

PAR e PIQCB: uma análise dos mecanismos automáticos de fomento à produção cinematográfica brasileira

Marcelo IKEDA¹

RESUMO

O artigo busca descrever e analisar as características dos mecanismos automáticos de fomento à produção cinematográfica, implementados pela ANCINE, a partir de 2005: o Prêmio Adicional de Renda (PAR) e o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB), que reeditam antigos mecanismos existentes na relação entre Estado e Cinema, desde os anos de 1950. Através de uma análise da metodologia de cálculo dos dois mecanismos, busca-se apontar para alguns paradoxos do modelo de política pública implementado no período em foco.

Palavras-chave: Estado e Cinema. Indústria Cinematográfica. Mecanismos de Fomento. ANCINE

PAR e PIQCB: an analysis of Brazilian automatic film production support

ABSTRACT

The paper aims to describe and examine the characteristics of Brazilian automatic film production support, administered by ANCINE, from 2005: “Prêmio Adicional de Renda” (PAR) and “Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro” (PIQCB), which are a re-edit from public aid system in the 1950s. Through an analysis of the methodology used for calculating film support, the paper points out some of the paradoxes of public policy model implemented in the period.

Keywords: State and Cinema. Film Industry. Film Production Support. ANCINE

Introdução

Nos anos de 1990, com o *impeachment* do Governo Collor, foram reconstruídas as modalidades de apoio do Estado brasileiro à produção cinematográfica, dizimadas por aquele governo, de viés neoliberal. O modelo de fomento adotado passou a ser, em linhas gerais, o do fomento indireto, com a aprovação de leis de incentivo baseadas em renúncia fiscal, de tal modo que pessoas físicas ou jurídicas realizam o aporte de capital num determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto de renda devido (CESNIK, 2002).

¹ Professor Efetivo do Curso de Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Comunicação Social pelo PPGCOM/UFF. Contato do autor: marceloikeda@ymail.com. Este artigo é uma versão ampliada da apresentação oral no XV Encontro SOCINE (2011), sem publicação.

Desta forma, o Estado continuava sendo o indutor do processo de produção cinematográfica, mas introduzia os agentes de mercado como parte intrínseca desse modelo. As bases desse modelo foram a Lei Rouanet, Lei nº 8.313/91 (BRASIL, 1991) e o Art. 1º da Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/93 (BRASIL, 1993), complementados por outros mecanismos de incentivo, como o Art. 3º da Lei do Audiovisual, o Art. 39, X, da MP 2.228-1/01, os FUNCINES (Art. 43 da MP 2.228-1/01), e, a partir da Lei nº 11.437/06, as modificações na Lei do Audiovisual, criando os Arts. 1º-A e 3º-A da respectiva Lei. Todos esses mecanismos, que se sobrepõem à miríade de incentivos, constituem a espinha dorsal do apoio do Estado às produções cinematográficas, são fomento indireto seletivo.²

A partir de 2005, os mecanismos de fomento indireto seletivo foram complementados por mecanismos automáticos. Essa denominação, citada por autores como Bonell (2006), tendo como base o modelo francês de financiamento da produção cinematográfica, refere-se a mecanismos, cujo processo de aferição de resultados se baseia na mensuração de critérios quantitativos, de modo que todos os projetos que atendam a determinadas condições, estabelecidas *a priori*, são elegíveis para o recebimento dos recursos.

A tentativa de estabelecimento de critérios prévios para a escolha dos projetos tem como objetivo reduzir a possibilidade de clientelismos ou conluios, que possam distorcer o processo de seleção dos projetos. Por isso, existe uma busca por critérios expressos quantitativamente, baseados em regras preferencialmente estáveis, ao longo dos anos.

Dessa forma, os mecanismos automáticos são, a princípio, o complemento adequado à política de incentivos fiscais, calcada na expressão de um suposto “Estado neutro”, em que o valor recebido está diretamente associado a uma ideia de *performance*, diretamente mensurável, sem a interferência direta do Estado na seleção dos projetos.

No entanto, na própria construção de critérios e na definição dos parâmetros para a pontuação das obras a serem contempladas pelos mecanismos automáticos estão inevitavelmente inscritos princípios de políticas públicas, privilegiando obras com determinadas características em detrimento de outras. Por isso, a suposta neutralidade dos mecanismos automáticos é de fato apenas relativa: quanto mais parâmetros e critérios adicionais existirem na apuração do prêmio, maior é a possibilidade de ação da política pública por caminhos definidos previamente.

² Sobre as características do modelo de leis de incentivo e seu impacto do mercado cinematográfico brasileiro, no pós-retomada, ver, entre outros, GATTI (2005), MARSON (2006), IKEDA (2011).

