

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

MARUTE VIANA DE ALMEIDA

**Uma análise sobre a ANCINE e a regulação da indústria
audiovisual brasileira**

São Paulo

2022

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

**Uma análise sobre a ANCINE e a regulação da indústria
audiovisual brasileira**

Marute Viana de Almeida

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito final para obtenção do título de
Especialista em Gestão de Projetos Culturais.

Orientadora: Prof. Ms. Cláudia
Vendramini Reis.

São Paulo

2022

Uma análise sobre a ANCINE e a regulação da indústria audiovisual brasileira¹

Marute Viana de Almeida

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo, a partir de uma abordagem histórica, analisar a evolução do número de produções audiovisuais desenvolvidas no Brasil, a partir do advento da ANCINE. A pesquisa foi feita através de uma análise histórica e descritiva, a partir da interpretação dos dados públicos da agência, a fim de analisar os avanços e fragilidades das políticas que foram implementadas desde o advento das Leis Rouanet e do Audiovisual, em 1991, até os dias atuais, bem como os desafios que permanecem em aberto.

Palavras-chave: ANCINE. Agências Regulatórias. Cinema brasileiro. Indústria audiovisual.

Abstract: The present work aims, from a historical approach, to analyze the evolution of the number of audiovisual productions developed in Brazil, from the advent of ANCINE. The research was carried out through a historical and descriptive analysis, based on the interpretation of the agency's public data, in order to analyze the advances and weaknesses of the policies that were implemented since the advent of the Rouanet and Audiovisual Laws, in 1991, until the present day, as well as the challenges that remain open.

Key-words: ANCINE. Regulatory Agencies. Brazilian cinema. Audiovisual industry.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo, desde un enfoque histórico, analizar la evolución del número de producciones audiovisuales desarrolladas en Brasil, desde el advenimiento de ANCINE. La investigación se realizó a través de un análisis histórico y descriptivo, a partir de la interpretación de los datos públicos de la agencia, con el fin de analizar los avances y debilidades de las políticas que se implementaron desde el advenimiento de las Leyes Rouanet y Audiovisual, en 1991, hasta la actualidad, así como los retos que quedan abiertos.

Key-words: ANCINE. Agencias regulatorias. Cine brasileiro. Industria audiovisual

¹ Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão de Projetos Culturais.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o cinema brasileiro passou por inúmeras transformações no que concerne ao seu aparato institucional: o fim da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), o surgimento das leis de incentivo à cultura, o surgimento da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), seu fortalecimento durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), e seu subsequente esvaziamento, durante as gestões Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Mas o que essas mudanças causaram? Elas impactaram o mercado? Caso sim, como?

Após a criação da Embrafilme², em 1969, o Estado passou alguns anos atuando fortemente em todas as etapas da cadeia cinematográfica, desde o financiamento, até a produção, distribuição e exibição (ALMEIDA; MENDES, 2017). Em 1990, contudo, durante o governo Collor, a empresa foi extinta. Nos anos que se seguiram, foram criadas a Lei Rouanet³ em 1991 e a Lei do Audiovisual⁴ em 1993, abrindo espaço para a participação de empresas privadas no desenvolvimento do setor. A ANCINE, por sua vez, surgiu apenas em 2001, criada com intuito de fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica (FORNAZARI, 2006). Mas sua atuação alcançou os objetivos que lhe foram colocados?

Tendo como algumas das suas diversas competências a execução da política nacional de fomento ao cinema, a regulação e geração de formas de fomento, além da aprovação e o controle da execução de projetos de produção, distribuição, exibição e infraestrutura (FORNAZARI, 2006, p. 657), analisar os efeitos da sua atuação envolve diversas frentes de estudo. Neste trabalho, nós nos voltaremos especificamente para o fomento ao setor, e o crescimento, ou não, do número de projetos cinematográficos brasileiros produzidos, distribuídos e exibidos, devido à sua atuação.

Essa pesquisa se dará através da revisão bibliográfica de trabalhos de autores como Fabio Fornazari, Pedro Ivo Sebba Ramalho, Rodrigo Cavalcante Michel, Ana Paula Macedo Avellar, Cristóvão Domingos Almeida, Cleber Morelli Mendes e Veronica Cruz, autores cujos trabalhos investigam o impacto de políticas de regulação na indústria audiovisual brasileira; e também através da análise descritiva de dados públicos da ANCINE, divulgados pelo Observatório de Cinema e Audiovisual (OCA).

² Sigla da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima. Página do decreto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm?TSPD_101_R0=5d83ff9b16cb0071c8e7cff9f5412386iWi0000000000000000213f042dffff000000000000000000000000000000000005af4d12800a4d1788d](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm?TSPD_101_R0=5d83ff9b16cb0071c8e7cff9f5412386iWi0000000000000000213f042dffff000000000000000000000000000005af4d12800a4d1788d)

³ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm > Acesso em: 10 de outubro de 2021.

⁴ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm > Acesso em: 10 de outubro de 2021.

1 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE INCENTIVO AO CINEMA

Desde a primeira metade do século XX, o Estado brasileiro despendeu esforços de financiamento da produção cinematográfica nacional. A partir de 1930, os cineastas passam a se organizar em associações a fim de pressionar por políticas de proteção e promoção da indústria nacional do cinema (SIMIS *apud* FORNAZARI, 2006). Após a criação da Embrafilme⁵, empresa de economia mista de controle estatal, em 1969, o Estado passou a atuar de forma mais ativa em toda a cadeia cinematográfica. Criada em pleno governo militar, a Embrafilme dava ao Estado o controle de praticamente todo o setor, e se enquadrava no modelo de regulação direta do Estado por meio de empresas estatais, em voga na época (CRUZ, 2009).

