na situação em que se encontrava o cinema nacional naquele período – de um lado estava o processo de retomada e, de outro, a crise do modelo de captação inaugurado pelas Leis Rouanet e do Audiovisual. No entanto, o histórico de atuação do Estado e os problemas enfrentados pelo Brasil em termos de cinema não foram desprezados, tanto para refutar práticas fracassadas como para restabelecer medidas importantes que, porventura, foram paralisadas.

Entretanto, um dado merece destaque: o modelo escolhido para o gerenciamento do setor, qual seja o de Agência. No âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso, outras agências foram criadas, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Embora elas sejam do mesmo tipo, tais instituições tiveram desdobramentos diferentes, pois, no caso do cinema, não se tratava de um serviço público essencial antes gerido por empresas estatais, então privatizadas, mas uma atividade que se constitui como indústria em processo de desenvolvimento e que tem como um de seus objetivos, o de promover a cultura nacional e a língua portuguesa.

Reforça essa constatação o fato de que a Agência é herdeira de um problema que se arrastava por décadas e que incide exatamente na manutenção da atividade cinematográfica do país e no seu fortalecimento, freado pela concorrência internacional e por medidas de “desmantelamento” do arcabouço legal e institucional da cultura e do audiovisual. Nesse sentido, far-se-á nesse momento um percurso histórico através das medidas legais primordiais para este setor em diferentes períodos da História do Brasil. O objetivo é estabelecer um comparativo identificando rupturas e permanências de modelos e formas de intervenção do Estado no audiovisual. Como a Agência Nacional de Cinema se constituiu como uma instituição fomentadora, reguladora e fiscalizadora do setor audiovisual, optou-se pelos dispositivos legais que correspondessem a instituições congêneres.

## **O INCE – Instituto Nacional de Cinema Educativo**

O Decreto nº. 20.301 de 2 de janeiro de 1946 aprovou o regimento do Instituto Nacional de Cinema Educativo. Ele havia sido criado em 1936, em meio ao governo de Getúlio Vargas, e expressa a ideia clara de cinema “especialmente como processo auxiliar de ensino e

ainda como meio de educação em geral (Art. 1º. do Regimento). Tanto é verdade que o órgão estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.

O INCE era responsável pela edição de filmes educativos, discos para a documentação artística e cultural do país e assistência técnica à iniciativa particular desde que sua produção tenha fins educativos. Para tanto, a própria instituição deveria manter uma filмотeca e publicaria uma revista como forma de dar vazão à sua atividade.

O Instituto contava, para manter seu funcionamento, com Serviço de Orientação Educacional, Serviço de Técnica Cinematográfica e Serviço Auxiliar. Na estrutura administrativa, existia um diretor a quem estariam subordinados os chefes dos serviços. Estava prevista a criação, por parte do diretor e aprovada pelo Ministro, de uma Comissão Consultiva “composta por cientistas e artistas de reconhecida autoridade, à qual serão submetidos, sempre que necessários, os projetos dos filmes a serem editados ou os originais concluídos” (Art. 5º. do Regimento).

Entre suas competências estava a de estudar os filmes a serem editados, pesquisar a demanda nas escolas, censurar filmes a serem adquiridos pelo Instituto, traduções de artigos especializados, emissão de pareceres, execução dos trabalhos de filmagem, execução das cópias, fazer a manutenção dos aparelhos de propriedade do Instituto, zelar pela conservação dos originais, entre outras. Sua atuação se dava, sobretudo, como fica expresso no Regimento, na produção e no gerenciamento de materiais educativos.

## **O INC – Instituto Nacional de Cinema**

O INC foi criado em 1966 e teve seu Regulamento aprovado e publicado em 15 de fevereiro de 1967 pelo decreto nº. 60.220. Nesse momento, já existia o Ministério da Educação e Cultura, ao qual o

Instituto estava subordinado. Ele tinha funções mais abrangentes que o INCE, já que suas funções não residiam exclusivamente no aspecto educativo do cinema e muito menos se concentrava na produção direta de filmes, ao contrário, envolvia importação, distribuição, etc. (Art. 1º).

