

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CARINA ROCHA DE MACEDO

ESTADO DA SÉTIMA ARTE:
Impacto da proteção à produção cinematográfica e audiovisual no Brasil

PORTO ALEGRE

2018

CARINA ROCHA DE MACEDO

ESTADO DA SÉTIMA ARTE:

Impacto da proteção à produção cinematográfica e audiovisual no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Cristina Cereser
Pezzella

PORTO ALEGRE

2018

CARINA ROCHA DE MACEDO

ESTADO DA SÉTIMA ARTE:

Impacto da proteção à produção cinematográfica e audiovisual no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: _____

Banca Examinadora:

Professora Dra. Maria Cristina Cereser Pezzella (Orientadora)

Professora. Dra. Kelly Lissandra Bruch

Ms. Maurício Brum Esteves

Porto Alegre

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha família por serem meu exemplo de humanidade, alteridade, afeto e intelecto. Agradeço ao meu pai, minha mãe e meus irmãos por terem me incentivado durante todo esse processo e por sempre enxergarem o sentido e o potencial, que nem sempre eram percebidos por mim.

Parti para essa jornada muito diferente de como a concluo hoje, graças a experiência de habitar um espaço democrático como a universidade pública de qualidade, a oportunidade do intercâmbio cultural e a descoberta de que eu tinha o desejo de estudar cinema. Agradeço aos companheiros de SAJU, em especial as colegas do G8-Generalizando, que transformaram o meu ser e estar no mundo para sempre. Entrei na Faculdade de Direito em 2012, vi pautas de direitos identitários progredirem no país e alimentei a esperança de que o direito fosse uma ferramenta para o progresso social. Infelizmente, 2018 termina com o terror do retrocesso e a marcha dos descontentes com os avanços da democracia. Contudo, como meu irmão Cássio me escreveu em uma dedicatória: nossa passagem nesse mundo duro e injusto tem de ser para torná-lo mais humano.

A conexão de minha dupla formação foi, para dizer o mínimo, desafiante. Ligar esses mundos só foi possível graças a minha mãe, Lídia Suzana Rocha de Macedo, que acompanhou e norteou esta construção. Palavras não são suficientes para agradecer o teu companheirismo, perseverança e encorajamento durante esse período intenso, como tu mesma metaforizou: tu foi a doula que assistiu este nascimento. O presente trabalho jamais teria sido finalizado, tampouco a faculdade teria sido, não fosse a ajuda de meu pai, Amarílio Vieira de Macedo Neto, e meus irmãos grandes, Cássio e Bruno Rocha de Macedo. Para citar um exemplo, não teria nem chego a aulas não fossem as inspiradoras caronas para faculdade com meu pai.

Agradeço também à orientadora deste trabalho, a Professora Doutora Maria Cristina Cereser Pezzella, por todo diálogo e carinho oferecidos. Obrigada pela sensibilidade de ver, nesse trabalho e na minha formação, a complementariedade das duas áreas. Faço também um agradecimento especial aos meus professores do TECCINE, em especial o Professor Doutor Glênio Póvoas, por compartilhar sua paixão pela história do cinema brasileiro.

Agradeço aos colegas e amigos que me acompanharam e tornaram esses anos venturosos, em especial a Luiza Cabistani, a Melissa Mello e o Arthur Fuhrmeister. Um agradecimento mais do que especial à Marjorie Renner, que me deu apoio, pouso e sabedoria em tantos momentos desde o começo desta jornada.

“O cinema brasileiro perdeu o acesso ao público”

Rogério Sganzerla

“Todo filme brasileiro deve ser visto”