Ainda que tenha surgido com o objetivo de apenas difundir o cinema brasileiro no exterior, essa atuação foi se expandindo e ampliando, passando a Embrafilme a assumir simultaneamente os papéis de órgão regulador, empresa financiadora, e responsável pela produção, distribuição e exibição (ALMEIDA E MENDES, 2017). No entanto, a partir da década de 1980, o modelo de produção da Embrafilme passou a ser questionado. Adicionalmente, as crises do Estado de bem-estar social na Europa e as sucessivas crises econômicas enfrentadas pelos países latino-americanos, durante as décadas de 1980 e 1990, resultaram em políticas de extinção dos monopólios estatais exercidos outrora pelas empresas de capital estatal. No bojo dessas políticas, difundiu-se pela América Latina o modelo de agências regulatórias independentes, que seriam, segundo Bresser-Pereira:

[...] [as agências executivas são] entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. (BRESSER-PEREIRA *apud* RAMALHO, 2009, p. 133)

A criação das agências regulatórias é justificada pela literatura pelo seu intuito de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social e, principalmente,

⁵ Sigla da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima. Página do decreto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm?TSPD_101_R0=5d83ff9b16cb0071c8e7cff9f5412386iWi0000000000000000213f042dffff000000000000000000000000000005af4d12800a4d1788d

oferecer credibilidade aos investidores privados. (MELO, 2001, *apud* FORNAZARI, 2006). De acordo com Silva⁶ (2008), a autonomia concedida por esse modelo aos órgãos reguladores, resultaria num aumento do número de atores envolvidos nos processos regulatórios, além de garantir mais visibilidade à atividade regulatória em questão.

Nesse contexto, em 2001, surge a Agência Nacional de Cinema - ANCINE, criada com a peculiaridade de ser uma agência regulatória que não só regula, como também fomenta (MICHEL; AVELLAR, 2014). Tendo em vista que a legitimidade das instituições depende também de sua capacidade de gerar e manter a crença de que elas são as mais apropriadas para as funções a elas confiadas (MAJONE, 1996), o que se busca apostar nesse estudo, seria entender em que medida a ANCINE é capaz de cumprir com os seus objetivos, respeitando-se os limites inerentes ao seu escopo de atuação.

2 A ANCINE (2001-2021)

2.1 Funcionamento e objetivos

A ANCINE foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001 sob a égide do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, permanecendo sob a supervisão da Casa Civil para, em 2003, passar para o âmbito do Ministério da Cultura, e em 2019 para o Ministério da Cidadania e a Secretaria Especial de Cultura. Em conformidade com a reforma administrativa que se seguiu a partir do documento oficial *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*, em 1996, a ANCINE surgiu com o intuito de se estabelecer um agente estatal específico de intervenção no setor cinematográfico brasileiro. O art. 5º da Medida Provisória nº 2.228-1, de setembro de 2001, diz:

Fica criada a Agência Nacional do Cinema – ANCINE –, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art.º. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira. (BRASIL, 2001, MP 2228-1)

Cabe à ANCINE a execução da política nacional de fomento ao cinema, a fiscalização

⁶ “Instituído por meio de intensiva delegação de poderes, o modelo de regulação baseado em agências (...) tem por principal característica a autonomia que concede aos órgãos reguladores frente aos poderes políticos constituídos. Retirando a atividade regulatória do controle direto dos atores políticos e também passando a envolver mais diretamente no processo regulatório os mais diversos atores, como o presidente, os legisladores, o judiciário e os grupos de interesse, esse novo modelo de regulação é responsável pela maior visibilidade da atividade regulatória, tornando esta objeto de grande debate político, econômico e social.” (SILVA, 2008, p. 19)

do cumprimento da legislação no setor, aplicando multas e sanções quando necessário, o combate à pirataria, a regulação das formas de fomento, a geração dos programas de fomento, a aprovação e o controle da execução de projetos de produção, a distribuição, a exibição e a infraestrutura. Em suma, a ANCINE é responsável pelas ações voltadas à indústria cinematográfica no Brasil, em várias frentes. As diversas competências e os objetivos da instituição são justificáveis por se tratar de uma indústria não autossustentável; logo, a intervenção estatal se dá de forma expressiva. A administração de programas e políticas voltadas ao setor como um todo é realizada através da agência. Para tanto, foi dotada de autonomia financeira e administrativa.

A ANCINE possui uma instância deliberativa personificada na sua diretoria colegiada, cuja composição de um diretor-presidente mais três outros diretores, possui mandatos fixos não-coincidentes e é aprovada pelo Senado Federal após sabatina. O texto da Medida Provisória estabelece como objetivos principais da agência: 1) a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa a partir da indústria cinematográfica e a união das atividades governamentais relacionadas ao cinema e ao audiovisual; 2) promover a competitividade do setor através do incentivo à produção, distribuição e exibição nos vários segmentos do mercado; 3) promover a auto-sustentabilidade e a articulação da cadeia produtiva da indústria nacional do cinema; 4) fortalecer e estimular a produção independente e regional; 5) estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico do setor; 6) garantir o acesso às obras, principalmente às brasileiras; 7) garantir a diversificação da oferta de obras estrangeiras no mercado nacional; 8) promover a inserção da produção nacional no mercado internacional; e 9) garantir o respeito pelo direito autoral (FORNAZARI, 2006).

Por seu turno, a legislação dotou a agência das seguintes competências: 1) executar a política nacional de incentivo ao cinema; 2) fiscalizar o cumprimento da legislação setorial; 3) combater a pirataria audiovisual; 4) regular, incentivar proteger a produção nacional, garantindo a liberdade de criação e expressão; 5) coordenar, por meio da articulação intragovernamental e também entre os demais entes federativos, as atividades do Estado relacionadas com o setor audiovisual; 6) gerenciar os mecanismos de incentivo ao segmento; 7) promover a internacionalização da produção nacional, por meio de sua inserção no circuito internacional de festivais; 8) fiscalizar a aplicação de recursos públicos e incentivos fiscais nas obras; 9) certificar a produção nacional; 10) prestar suporte técnico ao Conselho Superior do Cinema; 11) fiscalizar a aplicação da “cota de tela” para a produção nacional; e 12) autuar empresas, distribuidoras e exibidoras pelo descumprimento das normas legais (FORNAZARI, 2006).

Criada com a finalidade de promover o fomento, regulação e fiscalização das indústrias cinematográfica e videofonográfica (FORNAZARI, 2006), trata-se então de uma instituição pública, que, além de intervir no funcionamento do setor, como as agências reguladoras, é responsável pelo fomento à produção e também ao desenvolvimento da cadeia produtiva de cinema no Brasil. Esta é a peculiaridade dessa agência: atuar como regulador e fomentador da atividade cinematográfica brasileira (Michel, Avellar, 2014, p. 497). Fornazari (2006) destaca que a estrutura da agência se assenta sobre um perfil puramente econômico e com relacionamento direto com os interesses do segmento, onde regulação ocorreria sob um prisma essencialmente econômico. Por essa razão, uma análise da ANCINE enquanto estudo de caso se volta principalmente para as leis de incentivo e os fundos de fomento gerenciados pela agência.