Dessa forma, o objetivo deste artigo é examinar como os dois mecanismos automáticos, implementados a partir de 2005, refletem os paradoxos de um modelo de política pública para o setor cinematográfico brasileiro, privilegiando, por um lado, uma posição competitiva de obras e empresas, ora fortalecendo os elos mais frágeis da cadeia produtiva, ou ainda obras cujo mérito artístico se sobressaia mais do que as de retorno comercial.

Os mecanismos automáticos e seus antecedentes

Em 2005, a ANCINE publicou instruções normativas disciplinando dois mecanismos automáticos de fomento audiovisual. O primeiro deles é o **Prêmio Adicional de Renda (PAR)**, destinado a produtores, distribuidores e exibidores, segundo a renda bruta de bilheteria de longas-metragens brasileiros. O segundo é o **Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB)**, destinado a produtores, segundo as participações e premiações de longas-metragens brasileiros em festivais nacionais e internacionais.

Na verdade, esses dois mecanismos são reedições de mecanismos já existentes na relação entre Estado e Cinema, desde os anos de 1950. A origem de ambos os mecanismos está numa lei municipal, a Lei nº 4.854/55, criada no município de São Paulo. Os produtores de filmes brasileiros exibidos nos cinemas do município recebiam o valor de 15% da renda bruta, além de um adicional de 10% da renda bruta, para “filmes de reconhecido valor artístico e técnico” (JOHNSON, 1987, p. 80).

Com a criação do Instituto Nacional do Cinema, os adicionais ampliaram seu escopo, ganhando proporção nacional, por meio da Resolução INC nº 15, de 28 de setembro de 1967. No entanto, a separação definitiva dos dois adicionais, criando o nome de “adicional de qualidade”, para os filmes de elevado mérito artístico, foi estabelecida com a Resolução INC nº 39, de 30 de junho de 1970 (MELLO, 1978, p. 358).

É possível verificar que, desde a sua primeira implementação, na década de 1950, os dois mecanismos foram criados conjuntamente. Isso porque se acreditava que ambos os mecanismos se complementavam, dando suporte, respectivamente, a obras de caráter mais comercial e a de mérito artístico. A republicação desses mecanismos pela ANCINE manteve esse princípio, mas, ao sofisticar a metodologia de cálculo e multiplicar os parâmetros, modificando a forma de apuração dos prêmios, acabou por tornar mais difusos os objetivos de cada prêmio separadamente. O Prêmio Adicional de Renda beneficiou não só as obras de maior posição

competitiva, assim como os parâmetros do Prêmio de Incentivo à Qualidade não conseguiram efetivamente reduzir a inevitável subjetividade da escolha dos projetos. É possível afirmar que, da forma como foram construídos, os mecanismos na verdade privilegiaram o filme médio, numa posição intermediária entre sua vocação comercial e seu potencial artístico.

Prêmio Adicional de Renda (PAR)

Nas próprias palavras da ANCINE³, “o Prêmio Adicional de Renda (PAR) é um mecanismo de apoio financeiro à indústria cinematográfica brasileira, que se baseia no desempenho de mercado de empresas nacionais produtoras, distribuidoras e exibidoras de longas-metragens. Os recursos do Prêmio deverão ser utilizados, necessariamente, no fomento das atividades cinematográficas brasileiras, retroalimentando toda a cadeia produtiva”. Segundo o Art. 54 da MP 2228-1/01, o PAR abrange apenas a renda bruta gerada no segmento de salas de exibição, já que mede exclusivamente o desempenho dos filmes de longa-metragem, não considerando a *performance* do filme brasileiro nos demais segmentos de mercado, como o vídeo doméstico e canais de televisão aberta ou fechada.

Daí surge a primeira contradição do Prêmio: ao buscar estimular a indústria audiovisual brasileira, concentra seus esforços exclusivamente no segmento de salas de cinema. Permanecendo ligado à sua antiga implementação, nos anos de 1950, ou ainda, na época da Embrafilme, nos anos de 1970, a atual regulamentação do Prêmio não estimula a penetração das obras brasileiras nos diversos segmentos de mercado, mas ainda se concentra em um único tipo de produto: o longa-metragem cinematográfico.

O primeiro edital do PAR foi em 2005, a partir da publicação da Instrução Normativa nº 44, de 11 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005) que, por sua vez, regulamentou o Art. 54 da MP 2228-1/01.

A seguir, serão apresentadas as metodologias de cálculo da premiação para cada um dos segmentos: produção, distribuição e exibição.