O Regulamento deixa claro que o objetivo é fomentar uma atividade que se alça ao status de industrial. Era preciso formular e executar uma política governamental para o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, inclusive promovendo-a no exterior. Além disso, a regulação da importação de filmes estrangeiros fica ao seu encargo, o que demonstra a preocupação com a concorrência estrangeira.

Parece insignificante mencionar a passagem da noção de cinema auxiliar da educação para atividade industrial na década de 1960. Ou mesmo, parece um contrassenso, já que anos antes os grandes estúdios como Cinédia e a Atlântida já viam a produção cinematográfica sob a ótica do audiovisual. Contudo, o que se percebe aqui não é uma mudança na perspectiva no interior da indústria em si, mas, especificamente, uma alteração da interferência governamental nas questões de cinema: de gerenciadora de produções educativas, passou a formular políticas voltadas a uma atividade pretensamente industrial.

Essa alteração carrega em si uma série de consequências, entre as quais a conexão do poder público com a iniciativa privada, já que o Estado se associaria aos produtores independentes. Além disso, a interferência em áreas como a da distribuição e a da exibição tem como consequência a ingerência sobre o mercado, o que, por vezes, se faz conflituosamente. Trazer para o âmbito governamental tais questões indica a necessidade de fazer frente aos interesses dos grandes conglomerados internacionais que já nesse momento abarcavam parcela substancial do mercado exibidor no Brasil.

Além das citadas, outras funções estão previstas no regulamento, tais como: regular condições de locação de filmes estrangeiros; formular política nacional de preços de ingressos; conceder financiamento e prêmios a filmes nacionais, manter um registro de produtores, distribuidores e exibidores e seus estabelecimentos; aprovar a concessão de estímulos a projetos de desenvolvimento da indústria cinematográfica; selecionar filmes para participar de certames internacionais; estabelecer normas de co-produção com outros países; regulamentar a realização de produções estrangeiras no país; fiscalizar o cumprimento de leis e regulamento da atividade; aplicar multas e outras penalidades; e, por último, uma herança do INCE que é produzir e adquirir filmes educativos ou culturais sem finalidade lucrativa.

O que pode ser destacado dessa descrição de atividades é a abrangência das ações previstas para o INC, muito maior que o INCE. Este, por sua vez, foi incorporado, segundo o Art. 42 do Regulamento, ao INC juntamente com o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, do Ministério da Indústria e Comércio. Pode-se, inclusive, inferir que as duas instituições se diferenciam na sua própria substância, já que a da década de 1930 se voltava a um aspecto do setor, enquanto que o Instituto criado em 1966 tocava diretamente no campo cinematográfico como um todo.

A estrutura organizacional do INC revela dois aspectos importantes a considerar. Primeiro, a preocupação em estabelecer um órgão interministerial, o que significava o reconhecimento de que a área do cinema era complexa e abrangia diversos segmentos da economia e da política do país, inclusive relações exteriores. De outro lado, vale ressaltar a falta de representatividade da própria área, já que a instituição, no seu Conselho Deliberativo, não contava com membros da produção, distribuição e exibição, por exemplo.

A representatividade dos segmentos da área do cinema se limita ao Conselho Consultivo, composto de representantes dos

produtores, distribuidores, exibidores, crítica e diretores. As suas decisões seriam tomadas sob a forma de indicações ao Conselho Deliberativo. Sua função é, basicamente, elaborar propostas de matérias submetidas ao Conselho Deliberativo, e nas reuniões destes, manifestar-se, facultativamente, sem direito a voto, sobre assuntos que dissessem respeito ao segmento que representavam.