A agência está totalmente estruturada sobre um perfil de atuação econômica e de relação endógena com os interesses do setor. Não há previsão de estruturas mediadoras com os consumidores nem instâncias de planejamento qualitativo da intervenção cultural. Regula-se o cinema como atividade de cunho estritamente econômico, o que define a agência como uma gestora de fundos provenientes de renúncia fiscal, alocando-os como em qualquer outro segmento regulado de mercado, sem especificidade 'social ou cultural'. (FORNAZARI, 2006, p. 657).

2.2 Leis e mecanismos de incentivo

Em 1990, a crise no governo Collor culminou com a extinção da Embrafilme e de todo o modelo de produção cinematográfica vigente até então. Sem a contrapartida da substituição por outra política, a indústria cinematográfica ficou então dependente quase exclusivamente dos interesses do mercado. Contudo, foi ainda nesse período que o Estado criou dispositivos que até hoje são a base para a indústria cinematográfica brasileira, como a Lei Rouanet⁷ em 1991 e a Lei do Audiovisual⁸ em 1993, que tiveram papel fundamental na retomada do cinema nacional, por garantir para as empresas produtoras a possibilidade de captação de recursos na esfera privada, que tinham como contrapartida para o investimento a isenção de impostos. (MICHEL E AVELAR, 2014, p 497).

O funcionamento da Lei do Audiovisual (no 8.685/93) se dá através de quatro frentes de ação que criam mecanismos de incentivo fiscal que permitem que pessoas físicas e jurídicas invistam parte do imposto de renda na compra de certificados de investimentos, que representem direitos de comercialização de projetos audiovisuais, e um outro mecanismo que visa atender empresas estrangeiras que apresentam remessas de lucro ao exterior, advindas da

⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm > Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

⁸ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm > Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

exploração do Mercado de audiovisual em obras cinematográficas brasileiras. Pelo art. 3º, as empresas estrangeiras podem alocar até 70% do imposto de renda devido na coprodução de obras cinematográficas. Dessa forma, tornou-se possível a parceria dos produtores nacionais com empresas produtoras e/ou distribuidoras estrangeiras (ANCINE, s/d).

Por sua vez, a Lei Rouanet (nº 8.313/91), ainda que tenha surgido primeiro, se configura como um mecanismo de menor impacto e relevância para a indústria cinematográfica que a Lei do Audiovisual, uma vez que se destina a todo o setor cultural, não só ao audiovisual. Do ponto de vista do investidor a principal diferença entre uma lei e outra é que, na Lei do Audiovisual, as empresas abatem do imposto de renda 100% do que foi investido na produção de filmes, até o limite de uma porcentagem do imposto devido, enquanto que, pela Lei Rouanet, o desconto é parcial¹⁰. Além disso, ao contrário da Lei do Audiovisual, pela Lei Rouanet, os empresários não se tornam sócios do produto, apenas fornecem o que se convencionou chamar de apoio cultural. (SIMIS, 2005, p. 11)

Com o surgimento da ANCINE, a própria Medida Provisória nº 2.228-1/2001 que criou a agência estabeleceu mais quatro dispositivos de incentivos fiscais para a produção cinematográfica: a Contribuição Para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE); os Fundos de Financiamento da indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES); o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE) e a Lei no 10.179/01 — conversão da dívida brasileira em projetos de produção, distribuição, exibição (FORNAZARI, 2006). Foram criados também o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), e os programas PROCULT, Cinema Perto de Você, Cinema da Cidade, a Cota de Tela e a Lei da TV Paga.

A CONDECINE incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, bem como sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo. A partir da entrada em vigor da Lei 12.485/2011, marco

⁹ Art. 3º: Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, e na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

¹⁰ Proporciona o abatimento do imposto de renda, doação ou patrocínio de atividades culturais nos seguintes limites: 100% para obras de curta e média-metragem, 30% (pessoa jurídica) e 60% (pessoa física) para patrocínio e projetos, ou 40% e 80%, retrospectivamente, para doação a projetos de obras audiovisuais.

regulatório do serviço de TV por assinatura, a CONDECINE passou a ter também como fato gerador a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais. O produto da arrecadação da CONDECINE compõe o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), sendo revertido diretamente para o fomento do setor.

Os FUNCINES são fundos regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), destinados a investimentos no setor audiovisual, incluindo cinema e TV. Os FUNCINES investem em todos os elos da cadeia produtiva cinematográfica nacional, tais como: aquisição de ações de empresas de infraestrutura, fornecedores, distribuidores, exibidores e produtores; projetos de construção, reforma e recuperação de salas de exibição; projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras; produção de obras audiovisuais brasileiras, comercialização e distribuição de obras cinematográficas brasileiras (MICHEL E AVELAR, 2014, p. 498-499). Em teoria, qualquer pessoa, física ou jurídica, pode investir na indústria audiovisual através dos FUNCINES¹¹. O investimento dos FUNCINES nos filmes gera, como contrapartida, uma participação nos direitos a receitas sobre a obra, que varia conforme o volume de investimento realizado. Em certo sentido, o método é muito parecido com a Lei Rouanet e com a Lei do Audiovisual.

O BNDES PROCULT foi criado em 2006, e se trata de um programa do BNDES que financia projetos de investimento e planos de negócios de empresas de todas as cadeias produtivas da economia da cultura, tais como: audiovisual, editorial, música, jogos eletrônicos e artes visuais e performáticas. Os recursos são oriundos de incentivos fiscais previstos na Lei do Audiovisual.

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um marco dos mecanismos para o setor audiovisual. É uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007. Seus recursos, advindos do Orçamento da União, e providos por diversas fontes, principalmente da arrecadação da CONDECINE, e de receitas de concessões e permissões, principalmente o FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, são destinados ao desenvolvimento de toda a cadeia produtiva do audiovisual brasileiro. Apresenta 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

¹¹ Pessoas físicas podem alocar até 6% do Imposto de Renda no fundo e pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real até 3%, sendo que esse valor deve equivaler ao aporte mínimo exigido pelo fundo.

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.