Metodologia de Cálculo

PAR Produção

³ Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=800>>. Acesso em: 27 mai. 2010.

A base da metodologia de quantificação do PAR produção segue os mesmos critérios da versão do PAR estabelecida pela Resolução INC nº 39, de 30 de junho de 1970.⁴ Da mesma forma, a nova versão do PAR estipula que o valor do prêmio é proporcional à renda de bilheteria. A metodologia guarda ainda inúmeras semelhanças: a aferição do prêmio é estipulada a partir de uma alíquota linear, mensurada através de faixas de renda.

As alíquotas são lineares, mas decrescentes, por faixa de renda. Isto é, o prêmio é sempre maior quanto maior for a renda, mas, a partir de um certo montante de bilheteria, o montante do prêmio passa a ser proporcionalmente menor.

Tabela 1 – Alíquotas por Faixa de Renda – PAR produção

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (Limites Inferior e Superior)	Alíquotas sobre rendas de bilheteria (ar)
Faixa 1	[0; 20.000 × PMI]	0
Faixa 2	(20.000 × PMI ; 150.000 × PMI]	20%
Faixa 3	(150.000 × PMI ; 300.000 × PMI]	10%
Faixa 4	(300.000 × PMI ; 600.000 × PMI]	2%
Faixa 5	(600.000 × PMI ; 1.000.000 × PMI]	0,5%
Faixa 6	(1.000.000 × PMI ;)	0,1%

* PMI: preço médio do ingresso do ano-referência.

Fonte: Instrução Normativa nº 44/2005 – ANCINE. (BRASIL, 2005)

As alíquotas decrescentes acabam favorecendo o filme de médio porte, comparativamente ao filme de grande potencial de bilheteria. Desse modo, a diferença no prêmio a ser recebido por um filme com 1 milhão, 2 milhões e 5 milhões de espectadores é bastante reduzida. Esse feito acontece pela forma como foram calibrados os parâmetros. A partir da faixa de renda de 300 mil espectadores, cada espectador a mais representa um acréscimo bastante pequeno no valor final do prêmio. Dessa forma, a combinação entre alíquotas decrescentes e a calibração dos parâmetros do PAR, conforme previsto na IN 44/05, privilegiou comparativamente os filmes entre 20 mil e 300 mil espectadores. A partir desse limite, gradativamente, o que se acirra na faixa a partir de 1 milhão de espectadores, em que a alíquota é de apenas 0,1%, o impacto de cada espectador adicional no valor do prêmio torna-se cada vez mais reduzido.

⁴ No caso do PAR, para o segmento de produção, já que era a única modalidade que existia no PAR em 1970. Portanto, a distribuição e a exibição não foram consideradas.

Esse fato se complementa quando se considera que o limite inferior de renda bruta para que uma obra seja elegível é de apenas 20 mil espectadores (multiplicado pelo preço médio do ingresso). O baixo piso fez com que um conjunto de filmes ganhasse o prêmio, mas com um valor bastante reduzido. Como os recursos precisam ser reinvestidos num próximo projeto, essas obras recebem um valor de prêmio praticamente insignificante, praticamente inviabilizando sua utilização. No primeiro resultado do PAR, entre as 16 obras contempladas, oito receberam recursos inferiores a R\$ 50 mil.

Complementa-se a isso o fato de que o valor disponibilizado para o prêmio é bastante pequeno. Na primeira edição, foram disponibilizados R\$ 2,021 milhões para as empresas de produção. Com esse valor, a obra com maior bilheteria, Cazusa, recebeu R\$ 324mil, o que corresponde a menos de 5% de seu orçamento.

Ou seja, de um lado, o baixo valor do piso permite que mais obras sejam contempladas, mas com um valor insuficiente para que sequer iniciem um projeto de desenvolvimento. De outro, a calibração das alíquotas, nas maiores faixas de renda, fez com que os filmes de alta bilheteria recebessem valores pouco significativos, em relação a suas rendas de bilheteria, reduzindo o impacto competitivo da premiação.

Em decorrência disso, a Instrução Normativa nº 75, de 18 de junho de 2008 (BRASIL, 2008), promoveu mudanças na calibração dos parâmetros, aumentando o piso e elevando a alíquota da faixa de renda 6 (a partir de 1 milhão de espectadores). No entanto, o grau das mudanças foi extremamente pequeno: o piso passou de 20 mil espectadores para 35 mil e a alíquota da Faixa 6 (acima de 1 milhão de espectadores) subiu de 0,1% para 0,15%. Isto é, as mudanças foram apenas apaziguadoras das distorções do prêmio, sem de fato alterarem a natureza de suas distorções.