Quando se observa o organograma do INC, podemos perceber, além da preocupação com o cinema educativo, o foco no fomento à produção. Sabe-se, no entanto, que um dos grandes problemas do cinema nacional é a capacidade de distribuição, mesmo quando se considera a década em que o regulamento foi formulado. O pouco espaço dado no regulamento<sup>i</sup> e as omissões sobre critérios e possibilidades de vinculação com empresas estrangeiras são indícios desse aparente “desinteresse”

Embora poucos anos depois, em 1969, o INC tenha as suas funções esvaziadas com a criação da EMBRAFILME S. A. e, mais tarde, incorporado a ela, a concepção do Instituto demonstra que, nesse período, houve uma forte inclinação para a capacidade industrial do cinema no Brasil. Além disso, a formação de um conselho interministerial e a abrangência de atuação do órgão são indícios de uma mudança de postura, mesmo que, na prática, as funções não tenham sido totalmente implementadas.

## **A EMBRAFILME S. A. – Empresa Brasileiro de Filmes**

A EMBRAFILME, sociedade de economia mista de direito privado vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, foi criada em 1969, pelo Decreto-Lei nº. 862. O objetivo inicial era difundir a produção nacional. Para tanto foi criada como uma empresa de capital aberto com o foco na lucratividade, dada a capacidade de distribuição, e, como órgão de cooperação do INC, poderia executar

atividades de comercialização de filmes, tornando a atividade essencialmente industrial.

A EMBRAFILME se caracterizou por iniciar suas atividades já com a previsão de um capital da empresa, além de elencar outras fontes de recursos, inclusive as provenientes da comercialização de películas. O Diretor-Geral, responsável pelo gerenciamento desses recursos e da empresa como um todo teria mandato de quatro anos podendo ser reconduzido e nomeado pelo Presidente da República.

Em 1975 as atribuições da empresa se ampliaram, pois pela Lei nº.6.281 de 9 de dezembro de 1975 foi extinto o INC. A maior parte das atribuições do último passaram para a EMBRAFILME. Esse processo de esvaziamento já vinha ocorrendo desde 1969, mas se concretizou nessa data.

O parágrafo primeiro do Art. 2º da Lei acrescenta novidades importantes, que vão na contramão da constituição do INC: a participação de três representantes de setores da atividade cinematográfica para integrar o órgão a ser criado juntamente com aqueles indicados pelo Poder Executivo.

Quando se observa a Lei que a criou, é possível concluir que o escopo de ações a que Empresa Brasileira de Filmes estava comprometida ia desde as questões de fomento e exibição das produções nacionais até a formação profissional e a pesquisa científica concernente ao cinema.

Com o Decreto nº. 77.299, de 16 de março de 1976, foi criado o CONCINE – Conselho Nacional de Cinema, órgão já previsto na Lei que criou a EMBRAFILME. Subordinado diretamente ao Ministro de Estado de Educação e Cultura, ele era de orientação normativa e de fiscalização das atividades relacionadas ao cinema.

Entre suas competências estava a formulação de uma política de desenvolvimento do cinema nacional; baixar normas reguladoras de importação e exportação de filmes; formular a política nacional de preços e ingressos; estabelecer normas de coprodução; regular as

condições de realização de produções estrangeiras no país; estabelecer normas de registro de produtores, distribuidores e exibidores, além de laboratórios de som e imagem; fixar o número de dias de exibição obrigatória de filmes nacionais e a exibição compulsória; dispor sobre a forma de concessão pela EMBRAFILME de prêmios e incentivos a filmes brasileiros; conceder o certificado de produto brasileiro; e, por fim, estabelecer normas sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Fazia parte de suas competências, ainda, fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos relacionados à cinematografia em território nacional, assim como aplicar multas e sanções, o que poderá ser feito em colaboração com a EMBRAFILME.

A estrutura inaugurada pela criação do CONCINE e pela ampliação da atuação da EMBRAFILME denota uma preocupação não só com a produção fílmica, mas a distribuição e a exibição, para que sejam geradas receitas e o cinema brasileiro possa gerar dividendos. Diferentemente do INC, os órgãos, além de representantes dos ministérios, sobretudo o MEC, são compostos por representantes do setor objeto das normatizações legais. Quanto à composição administrativa, inaugura-se, nessa área, a diretoria composta por mais de um membro, com mandatos previstos em lei. Pode-se inferir que uma relativa autonomia é concedida ao setor, a despeito de todas elas terem sido criadas no Regime Militar. É claro que não podemos levar essa autonomização às últimas consequências, já que o foco nas questões culturais, que não era exclusividade do cinema, fazia parte de um projeto político com objetivos bem específicos.