O FSA foi criado para auxiliar no desenvolvimento da indústria cinematográfica como um todo. Em suas principais diretrizes, encontram-se também ações voltadas à competitividade das empresas independentes brasileiras no exterior, bem como estímulo à difusão da produção de qualidade nacional no mercado externo. (MICHEL E AVELAR, 2014, p. 499). Além disso, o fundo possui programas direcionados aos mais diversos segmentos da indústria audiovisual, que se constituem em diversas linhas de ação, como o PRODECINE, PRODAV, PROINFRA e Programa Cinema Perto de Você. Outro importante programa de apoio ao cinema nacional é o Cota de Tela, através do qual é fixado anualmente pelo governo federal, através da ANCINE, um número mínimo de filmes nacionais que as salas de exibição são obrigadas a exibir, e determinado um tempo (em dias) mínimo para que esses filmes sejam ofertados ao público. Por fim, a Lei 12.485, chamada de Lei da TV paga, estabelece a obrigação de programação de conteúdos brasileiros nos canais de espaço qualificado, e de canais brasileiros dentro de cada pacote ofertado ao assinante. Trata-se do primeiro marco regulatório convergente para a comunicação audiovisual no Brasil, ao unificar a regulamentação dos serviços de televisão por assinatura.

2.3 Resultados observados

No início da década de 1990, com a extinção da Embrafilme e de diversos órgãos culturais pelo governo Fernando Collor de Mello, saímos de uma média de mais de 80 produções por ano, durante as décadas de 1970 e 1980, para menos de 10 lançamentos anuais. No mesmo período, Segundo Autran (2009, p. 124), também o setor exibidor também entrou em crise.

[...] devido, entre outros fatores: à falta de uma política governamental, ao empobrecimento da população em decorrência da inflação, à concorrência com a programação da televisão, à especulação imobiliária e à degradação urbana associada à violência nos grandes centros.

Após a promulgação das leis Rouanet e do Audiovisual, a produção nacional voltou a crescer, apresentando uma média de 20 lançamentos por ano entre 1995 e 2000 (SIMIS, 2010, p. 161), durante o período que se começou a falar numa “retomada” do cinema brasileiro, mas

apenas após o efetivo surgimento da ANCINE, em 2003, a produção de filmes volta a patamares razoáveis e a apresentar índices de crescimento significativos.

A partir das informações contidas no Observatório de Cinema e Audiovisual (OCA)¹², plataforma que divulga dados dos mais variados segmentos do setor, desde o mercado audiovisual brasileiro como um todo, com uma seção dedicada aos indicadores gerais relacionados à atividade audiovisual no Brasil nos últimos anos, como as áreas de televisão, outras mídias e recursos públicos, é possível verificar a credibilidade dessas afirmações, e avaliar em que medida os objetivos da agência estão sendo cumpridas.

Além do fato de que o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, é, por si só, um ente consonante com o objetivo estratégico da ANCINE de “aprimorar a geração e disseminação de conhecimento do setor”, os dados apresentados também parecem demonstrar um sucesso, ainda que parcial, por parte da agência em questão. O Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro¹³, é das mais significativas fontes de dados sobre a evolução do mercado ano a ano, juntamente a seção de Mercado Audiovisual Brasileiro, que apresenta números gerais e dados econômicos relacionados à atividade audiovisual no Brasil desde o ano de 2002, bem como os relatórios que analisam os resultados consolidados dos recursos aplicados pelo FSA em programas e projetos do setor audiovisual.

Nos últimos 15 anos, o surgimento da agência, atrelado a consolidação das leis de incentivo via renúncia fiscal, dos programas de fomento da Secretaria do Audiovisual e do (extinto) Ministério da Cultura, e a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (que com o aumento no volume de recursos, se tornou o maior mecanismo de incentivo ao audiovisual brasileiro), alavancaram o número de filmes produzidos por ano no Brasil. Os dados apresentados parecem tornar inegável o sucesso da atuação da agência, no que concerne ao campo de produção de obras audiovisuais.

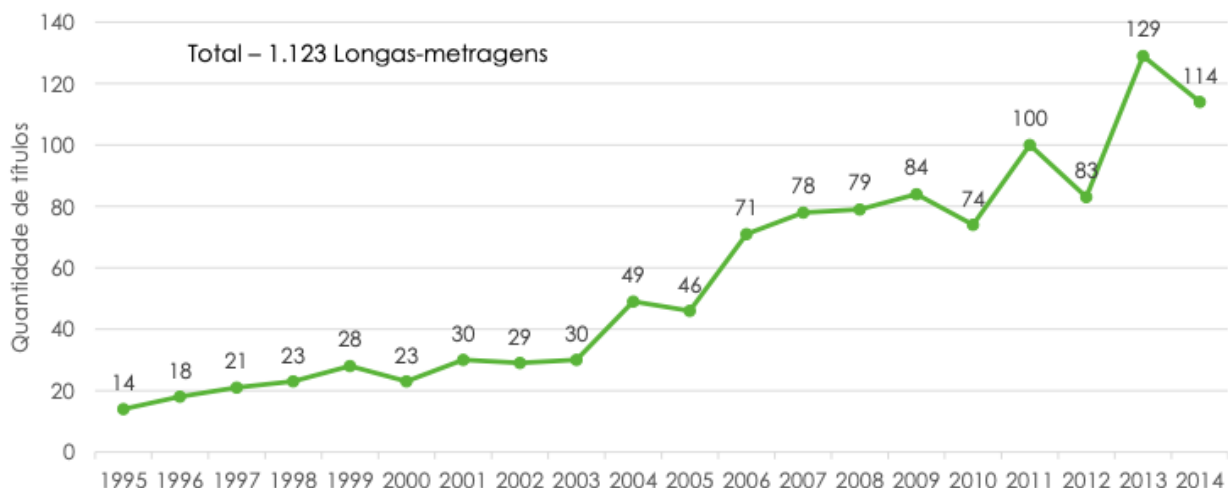
De 1995 a 2014, período que compreende o estudo feito pelo Informe Anual Produção de Longas-Metragens 2014 desenvolvido pela OCA (2002), o lançamento de filmes brasileiros manteve uma média baixa e constante, até que em 2003, começa a apresentar crescimento acentuado. Essa data coincide não apenas com a data de criação da ANCINE (2001), como também com o ano de lançamento do FSA (2006), e mais ainda com o significativo aumento de recursos oriundos do FSA, destinados à produção audiovisual brasileira, principalmente a partir de 2012, momento em que o número de filmes brasileiros

¹² O Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), criado em dezembro de 2008, tem por objetivo a difusão de dados e informações qualificadas produzidas pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