PAR Distribuição

Segundo a IN 44/05, a metodologia de cálculo para o setor de distribuição é bastante parecida com a de produção, com a presença de alíquotas lineares e decrescentes, a partir da faixa de 150 mil espectadores (multiplicado pelo PMI).

Há, no entanto, duas mudanças principais. A primeira é que não existe “piso mínimo”, a partir do qual uma obra é elegível ao prêmio. Isto é, mesmo filmes na faixa inferior de renda (50 mil espectadores vezes o PMI) recebem valores de premiação.

A segunda é que as empresas distribuidoras concorrem com o somatório da renda auferida pelo conjunto de obras distribuídas no ano em questão. Dessa maneira, se uma distribuidora lança comercialmente quatro obras com um público de 20 mil espectadores por obra, a base de cálculo do prêmio será pela faixa 2, considerando o total de 80 mil espectadores.

Tabela 2– Alíquotas por Faixa de Renda – PAR distribuição – IN 44/05

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (Limites Inferior e Superior)	Alíquotas sobre rendas de bilheteria (ar)
Faixa 1	[0; 50.000 × PMI]	15%
Faixa 2	(50.000 × PMI ; 150.000 × PMI]	20%
Faixa 3	(150.000 × PMI ; 300.000 × PMI]	10%
Faixa 4	(300.000 × PMI ; 600.000 × PMI]	2%
Faixa 5	(600.000 × PMI ; 1.000.000 × PMI]	0,5%
Faixa 6	(1.000.000 × PMI ;)	0,1%

* PMI: preço médio do ingresso do ano-referência.

Fonte: Instrução Normativa nº 44/2005 – ANCINE. (BRASIL, 2005)

A ausência de um piso para a distribuição favorece os pequenos lançamentos, podendo estimular o lançamento de obras cinematográficas brasileiras que sequer teriam sido lançadas sem a existência do prêmio. Isto porque uma distribuidora pode ser estimulada a ingressar com um filme de reduzida capacidade comercial, em sua carteira de lançamentos, já que, a partir da soma dos resultados de pequenos filmes, pode atingir uma faixa de renda superior. Este critério, portanto, pode incentivar um maior número de pequenos lançamentos, podendo ser um fator que tenha contribuído para o aumento do lançamento de filmes de até 10 mil espectadores.

Além disso, considerar o somatório das rendas de bilheteria por empresa distribuidora prejudica ainda mais os filmes de maior potencial comercial. De forma análoga à metodologia do setor de produção, a distribuidora que lançar filmes cujo público esteja acima de 300 mil espectadores terá rendimentos marginais decrescentes. Dessa forma, uma distribuidora com um bom lançamento comercial terá um incentivo menor para lançar outro filme adicional, mesmo um de médio porte, já que este agregará relativamente menor valor em sua premiação.

Segundo as regras da IN 44/05, apenas empresas distribuidoras brasileiras podem concorrer ao prêmio na categoria “distribuidor”. Por isso, as filiais das *majors* no País não podem se habilitar ao prêmio, mesmo que distribuam filmes brasileiros. Segundo a exposição de motivos

que acompanha a instrução normativa, esta é uma forma encontrada para que as distribuidoras nacionais ganhem posição competitiva, em relação às *majors*, na aquisição de filmes nacionais, como um modo de compensação do efeito gerado pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual, em que as distribuidoras estrangeiras se tornam coprodutoras das obras cinematográficas brasileiras de maior potencial competitivo.

No entanto, o baixo valor do prêmio torna esse argumento um tanto distante. Em 2005, o montante destinado à distribuição foi de apenas R\$ 2,021 milhões, enquanto o Art. 3º recolheu, no mesmo ano, cerca de R\$ 50 milhões. O teto de utilização do incentivo pelas *majors*, num único projeto, é de R\$ 3 milhões, quase 50% maior do que todo o montante destinado ao PAR distribuição.

De outro lado, a inexistência de um piso e a metodologia que considera a somatória da renda dos filmes lançados por uma distribuidora acentuam as distorções já apontadas em relação à metodologia do setor de produção, privilegiando os filmes de baixa performance e onerando, relativamente, os de mais alto desempenho comercial.

PAR Exibição

Já para o setor de exibição, a metodologia de quantificação do prêmio é bastante diferente da dos setores de produção e distribuição. A base da quantificação não ocorre segundo a renda bruta de bilheteria dos filmes brasileiros em cartaz, e sim proporcionalmente ao número de dias em que os filmes brasileiros foram ofertados. A metodologia de cálculo é linear: caso um cinema exiba filmes brasileiros pelo dobro de dias que um segundo cinema, o primeiro receberá o dobro do prêmio em relação ao segundo.