Adhemar Gonzaga

RESUMO

O audiovisual nacional desempenha um importante papel na economia criativa do país, como gerador de renda e de emprego. Apesar da recessão econômica, o setor cresce 9% ao ano e gera R\$24,5 bilhões/ano em renda para a economia. Contudo, esta situação pode estar prestes a mudar, caso os atuais mecanismos de incentivo e fomento à indústria audiovisual sejam desmantelados. O relacionamento entre o Estado e o Cinema e a promoção de seu diálogo para construção de políticas audiovisuais efetivas é determinante na história de nossa cinematografia. Conhecer esta história é fundamental para avaliar a eficácia de leis e de medidas protecionistas que já foram adotadas, de modo a poder revisá-las quando deixam de cumprir seus propósitos, ampliá-las quando forem paliativas e atualizá-las conforme as transformações da modernidade. Esta pesquisa tem por objetivo fazer uma retrospectiva histórica deste diálogo para examinar a funcionalidade do atual panorama legal. A distribuição e exibição de filmes nacionais para o mercado interno figuram como desafio histórico ao desenvolvimento desta indústria. Para examinar o estado da arte dessas políticas estratégicas para o fomento do audiovisual brasileiro foi realizada uma ampla pesquisa documental com as palavras-chave: Lei do Audiovisual, Lei Rouanet, Leis de Incentivo, Direito Cultural, Cinema, Exibição, Distribuição, ANCINE, Cota de Tela, Lei da TV Paga. Foram consultados a Constituição, livros, capítulos de livros, artigos, dissertações e teses, matérias em jornal, relatórios oficiais, e em sites, principalmente o site do Observatório do Cinema e Audiovisual Brasileiro (OCA). Por meio deste estudo foi possível verificar a necessidade de mecanismos de proteção do cinema brasileiro frente ao audiovisual estrangeiro e de fomento da produção independente. Urge manter, portanto, as políticas de incentivo e fomento conquistadas a partir da implementação das leis e das instituições que amparam esta política estratégica.

Palavras-Chave: Lei do Audiovisual, Leis de Incentivo, Direito Cultural, Cinema, Cota de Tela.

RESUMÉ

L'audiovisuel national joue un rôle important dans l'économie créative du pays en tant que générateur de revenus et d'emplois. En dépit de la récession économique, le secteur connaît une croissance de 9% par an et génère des revenus de R\$24,5 milliards/an. Toutefois, cette situation pourrait être sur le point de changer si les promotions actuelles et les mécanismes de promotion à l'industrie audiovisuelle sont démantelés. La relation entre l'État et le cinéma et la promotion de leur dialogue pour la construction de politiques audiovisuelles efficaces sont déterminantes dans l'histoire de notre cinématographie. Connaître cette histoire est fondamental pour évaluer l'efficacité des lois et des mesures protectionnistes déjà adoptées, pour que l'on puisse les réviser lorsqu'ils ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs, les étendre lorsqu'ils sont palliatifs et les actualiser en fonction des transformations de la modernité. Cette recherche vise à faire une rétrospective historique de ce dialogue afin d'examiner la fonctionnalité du cadre juridique actuel. La distribution et la diffusion de films nationaux sur le marché intérieur constituent un défi historique pour le développement de cette industrie. Afin d'examiner l'état de l'art de ces politiques stratégiques pour la promotion de l'industrie audiovisuelle brésilienne, une vaste recherche documentaire a été réalisée à partir des mots clés suivants : Loi de l'Audiovisuel, Loi Rouanet, Lois de Incitation, Droit Culturel, Cinéma, Diffusion, Distribution, Ancine, Quota d'Écran, Loi 12.485. La Constitution, des livres, des chapitres de livres, des articles, des mémoires et des thèses, des articles de journaux, des rapports officiels et des sites Web, principalement le site web du *Observatório do Cinema e Audiovisual Brasileiro* (OCA), ont été utilisés à des fins de consultation. Cette étude a permis de vérifier la nécessité de mécanismes de protection du cinéma brésilien vis-à-vis de l'audiovisuel étranger et de promouvoir la production indépendante. Il est donc impératif de maintenir les politiques de promotion de et soutien découlant de la mise en œuvre des lois et des institutions qui soutiennent cette politique stratégique.

Mots Clés: Loi de l'Audiovisuel, Lois de Incitation, Droit Culturel, Cinéma, Quota d'Écran.