¹³ O Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro é elaborado pela Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual (COB) e da Superintendência de Análise de Mercado (SAM)

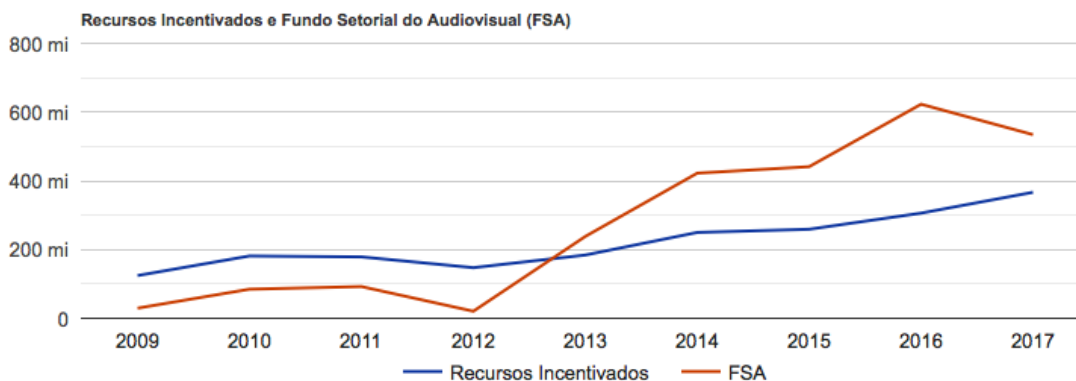
lançados passa a atingir novos picos.

Gráfico 1 – Série histórica - Longas-metragens brasileiros lançados entre 1995-2014.



Fontes: SADIS (ANCINE), Filme B, SEDCMRJ e Empresas Distribuidoras.

Gráfico 2: Recursos Incentivados e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (2009-2017)

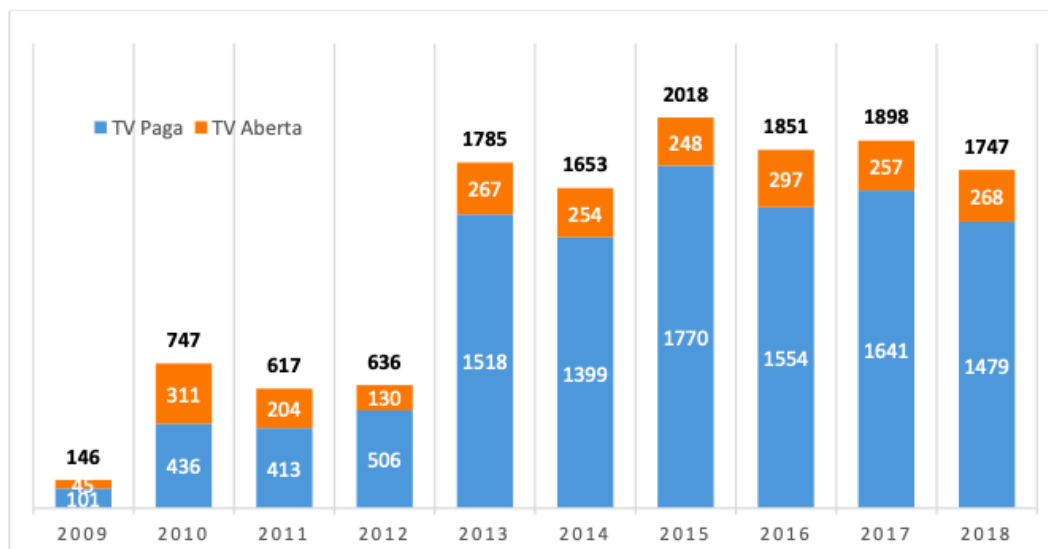


Fonte: ANCINE.

Em relação ao segmento de TV, foi observado também um crescimento robusto na quantidade de obras registradas na ANCINE, em especial a partir de 2013, o que parece demonstrar o sucesso da Lei 12.485/2011 em permitir a ampliação da distribuição de conteúdo audiovisual brasileiro nas TVs a partir da adoção de cotas de número mínimo de canais brasileiros dentro de cada pacote ofertado ao assinante e obrigação de programação de conteúdos brasileiros nos canais de espaço qualificado. As obras para TV financiadas pelo FSA registradas na ANCINE também apresentaram aumento ao longo do período, com destaque para o investimento em obras seriadas, que representaram 67,6% do total de 565

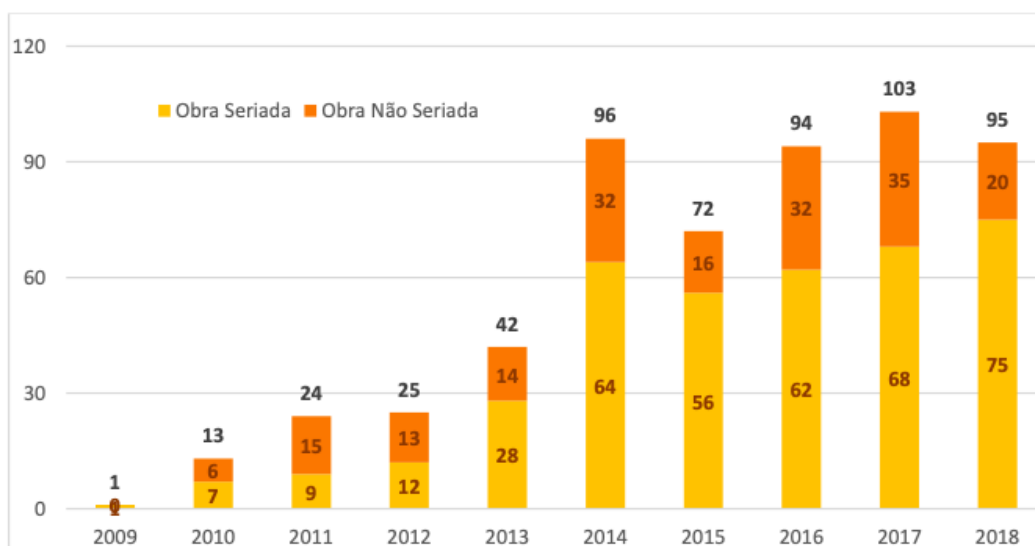
obras do período.

Gráfico 3 – Obras para TV registradas na ANCINE (2009-2018)



Fonte: ANCINE.