Além disso, existe um “bônus” (multiplicação dos valores por uma “alíquota de diversidade”), segundo o número de filmes brasileiros distintos que foram exibidos, como espelho de uma diversidade. Dividem-se as salas inscritas em quartis, conforme o número de filmes brasileiros exibidos: caso o número de filmes exibidos pelo complexo exibidor estiver entre o número máximo de títulos e o terceiro quartil, isto é, entre o $\frac{1}{4}$ do número de complexos inscritos que mais exibiram filmes brasileiros no período, há um bônus de 50% na premiação. Caso esteja entre o terceiro quartil e a mediana, o bônus é de 25%. No entanto, se estiver entre a mediana e o primeiro quartil, o bônus se reduz para 10%. De outro modo, não há bônus.

Se, nos segmentos de produção e distribuição, há um ajuste linear para que os valores recebidos por obra ou por empresa coincidam com o montante predeterminado, no caso do setor de exibição, há um teto para o recebimento dos recursos, por sala isolada ou por complexo de duas salas.

A segunda mudança é em relação aos complexos elegíveis: só podem participar do prêmio cinemas de uma ou duas salas (salas isoladas ou complexos de duas salas), de propriedade de empresas brasileiras. Com isso, busca-se fortalecer o elo mais frágil da cadeia de exibição, dada a invasão massiva do segmento pelo multiplex. Se, por um lado, essa iniciativa é louvável, por fortalecer salas de frágil estrutura financeira, por outro, esse recorte se afasta do perfil de fortalecimento da posição competitiva do filme brasileiro.

Dessa forma, no setor de exibição há um abandono completo dos princípios que estimulam o desempenho comercial do filme brasileiro. Se de um lado, comentamos acima que há atenuantes na metodologia de cálculo nos setores de produção e distribuição, para a exibição, o critério de premiação sequer considera a renda de bilheteria dos filmes, mas apenas a oferta dos filmes pelos cinemas.

Acima de tudo, esse fato aponta para as contradições no bojo da formulação do PAR. De um lado, premiam-se filmes proporcionalmente à renda bruta de bilheteria da obra, objetivando o estímulo ao reforço da posição competitiva da produção cinematográfica nacional. De outro, buscam-se eleger critérios de premiação que não apontam na mesma direção: estímulo a distribuidoras especializadas em obras de pequeno potencial comercial, apoio a salas de cinema de frágil posição competitiva.

É indiscutível a necessidade de políticas públicas de apoio aos pequenos exibidores ou distribuidores, cujos programas evidentemente contribuem para a difusão da produção nacional. O que se busca apontar aqui são as contradições na formulação de um programa de política pública que se apresenta com um pressuposto essencialmente mercadológico, mas o desenvolve segundo parâmetros que apontam para outros sentidos, sem que necessariamente eles se complementem, de forma integrada, mas sejam simplesmente conflitantes entre si.

Programa De Incentivo À Qualidade Do Cinema Brasileiro (PIQCB)

Segundo a ANCINE⁵, “o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB) é um mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira, que concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. Podem concorrer à premiação os produtores que receberam prêmios concedidos por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou participaram com obras cinematográficas na principal mostra competitiva dos festivais”.

Como já dissemos anteriormente, desde o seu nascedouro, na Lei 4.854/55 do município de São Paulo, o “Adicional de Qualidade” surgiu em complementaridade ao adicional de renda, premiando filmes “de elevado mérito técnico e artístico”.

A Resolução INC nº 39, de 30 de junho de 1970 – a mesma que regulamenta o adicional de renda, em seu Art. 4º, previu a concessão de 12 prêmios para os filmes “de melhor padrão técnico, artístico ou cultural” (apud MELLO, 1978). Ao contrário do adicional de renda, o valor da premiação do adicional de qualidade era fixo e igual para todas as obras contempladas (300 salários mínimos), não existindo desta forma parâmetros para a quantificação do valor do prêmio.

No entanto, entre a grande quantidade de lançamentos comerciais de filmes brasileiros num determinado ano, como escolher os 12 filmes contemplados pelo prêmio, dado um critério tão subjetivo quanto a qualidade artística da obra? A saída encontrada pelo INC é uma solução típica: a formação de um júri, no caso, o Júri Nacional do Cinema, composto de 15 membros: i) o presidente do INC; ii) o diretor do departamento de longa do INC; iii) um representante da Câmara de Artes do Conselho Federal de Cultura; iv) dos produtores; v) dos distribuidores; vi) dos exibidores; vii) dos diretores; viii) dos intérpretes; ix) dos técnicos; x a xiii) quatro representantes dos críticos; xiv e xv) duas personalidades de reconhecido saber cinematográfico.