LISTA DE SIGLAS

ACPB	Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caaci	Conferência das Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americanas
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
Concine	Conselho Nacional do Cinema
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Atividade Cinematográfica
CSC	Conselho Superior de Cinema
DFB	Distribuidora de Filmes Brasileiros
DIP	Departamento de Informação e Propaganda
EMBRAFILME	Empresa Brasileira de Filmes S.A
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEDIC	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema
GEICINE	Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
INC	Instituto Nacional do Cinema
INCE	Instituto Nacional do Cinema Educativo
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
VOD	<i>Video on Demand</i>
OCA	Observatório do Cinema e Audiovisual Brasileiro
RECINE	Regime especial de tributação para desenvolvimento da atividade de exibição cinematográfica
SCB	Sistema de Controle de Bilheteria
SDAv	Secretaria do Audiovisual
TRF-3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
VPF	<i>Virtual Print Fee</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A PROTEÇÃO DA CINEMATOGRAFIA NACIONAL	12
1.1 Contexto Histórico do Cinema Brasileiro de 1889 até 1990	13
1.2 A Contribuição da Cota de Tela para o cinema brasileiro	26
1.3 Análise de 2012 a 2017 da Cota de Tela	31
2 DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA ESTRATÉGICA	36
2.1 A Era Pós-EMBRAFILME	36
2.2 As Leis de Incentivo: Rouanet e Audiovisual	39
2.3 Consolidação do investimento no setor audiovisual	42
2.4 Fundo Setorial do Audiovisual	48
2.5 Programa Cinema Perto de Você	51
2.6 Lei 12.485: Lei da TV Paga	52
2.7 Problemas estruturais e novos desafios	53
2.8 A cinematografia nacional frente às plataformas VOD	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da cinematografia brasileira encontramos muitas dificuldades semelhantes às de hoje. Desde o início fomos marcados pelo atraso e pela árdua tarefa de atualização tecnológica, pois este é um campo de inovação constante. A proteção legal concedida ao cinema, por outro lado, se mostrou funcional em alguns períodos e não cumpriu seu papel protetivo em outros. Esta pesquisa pretende analisar a história do cinema brasileiro desde os seus primórdios, com ênfase no impacto gerado pela normatização de leis e pela fundação de instituições reguladoras como a ANCINE¹.

Inicialmente, faz-se necessário apresentar um panorama da história e dos ciclos observados no cinema nacional. Bernardet (1979, p.11) identifica o papel do mercado externo na introdução do livro *Cinema Brasileiro: propostas para uma história*:

Não é possível entender qualquer coisa que seja ao cinema brasileiro, se não se tiver sempre em mente a presença maciça e agressiva, no mercado interno, do filme estrangeiro, importado quer por empresas brasileiras, quer por subsidiárias de produtores europeus e norte-americanos. Esta presença não só limitou as possibilidades de afirmação de uma cinematografia nacional, como condicionou em grande parte suas formas de afirmação.

As antagonistas dessa história são as cinematografias estrangeiras dominantes, em especial a hollywoodiana. O cinema está integrado no sistema das multinacionais e a política cinematográfica pode obedecer às injunções que nada tenham a ver com o cinema (BERNARDET, 1979). Um forte polo audiovisual nacional causaria afronta às estruturas geopolíticas estabelecidas, na medida em que buscaria defender um mercado interno para os produtos nacionais e projetar-se no cenário estrangeiro como uma potência cultural e econômica. Atualmente, como dito anteriormente por Nunes (ANCINE, 2007), diretor do colegiado da ANCINE, o cinema nacional é produzido ao modo da indústria ocidental, portanto, temos potencial para atingir tanto o mercado interno quanto o externo.

A concorrência cinematográfica estrangeira, em um sentido global, é dominada pelos Estados Unidos. Há aqui um uso ingênuo do termo concorrência, porque a condição para tanto nem sequer existe. Há uma polaridade entre os Estados Unidos e o resto do mundo. Destarte, o cinema europeu, em especial o francês, tenta ser uma via alternativa. As discussões que pautam políticas audiovisuais, seja em festivais internacionais de grande

¹ ANCINE – Agência Nacional do Cinema é uma agência reguladora que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. É uma autarquia especial, vinculada desde 2003 ao Ministério da Cultura, com sede e foro no Distrito Federal e Escritório Central no Rio de Janeiro.

renome, seja em eventos de mercados nacionais, procuram meios de manterem vivas e saudáveis as suas produções locais. O presente trabalho utiliza o conceito francês da exceção cultural para entender de que forma se dá esta oposição ao livre mercado. Este é um termo presente em uma cláusula do Acordo Geral das Tarifas e Comércio² e é um dos fundamentos para a manutenção de medidas protetivas e interventoras do Estado sobre o comércio exterior de bens das indústrias culturais.

No Brasil, esta proteção se dá via decreto presidencial, renovado anualmente através do artigo 55 da Medida Provisória Nº 2.228-1/2001, conhecido como Cota de Tela. A Cota de Tela determina o número de dias e a diversidade mínima de títulos brasileiros a serem exibidos nas salas de cinema do país ao longo do ano. Os requisitos e condições de validade para o cumprimento da Cota de Tela são definidos pela Instrução Normativa nº 88 da ANCINE. Esta medida, a qual discutiremos ao longo do primeiro capítulo, visa assegurar uma reserva de mercado para o produto nacional frente à presença do produto estrangeiro nas salas de cinema.