Gráfico 4 – Obras para TV registradas na ANCINE com participação do FSA, (2009-2018)

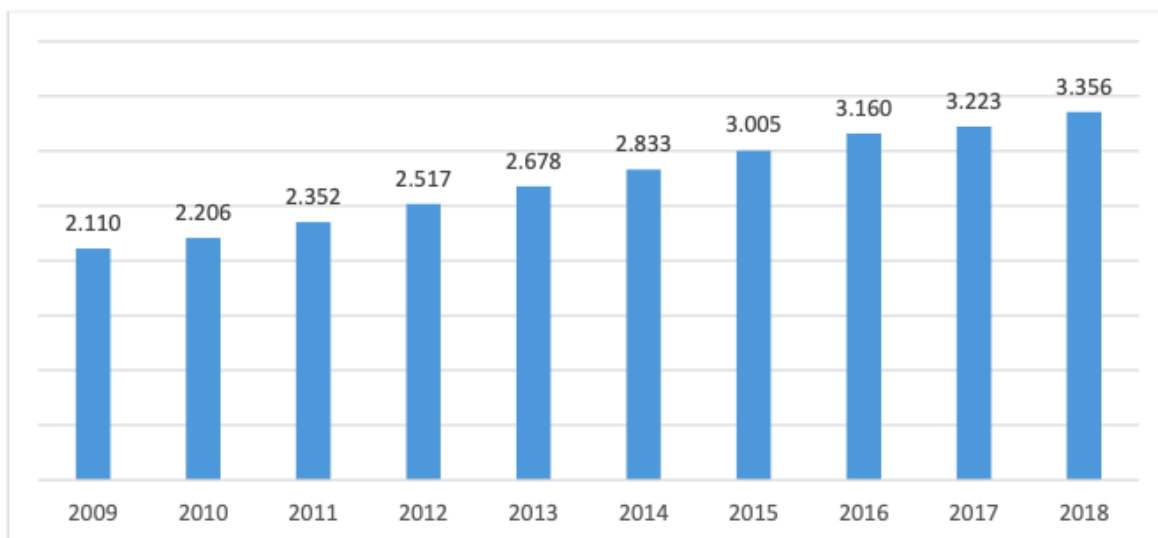


Fonte: ANCINE.

Ao mesmo tempo, a quantidade de salas de exibição cresceu de forma consistente ao longo do período, apresentando variação média anual de 5,3%. A quantidade de salas em

funcionamento no fim de 2018 (3356) ultrapassou o recorde anterior, alcançado na década de 70, quando o país possuía 3.276 salas de exibição.

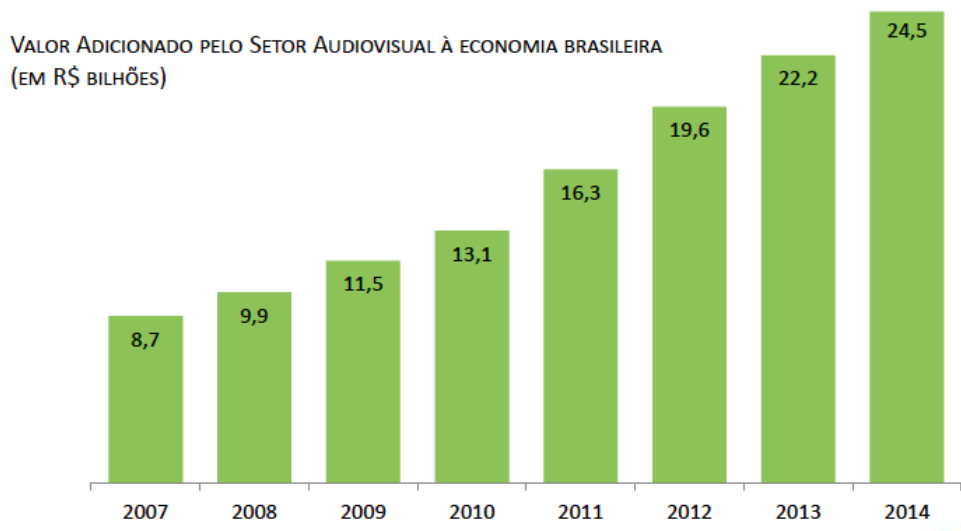
Gráfico 5: Quantidade de salas de exibição / Parque exibidor (2009-2018)



Fonte: Sistema ANCINE Digital - SAD, SADIS, IBGE, Filme B.

Adicionalmente, houve um aumento expressivo no valor adicionado pelo setor audiovisual à economia brasileira: em 2014, as atividades econômicas do setor audiovisual foram diretamente responsáveis por uma geração de renda de R\$ 24,5 bilhões. O valor adicionado do setor audiovisual mede a relevância do setor para economia brasileira, ao mensurar sua contribuição para a produção de bens e serviços no país ao longo do ano, ou, sob outra ótica, para a geração de renda do Brasil.

Gráfico 6: Valor Adicionado Pelo Setor Audiovisual à Economia Brasileira (em R\$ Bilhões) (2007-2014)



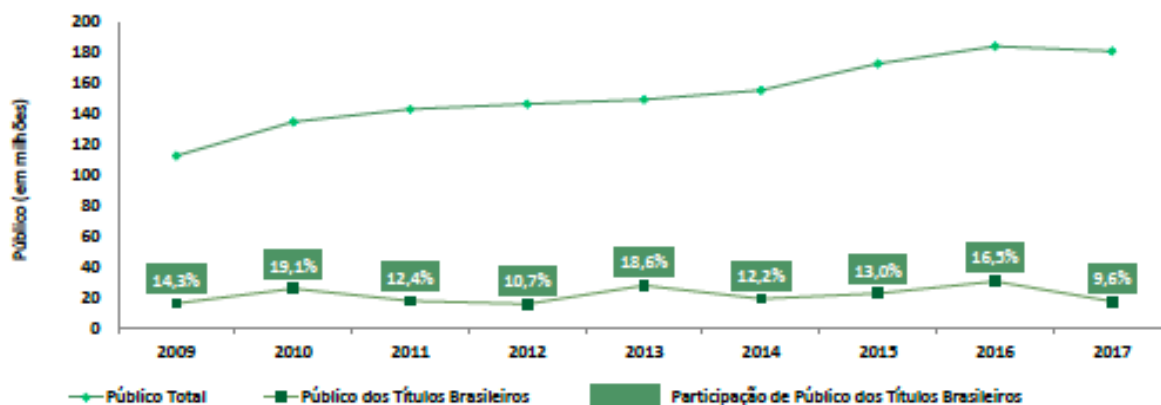
Fonte: ANCINE.