Dessa forma, o Adicional de Qualidade, conforme regulamentado pelo INC, era um mecanismo seletivo. Por um lado, a própria composição do júri procura formar uma ampla representação dos mais diversos perfis que integram a cadeia cinematográfica, de representantes do Governo a representantes dos técnicos e críticos cinematográficos. No entanto, ainda que sua composição seja variada, ela não esconde o caráter subjetivo da premiação, já que cada

⁵ Disponível em: <www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=938>. Acesso em: 28 mai. 2010.

representante seleciona os filmes premiados, segundo um critério próprio, particular, sem parâmetros previamente definidos.

Já a regulamentação realizada pela ANCINE transforma o adicional de qualidade num mecanismo automático. Ao invés da constituição de um júri que analisa o mérito das obras inscritas, criou-se uma metodologia de pontuação das obras, segundo sua participação ou premiação em festivais nacionais e internacionais. Ou seja, introduzindo parâmetros quantitativos.

O primeiro edital do PIQCB foi em 2006, a partir da publicação da Instrução Normativa nº 56, de 25 de setembro de 2006. Diferentemente do Prêmio Adicional de Renda, o PIQCB não tinha previsão legal direta na MP 2228-1/01.

A Instrução Normativa ANCINE 56/06 prevê a pontuação das obras segundo uma classificação dos festivais em quatro classes: Classificação Especial, “A”, “B” e “C”. A obra premiada como melhor filme ou diretor pontuava com quatro pontos, caso o festival estivesse inserido na Classificação Especial. A pontuação era decrescente até a Classificação “C”, em que a obra premiada nesses festivais recebia 1 ponto. Caso a obra fosse selecionada para participar da principal mostra competitiva desses festivais, mas não fosse premiada como melhor filme ou direção, a obra selecionada recebia a metade da pontuação. No entanto, para os festivais da Classificação Especial, a obra selecionada para qualquer uma de suas mostras, ainda que não seja a principal competitiva, adquiria o direito à metade da pontuação.

Tabela 3 – Classificação de Festivais (PIQCB)

CLASSIFICAÇÃO ESPECIAL			
CANNES		VENEZA	
BERLIM		OSCAR	
"A"	Gramado	"B"	Cine Ceará
	Brasília		Brasileiro de Miami
	Recife		Brasileiro de Paris
	Festival do Rio		Melbourne (Austrália)
	É Tudo Verdade		Miami International (EUA)
	Mostra Int. de São Paulo		Viña del Mar (Chile)
	Anima Mundi		Toulouse (França)
	San Sebastián (Espanha)		Pusan (Coreia)
	Sundance (EUA)		Durban (África do Sul)
	Rotterdam (Holanda)		
	Mar del Plata (Argentina)		
	Toronto (Canadá)	"C"	Valladolid (Espanha)
	Annecy (França)		Tróia (Portugal)
	Huelva (Espanha)		Chicago Latino Film Festival (EUA)
	Karlovy Vary (Rep. Checa)		Palm Springs (EUA)
	Locarno (Itália)		Tribeca (EUA)
	Havana (Cuba)		Int Children's Film Festival (Índia)
	IDFA (Holanda)		
	Moscou (Rússia)		
	Cartagena (Colômbia)		
	San Francisco (EUA)		
	Biarritz - FCCAL (França)		
	Guadalajara (México)		

Fonte: Anexo I da IN 56/ANCINE. (BRASIL, 2006)

Por outro lado, a pontuação não implica numa metodologia de cálculo do prêmio, mas apenas serve para selecionar os projetos com maior pontuação. Estes projetos não serão premiados, na mesma lógica que o PAR, proporcionalmente à sua pontuação, mas recebem como prêmio o mesmo valor fixo, independentemente de sua pontuação. No caso do primeiro edital do PAR, em 2006, foram 10 os projetos contemplados no valor de R\$ 100 mil. De forma análoga ao PAR, o prêmio deve ser necessariamente reinvestido num projeto futuro da empresa produtora. No caso do PIQCB, o projeto deve ser necessariamente de desenvolvimento de obra cinematográfica de longa-metragem, não podendo ser direcionado para um projeto já em produção.