A normatização e a institucionalidade foram protagonistas em diversos momentos históricos, produzindo um impulso para o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira. Medidas protetivas para o mercado interno do cinema obedecem ao princípio da proteção à soberania nacional. A questão cultural é constitutiva da identidade de uma nação e concerne a direitos subjetivos, como pertencimento, reconhecimento e construção de um imaginário comum nacional. Os efeitos indiretos e subjetivos gerados por produtos culturais são bem descritos por Dahl (2000), no plano geral do III Congresso Brasileiro de Cinema:

Todo cinema nacional é um ato de resistência que tem como objetivo tornar-se autossustentável, por uma questão de direito econômico e dignidade cultural. Qualquer pessoa que produz uma imagem animada, isto é, dotada de alma, na intenção de comunicá-la ao outro, de reproduzi-la publicamente, queira ou não, entra num combate. Os enfrentamentos do século XXI são audiovisuais e já estão em curso. No mundo da imagem em movimento, não há inocência. A maneira de reproduzir a realidade e multiplica-la é simultaneamente um esforço de identificação e manifestação de uma tentativa de hegemonia.

A pesquisadora Simis (2009) defende que a produção de bens culturais assume um papel determinante nas sociedades contemporâneas, desde o âmbito econômico até o

² Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) refere-se a um conjunto de acordos de comércio internacional com o fim de harmonizar as políticas aduaneiras dos estados signatários. O primeiro acordo foi estabelecido em 1947, em Genebra. No âmbito da Rodada do Uruguai de 1994, a França conseguiu inserir a cláusula da “exceção cultural” nas regras comerciais, excluindo o cinema e outros bens audiovisuais das suas disposições. A Organização Mundial do Comércio (OMC) é a sucessora do GATT, e o texto original do GATT ainda está em vigor na OMC, ressaltando-se as alterações de 1994.

educativo. Destaca ainda o produto audiovisual como meio de entretenimento e como indústria que emprega considerável número de pessoas.

Cabe aqui ilustrar o ciclo completo de uma obra audiovisual, que consiste em três principais setores: Produção, Distribuição e Exibição. Existem, no entanto, etapas que antecedem a produção, momento em que toda engrenagem será acionada. Trata-se do desenvolvimento do projeto, do período de captação e da pré-produção, onde será desenhada a produção, a composição da equipe, o cronograma de filmagem, etc. A produção consiste no período da filmagem, onde todo material bruto será gerado. A pós-produção é a etapa de edição das imagens, do som, tratamentos de cor e mixagem do som, além da finalização.

A distribuição, difusão do produto finalizado, prescinde de um planejamento estratégico, e, muitas vezes uma aposta na busca por reconhecimento internacional. Os produtos audiovisuais devem ser comercializados e atingir seu público, tal feito se dá pela atuação dos distribuidores e dos exibidores. Tradicionalmente, a avaliação internacional é aguardada para, então, iniciar-se a batalha para alcançar público. *O pagador de promessas* dirigido por Duarte (1962), por exemplo, só se tornou um sucesso a partir da Palma de Ouro em Cannes. A exibição é o setor das diferentes janelas de visualização: constituído pelas salas de cinema, pela televisão e por outras formas e estratégias de exibição contemporâneas, como as plataformas online por assinatura e *Video On Demand*³ (VOD).

O desamparo legal à exibição do cinema brasileiro torna difícil, senão irrisório, o escoamento da produção nacional. A produção aumentou significativamente, mas o alcance de público e o retorno de bilheteria não acompanharam tal crescimento. Em 2017, de acordo com a ANCINE, 160 filmes brasileiros foram lançados no circuito comercial, que venderam mais de 17 milhões de ingressos. Isso resulta em uma média superior a 13 longas estreando por mês, aproximadamente 3 filmes por fim de semana. Em 2016 foram 143 longas lançados, em 2015 foram 133 filmes, 2014 teve 114, 2012, por exemplo, foram 83. De acordo com o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (2018), a indústria audiovisual no Brasil gera R\$ 25 bilhões por ano. É uma participação maior do que a das indústrias farmacêutica, têxtil, e da produção de eletrônicos e informática. Na televisão, as obras brasileiras ocuparam 17,7% das horas de programação dos canais da TV Paga. Apesar do crescimento e da relevância da produção audiovisual, o alcance de público e o retorno de bilheteria não

³ VOD é a sigla para *Video on Demand*, um sistema interativo que permite ao usuário selecionar filmes e seriados, tal qual uma locadora virtual.

acompanharam tal crescimento. O acesso à produção audiovisual brasileira é de interesse público, visto que as produções são realizadas com o fim de promover o patrimônio cultural nacional e, necessariamente, seu conhecimento.