A EMBRAFILME passou por uma forte crise na década de 1980 ao que se somou a crise política e financeira do próprio país. A atividade cinematográfica ficou, então, em um rigoroso ostracismo, situação agravada pela dissolução definitiva da empresa em 1990, durante o governo Collor. O cinema só terá um breve fôlego com

a promulgação das leis Rouanet e do Audiovisual, em 1991 e 1993 respectivamente.

## **A ANCINE – Agência Nacional de Cinema**

Enfim chega-se à Medida Provisória 2.228-1 que criou a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, publicada em 6 de setembro de 2001, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, resultado dos estudos do GEDIC.

Além da criação da Agência, a MP 2.228-1/01 (ANEXO C) criou o Conselho Superior de Cinema, instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE), autorizou a criação dos FUNCINES – Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional, além de alterar as regras para a cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). A MP sofreu sucessivas alterações e inclusões, sobretudo em 2006, com a Lei nº. 11.437, que altera, entre outras coisas, a destinação de recursos provenientes de projetos não executados ou arrecadações da própria ANCINE para o Fundo Nacional da Cultura (FNC), alocado em uma categoria específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual.

Além das definições setoriais das quais o Capítulo I da MP trata, o Capítulo II estabelece princípios gerais da política nacional de cinema: promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante estímulo a indústria cinematográfica e ao audiovisual nacional; garantia da presença do produto brasileiro nos diversos segmentos de mercado; programação e distribuição de obras audiovisuais nos meios eletrônicos de comunicação de massa; e respeito ao direito autoral.

Embora, à primeira vista, pareça não haver muita novidade nos itens da política nacional de cinema, duas coisas chamam a atenção. A primeira delas refere-se a menção, no inciso I do Art. 2º., à indústria

cinematográfica e audiovisual nacional. O que pode ser considerado uma repetição guarda um significado profundo: a alteração da perspectiva empregada no tratamento do setor no país. Em outras palavras, não havia como dissociar a produção de cinema dos outros segmentos do mercado audiovisual – como confirma o inciso II do mesmo artigo, ao estabelecer a garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado – quando se pretende construir uma indústria autossustentável, que precisa variar suas fontes de recursos.

A segunda questão a ser destacada é a menção, no inciso III, dos diversos meios de comunicação de massa, o que ampliaria o campo de atuação das distribuidoras, abrindo um amplo canal de escoamento da produção cinematográfica nacional. Em suma, a diferença marcante dessa política de cinema que está posta na legislação é a preocupação com o mercado, mais especificamente, com a presença do nacional no mercado exibidor, seja ele salas de cinema propriamente ditas, festivais nacionais e internacionais, vídeo, meio digital ou TV. Tal ênfase denota a necessidade de se pensar um cinema que se pague, efetivamente, no curso de algumas décadas.

No capítulo que versa sobre o Conselho Superior de Cinema, órgão integrante da Casa Civil da Presidência da República, formado pelos ministros de Estado da Justiça, Relações Exteriores, Fazenda, Cultura, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pela própria Casa Civil, além de representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, fica claro que entre as suas competências está a aprovação de políticas e diretrizes visando a autossustentabilidade do setor.

O Capítulo IV, que cria a ANCINE, agência de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica<sup>ii</sup>, reforça essa inclinação para a diversificação do mercado. O inciso III do Art. 6º. expressa o objetivo de aumentar a competitividade da indústria de cinema por meio do fomento não só à

produção, mas à distribuição e à exibição. O seguinte propõe a sustentabilidade associada ao aumento da produção e da exibição.