2.4 Desafios e fragilidades

Ainda que tenha havido um forte e consistente crescimento, o aumento do investimento e do número de produções nacionais lançadas, o aumento de público do cinema nacional nas salas de exibição, não acompanhou esse mesmo crescimento, não chegando a ultrapassar a média de 20% do público total. As exceções ocorreram devido ao sucesso de público de títulos isolados, como Carandiru (4,7 milhões de espectadores) e Lisbela e o Prisioneiro (3 milhões), em 2003, Tropa de elite 2 (11 milhões) e Nosso lar (4 milhões), em 2010, e Minha mãe é uma peça (4,6 milhões) e Meu passado me condena (3 milhões), em 2013 (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2013).

Gráfico 7: Evolução do Público das Salas de Exibição (2009-2017)

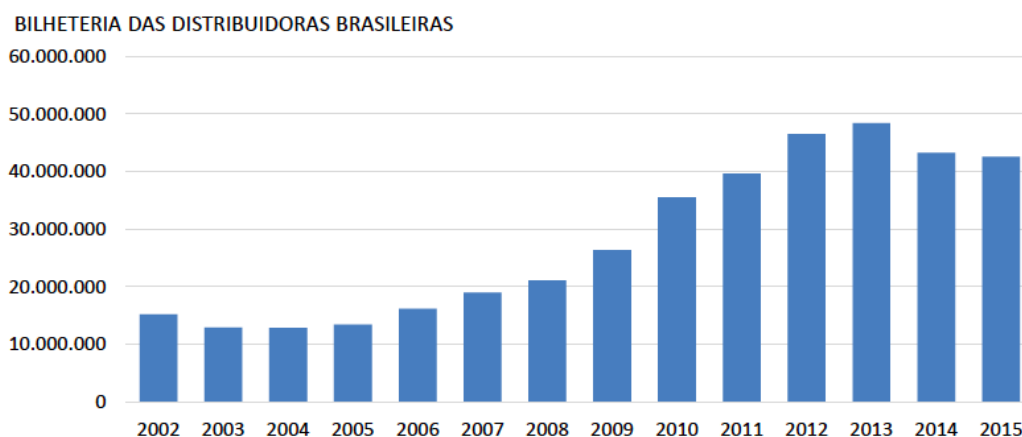
2. Evolução do público das salas de exibição (2009-2017)



Fonte: ANCINE.

Ainda assim, o crescimento do parque exibidor promovido pelo Programa Cinema Perto de Você junto ao Cinema da Cidade e a Lei da Cota de Tela, promovem um fortalecimento das distribuidoras brasileiras, cuja participação no mercado cresceu significativamente, apoiada por essas políticas. Contudo, grupos exibidores estrangeiros, como o Cinemark, seguem como o grupo exibidor com a maior quantidade de salas de exibição em 2017. Os cinco grupos exibidores com maior número de salas no Brasil concentram 45,4% do total do país.

Gráfico 8: Bilheteria das Distribuidoras Brasileiras (2002-2015)



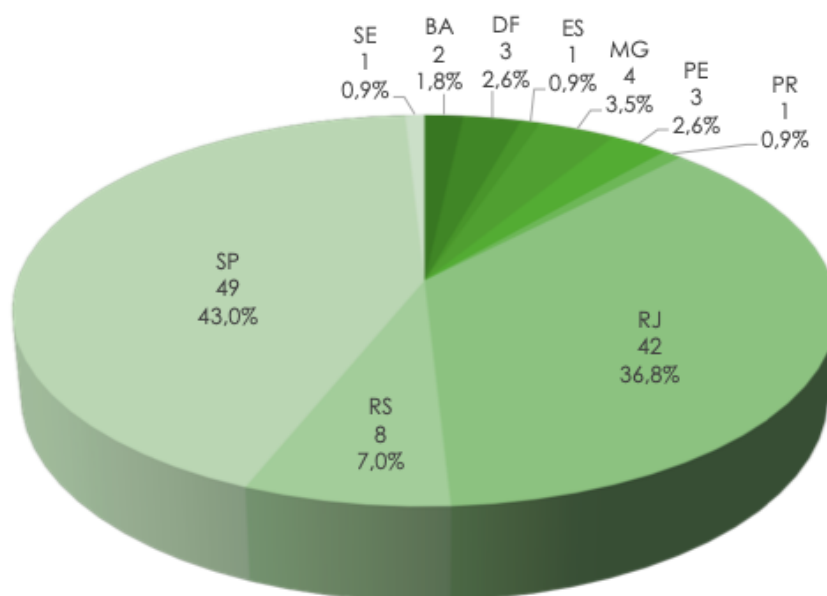
Fonte: ANCINE.

Esse panorama demonstra a fragilidade das políticas cinematográficas vigentes principalmente no que tange à distribuição e exibição do filme nacional. Entre as diversas iniciativas federais que constituem as políticas públicas do audiovisual no Brasil, consagradas

em leis de incentivo ou em programas de fomento, é possível constatar que, embora as leis de incentivo e as linhas de ação do FSA atuem também nos setores de distribuição e exibição, há ainda uma grande fragilidade em torno desse aspecto da cadeia produtiva, que se vincula diretamente com a dificuldade do setor em se tornar mais atrativo para a iniciativa privada.

Há ainda uma forte discrepância entre o montante de dinheiro público destinado a empresas produtoras no eixo Rio-São Paulo, em detrimento ao restante do país. Em 2014, as empresas produtoras localizadas em São Paulo foram responsáveis por 49 longas lançados em 2014, o que corresponde a 43% dos lançamentos. Em seguida, estão as empresas do Rio de Janeiro, com 42 obras ou 36,8% dos lançamentos. As produções desses dois estados totalizam 91 títulos ou 79,8%, das obras lançadas.