Dessa forma, a regulamentação do PIQCB pela ANCINE buscou a introdução de parâmetros quantitativos para um prêmio de mérito artístico, optando por uma via alternativa à formação de um júri para a seleção dos projetos. Essa escolha tem uma íntima relação com a própria lógica das leis de incentivo, em que o Estado não escolhe diretamente os projetos que receberão os recursos mediante a formação de uma Comissão, mas pulveriza o aporte de recursos pelos agentes de mercado. No caso dos filmes de mérito artístico, pareceu lógico que esses agentes fossem os festivais, que permanecem como os principais condutores de um “mercado de

valoração artística” da obra cinematográfica. Da mesma forma, o Estado opta por não assumir o ônus de escolher uma comissão.

No entanto, a busca por um critério de mensuração estável é apenas aparente, já que a seleção ou a premiação de uma obra em festivais é em si um critério subjetivo, decidido através da formação de um júri. Dessa forma, o principal impacto da metodologia de premiação do PIQCB é a de descentralizar as decisões: ao invés de formar um único júri para decidir os filmes contemplados, o critério pulveriza essa decisão entre várias comissões, formadas por jurados ou curadores. Se, de um lado, essa pulverização reduz o risco de clientelismo na escolha dos projetos, por outro, torna mais difuso o critério de premiação.

A suposta neutralidade do Estado na escolha das obras premiadas, ao inserir um mecanismo automático e um critério quantitativo, torna-se ainda mais relativa, quando se leva em conta que a própria escolha de quais festivais integrarão cada uma das classificações propostas reflete um certo direcionamento para que festivais os realizadores brasileiros devem procurar se inserir, no sentido de promover a repercussão artística do cinema brasileiro. Vejamos, portanto, o perfil dos festivais que fazem parte de cada classificação.

Segundo a Instrução Normativa ANCINE 56/06, a Classificação Especial é composta por apenas quatro festivais, todos internacionais: Cannes, Berlim, Veneza e Oscar. A participação do Oscar é curiosa, já que não se trata de um festival ou de uma mostra de filmes, e sim de uma premiação. Ainda é preciso observar que se trata da única premiação contida na lista de eventos elegíveis. Outras premiações importantes, como, por exemplo, o Globo de Ouro, não estão incluídas. No caso brasileiro, eventos como o Grande Prêmio do Cinema Brasileiro, que seguem o mesmo modelo do Oscar, com premiação em categorias, não foram considerados.

As demais classificações combinam festivais nacionais ou internacionais. No entanto, os critérios que definem se um festival é classificado como “A”, “B” ou “C” não são homogêneos, mas resultam da combinação de outras variáveis. Por exemplo, na categoria “A” foram contemplados os principais festivais brasileiros, mas também festivais dedicados a gêneros, como o *É Tudo Verdade* e o *Anima Mundi*, exclusivos para documentários e animações, respectivamente. No caso dos festivais internacionais, existem tanto festivais internacionais de grande tradição quanto reveladores de jovens talentos ou de um cinema mais afeito a investigações de linguagem, como Roterdã e Locarno, assim como outros festivais que privilegiam produções mais comerciais, como Sundance ou Toronto.

Além disso, a classificação dos festivais nitidamente levou em conta, não somente fatores comerciais ou artísticos, mas também fatores políticos, relacionados a uma visão estratégica da ANCINE, em estimular a presença da cinematografia brasileira no âmbito de um cinema latino-americano. Por isso, festivais como os de Havana (Cuba), Cartagena (Colômbia) e Guadalajara (México) foram enquadrados na classificação “A”, embora tenham uma repercussão, no plano internacional, mais reduzida que os festivais anteriormente citados.

Dessa forma, ainda que de modo indireto, o Estado acaba por induzir um direcionamento, através da escolha dos festivais que compõem cada uma das classificações. É possível ver uma combinação de fatores artísticos, comerciais e políticos, que definem essas escolhas. Se a pulverização das comissões reduz a possibilidade de favorecimento, em última instância, ela apenas multiplica e diversifica os *lobbies* e as pressões, inevitavelmente presentes em cada uma dessas comissões.

Por fim, cabe analisar o impacto da premiação. O valor reduzido do prêmio (R\$ 1 milhão no edital de 2006) tornou-se ainda mais pulverizado com a decisão de premiar 10 filmes com o valor de R\$ 100 mil. Com isso, estipulou-se que o prêmio deve necessariamente ser reinvestido num projeto de desenvolvimento da empresa produtora. A fragmentação de um montante pequeno torna o prêmio essencialmente assistencialista, contribuindo pouco para a efetiva alavancagem do próximo projeto desse diretor ou da produtora.