Embora a insistência no aspecto mercadológico e a autossustentabilidade sejam temáticas recorrentes nos objetivos da Agência, os incisos citados resumem de maneira contundente o conteúdo principal da política a ser implantada: a competitividade e a autossustentabilidade propiciadas por uma política pública efetiva encampada por um órgão de atuação ampla, responsável pela articulação das diversas variáveis que compõem o ramo da produção fílmica no Brasil e no exterior e seus canais de distribuição e exibição.

O rol de competências da ANCINE é bastante amplo, mas podemos destacar algumas de suas principais atribuições que se relacionam a três aspectos primordiais: regulação, fiscalização e fomento. É de responsabilidade dela fiscalizar o cumprimento da legislação, aplicar multas e sanções, regular as atividades de fomento, coordenar atividades e ações governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, articular-se com os órgãos competentes dos entes federados para a execução de suas atividades finalísticas, gerir programas e mecanismos de fomento, estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento do setor, aprovar e controlar projetos de toda ordem referentes ao cinema nacional<sup>iii</sup> feitos com recursos públicos e incentivos fiscais, além de gerir um sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica no que diz respeito à produção, distribuição, exibição e difusão. A própria estrutura da diretoria denota uma preocupação com a continuidade das políticas, já que o colegiado foi composto por quatro diretores com mandatos não coincidentes, sendo um deles Diretor-Presidente.

Vale destacar que a Medida Provisória guarda em si um prognóstico para a autossustentabilidade do cinema nacional já que seu Art. 55º. estabeleceu um prazo de vinte anos, a contar de 2001,

para a exibição de obras cinematográficas brasileiras por um número de dias fixado por regulamento. Isso nos permite inferir que após esse período não haverá necessidade de estabelecer cotas de tela para o filme brasileiro já que ele será comercialmente viável no mercado exibidor, medida que se estende a empresas de distribuição. No Art. 57º. abriu-se a possibilidade de se estabelecer cotas de veiculação em outros segmentos além do distribuidor e exibidor, como a TV, por exemplo. Embora o assunto seja polêmico, e até mesmo por esse motivo, a MP abre essa possibilidade sem, no entanto, apresentar detalhes.

A medida legal ainda autorizou a transferência para a ANCINE dos acervos técnico e patrimonial, além das obrigações e os direitos da Divisão de Registro da Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual, ligado ao MinC. Todos os processos, dessa forma, elaborados a partir de mecanismos de incentivos presentes nas Leis Rouanet e do Audiovisual passariam para as mãos da Agência.

Mais do que uma política cultural, então, o que se viu na primeira década do século XXI foi a formação de uma “política pública”<sup>iv</sup> voltada para o audiovisual. Ela se valeu da constatação de que a produção era uma das etapas, apenas, e que a distribuição e exibição deveriam ser consideradas. Além disso, a concorrência desleal não poderia ser enfrentada apenas pela instituição de cotas de tela, mas pela melhoria na qualidade dos produtos oferecidos, no aprimoramento técnico, na construção de novos espaços de exibição e na restauração dos já existentes. E, por fim, considerando a TV e outras mídias como elementos necessários para se pensar uma indústria autossustentável.

## **Notas e referências**

\* Mestre em História. Secretaria Municipal de Educação/ PMCG/ Campo Grande – MS. Contato: williamcavalari@gmail.com

- i A distribuição é tratada no Capítulo IX do Regulamento e fala sobre a contratação de distribuição de filmes nacionais a partir de percentagens máximas fixadas pelo INC e ressalta a necessidade de registro para validação dos contratos. O capítulo é composto de apenas um artigo e dois parágrafos.
- ii A menção à indústria videofonográfica reforça a ideia de ampliação do mercado exibidor, não limitando-se às salas de exibição.
- iii Isso significa projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica.
- iv “[...] a formulação de uma política pública é a formulação, no caso pelo governo federal, de uma série de decisões articuladas e fundamentadas que se transformam em programas e práticas institucionais [...]” (FALCÃO, 1984, p. 24).