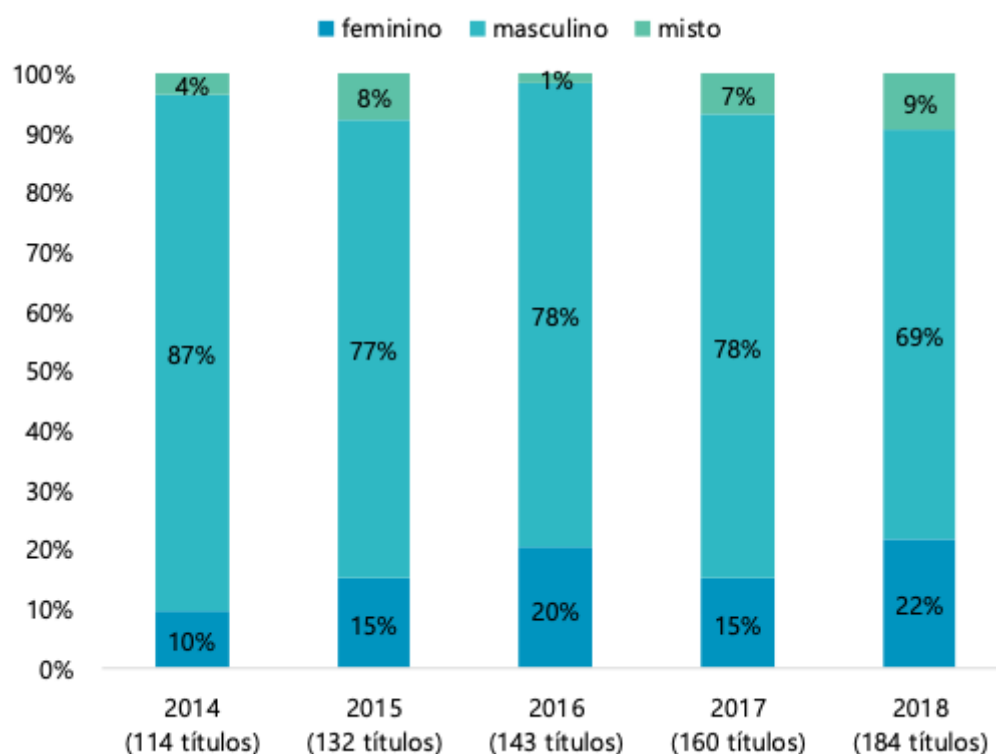
Gráfico 11: Filmes lançados em 2014 por UF da empresa produtora



Fontes: SALIC e SAD

A participação feminina na produção audiovisual brasileira, ainda que crescente, ainda está muito aquém do esperado: em 2018, 22% dos filmes lançados foram dirigidos por mulheres. Um número recorde, o que deixa evidente a necessidade de formulação de políticas públicas que visem a equidade de gênero no setor audiovisual.

Gráfico 12: Percentual de Títulos Lançados por Gênero da Direção (2014-2018)



Fonte: ANCINE

A partir de 2018, durante o governo Bolsonaro, a presidência da ANCINE passou para Christian de Castro, e o ambiente passou a se tornar hostil a políticas culturais como um todo. Braga não extinguiu a ANCINE, mas promoveu o desmonte total do órgão, e provocou, na prática, a paralisação da liberação de recursos e do lançamento de novas linhas do FSA, de modo que o fundo prosseguiu, nos últimos dois anos, praticamente paralisado, pairando uma enorme indefinição sobre os rumos futuros da política audiovisual. Desse modo, se coloca como um desafio fundamental da agência, a capacidade de estabelecer uma política pública para o audiovisual brasileiro que se configure como uma política de Estado, que permaneça vigente mesmo com as oscilações dos projetos de diferentes governos (IKEDA, 2011).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trabalhos estudados e os dados analisados apontam para um forte e promissor desenvolvimento da indústria cinematográfica ao longo dos últimos anos, tendo conseguido não apenas um aumento nos seus próprios números de produções e lançamentos de projetos audiovisuais, como também passou a se configurar como um dos setores mais rentáveis para a economia brasileira nos últimos anos.

Há, porém, tratando-se especificamente do elo da produção, números de crescimento muito expressivos, mas atrelados a uma forte concentração dos projetos e investimentos em empresas concentradas no eixo Rio-São Paulo, em detrimento de outras regiões do país. A distribuição das obras, e sua difusão para o público, também parece ter muito o que se desenvolver. Diante disso, percebe-se que a indústria cinematográfica brasileira obteve um bom desempenho, a partir do advento da ANCINE, no aspecto da produção, mas ainda muito aquém das suas possibilidades.

O mais recente esvaziamento da agência, durante as duas últimas gestões presidenciais, suscita também dúvidas sobre a capacidade do setor em manter-se sólido e seguir em frente com as evoluções alcançadas até então, e reforça a importância de que se estabeleçam políticas públicas que permaneçam vigentes mesmo com as oscilações dos projetos de diferentes governos, e que a ANCINE construa diretrizes apoiadas em critérios técnicos, estabelecendo instrumentos de autonomia para que o órgão resista à pressão de captura, seja do mercado, seja do governo.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, C. D., & Mendes, C. M. (2017). **Indústria Cinematográfica Brasileira: uma análise do atual panorama.** *Passagens*, 8(2), 173-187. Disponível em: [INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA: uma análise do atual panorama | Passagens](#)

CRUZ, Verônica. (2009), **Estado e regulação: fundamentos teóricos**, In: *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*, organizado por Pedro Ivo Sebba Ramalho. Brasília: Anvisa. Disponível em: [Regulação e Agências Reguladoras Governança e Análise de Impacto Regulatório – ANVISA — Português \(Brasil\)](#)

FORNAZARI, Fabio. (2006), **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav.** In: *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 40, no. 4, 2006, pp. 647-677. Editorial Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em: [Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav](#)

IKEDA, M. G. (2021). **O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro.** *Revista Extraprensa*, 14(2), 122-142. [O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro.](#)

MAJONE, G. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança.** *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 50, 1999.

Disponível em: [Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança](#)

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. M. **Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas.** Nova Economia, [S. l.], v. 24, n. 3, 2014. Disponível em: [Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas | Nova Economia](#)

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. (2009), **Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil**, In: *Regulação Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*, organizado por Pedro Ivo Sebba Ramalho. Brasília: Anvisa. Disponível em: [Regulação e Agências Reguladoras Governança e Análise de Impacto Regulatório – ANVISA — Português \(Brasil\)](#)

SILVA, Mariana Batista da. (2008), **A Difusão da Regulação Governamental: uma resenha da literatura**, *Revista Habitus*, vol. 6, n° 1, pp. 19-37. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br