Considerações Finais

Este artigo efetuou um recorte das políticas públicas cinematográficas federais, no início deste século, analisando as características dos mecanismos automáticos implementados pela ANCINE, a partir de 2005: o Prêmio Adicional de Renda (PAR) e o Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB). Ambos os mecanismos foram criados em paralelo aos mecanismos de incentivo fiscal, que se mantiveram como os principais meios de captação de recursos para as obras cinematográficas brasileiras.

Assim como as leis de incentivo fiscal, ambos os mecanismos automáticos contemplam apenas filmes de longa-metragem lançados comercialmente no mercado de salas de exibição. Ou seja, na contramão das transformações do mercado global, a política pública traçada por esses mecanismos ainda estimulam apenas um tipo de obra (o longa-metragem) e um dos segmentos de

mercado (as salas de cinema), como uma herança direta do contexto de criação desses mecanismos, nos idos dos anos de 1950.

Se, de um lado, a metodologia de cálculo desses prêmios se tornou bem mais sofisticada, embora mantenha a adoção de alíquotas lineares decrescentes, os objetivos da política pública se tornaram mais difusos. Dessa forma, torna-se improvável avaliar os resultados dessa política, já que ela aponta muitas vezes para direções quase contraditórias. De um lado, o PAR busca estimular filmes segundo seu resultado comercial. No entanto, na calibração dos parâmetros, define alíquotas que privilegiam o filme médio, além de pulverizar o prêmio reduzido, contribuindo para que um conjunto de filmes receba um valor insuficiente para que a empresa produtora sequer inicie um projeto de desenvolvimento da obra seguinte. No segmento “exibição”, privilegia cinemas de uma ou duas salas, com uma iniciativa louvável, já que essas salas sofrem uma concorrência quase desleal do multiplex, mas que não reforça a posição competitiva do filme nacional. Já o PIQCB estabelece um “mercado de valoração artística” através dos festivais de cinema. No entanto, ao ranquear os festivais em categorias (Especial, A, B, C) acaba por utilizar critérios confusos, em que os aspectos artísticos, comerciais e mesmo políticos se sobrepõem. Ainda, o pequeno valor do prêmio (R\$ 100 mil para cada obra), impossibilita a realização de um filme seguinte, optando por pulverizar o montante global do prêmio, para “atender” a um número maior de agentes, mas tornando menos eficaz sua aplicação.

Dessa forma, a implementação dos mecanismos automáticos não contribuiu para corrigir as distorções apontadas na criação dos mecanismos indiretos de fomento, baseados em renúncia fiscal, nem tampouco para criar uma nova lógica, ainda que complementar, aos mecanismos existentes. Sua formulação trouxe em seu bojo as contradições do modelo de política pública, implementado ao longo dos anos de 1990, mostrando os percalços de um projeto que se apresenta como industrialista, mas que não desenvolve estritamente seus pressupostos.

Referências

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade

audiovisual e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8685.htm>>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006**. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, criada pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Agência Nacional do Cinema**. Normatiza a concessão do Prêmio Adicional de Renda como mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira. Instrução Normativa nº. 44, de 11 de novembro de 2005. Disponível em:

<<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-44-de-11-de-novembro-de-2005>>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Agência Nacional do Cinema**. Estabelece normas gerais para o Programa Ancine de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro. Instrução Normativa nº. 56, de 25 de setembro de 2006. Disponível em:

<<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-56-de-25-de-setembro-de-2006>>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Agência Nacional do Cinema**. Altera dispositivos da Instrução Normativa nº 44, de 11 de novembro de 2005, que normatiza a concessão do Prêmio Adicional de Renda como mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira. Instrução Normativa nº 75, de 18 de junho de 2008. Disponível em:

<<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-75-de-18-de-junho-de-2008>>. Acesso em: 21 out. 2012.

BONELL, René. **La vingt-cinquième image: une économie de l’audiovisuel**. 4. ed. Paris: Éditions Gallimard, 2006.

CESNIK, Fábio. **Guia do incentivo à cultura**. Barueri, SP: Manole, 2002.

GATTI, André Piero. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)**. 2005. 223f. Tese (Doutorado em Multimeios) – IA/Unicamp, Campinas, 2005.

IKEDA, Marcelo. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. 208f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – PPGCOM/UFF, Niterói, 2011.

JOHNSON, Randal. **The film industry in Brazil – culture and State**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

MARSON, Melina. **O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da ANCINE**. 2006. 171f. Campinas: Dissertação (Mestrado em Sociologia) – IFCH/Unicamp, Campinas, 2006.

MELLO, Alcino Teixeira de. **Legislação do cinema brasileiro**. v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Embrafilme, 1978.

Artigo recebido em maio de 2012 e aprovado em setembro de 2012.