A crescente importância da indústria cinematográfica na economia nacional e o fato de que o setor continua apresentando crescimento econômico, apesar da crise que o país atravessa demonstram que é fundamental discutir a política audiovisual para escapar de discursos simplistas. Em 5 de novembro de 2018 foi lançada pela ANCINE e pela produtora DM9DDB a campanha publicitária⁴ *Audiovisual brasileiro, mais do que você imagina*, que busca desmistificar o preconceito em relação às obras nacionais e destacar o potencial dessa indústria brasileira.

A indústria audiovisual vem sendo considerada o motor da economia do século XXI (SENNA, 2014). Como defende Azulay (2007, pág. 87), “Cultura e comércio não devem ser consideradas conflitantes, mas complementares”. Segundo o Ministério da Cultura, a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) equivale a 0,46% (Minc/2017). O setor cresce 9% ao ano e é responsável pelo emprego direto de 94.972 pessoas e outros 240.972 indiretos em 6.560 estabelecimentos do setor audiovisual.

Contudo a continuidade desse cenário favorável ao crescimento da indústria audiovisual está sob ameaça em decorrência da atual instabilidade econômica e política. Além disso, existe a possibilidade de que, em 2019, o novo governo promova a junção das pastas da Cultura e Esporte ao Ministério da Educação (FERREIRA; KAPA, 2018). Além disso, existem rumores de que o futuro Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, já fez declarações no sentido de que o aporte financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual, a CONDECINE⁵, seria revertido para outro campo.

Do ponto de vista legal, por outro lado, urge examinar as novas questões geradas a partir das transformações do setor audiovisual. A revolução tecnológica avança de maneira imprevisível e veloz. Assim, é preciso pensar a modernização de leis de proteção a cinematografia nacional em termos de plataformas digitais. Além disso, a regulação de novas formas de exibição audiovisual abrange um mercado em expansão e, por isso, exigirá estudos técnicos e debates com agentes do setor audiovisual.

⁴ https://www.youtube.com/watch?time_continue=5&v=vO7iFVW6sf0

⁵ A CONDECINE, criada pela Medida Provisória 2.228-1/2001, é um imposto que incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é composto pelo produto da arrecadação da CONDECINE.

De acordo com Meleiro (2007), podemos analisar os cinemas nacionais em dois níveis: o textual e o industrial. No textual, examinam-se as especificidades de um dado cinema em termos de conteúdo, estilo e estética, enquanto que na perspectiva industrial foca-se a relação entre cinema e indústria em termos de produção, distribuição e exibição. O nível textual não será analisado no presente estudo, mas é necessário afirmar que estas práticas econômicas e culturais moldam o fluxo de filmes, a produção e o consumo. Neste trabalho serão examinados o nível industrial, na análise das políticas e das estruturas correntes da indústria cinematográfica brasileira.

Desta forma, pergunta-se: É possível que o audiovisual brasileiro avance sem maiores mecanismos de proteção frente ao audiovisual estrangeiro? Esse avanço poderia ser alcançado por meio da adequação de critérios estabelecidos nas leis já existentes, de forma a garantir a diversidade cultural e a inclusão de pequenas distribuidoras e de produções independentes?

Visando responder a essas perguntas, o primeiro capítulo deste estudo aborda os ciclos resultantes de uma sucessão de divergências no que tange à intensidade da relação entre o Estado e o campo audiovisual. No segundo capítulo examina-se a construção do escopo legal que regulamenta esta atividade, tendo o enfoque no estímulo gerado no meio audiovisual a partir da criação de leis. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

1 A PROTEÇÃO DA CINEMATOGRAFIA NACIONAL

A indústria audiovisual no Brasil ainda não tem uma produção estável e permanente que seja autossustentável. Para enfrentar o problema e fomentar a produção audiovisual nacional, um dos instrumentos mais antigos e mais utilizados é a Cota de Tela para o filme brasileiro, que foi chamada anteriormente de reserva de mercado ou obrigação de exibição (ANCINE, 2017).

Assume-se, aqui, o pressuposto de que não pode haver cinematografia nacional, seja um país desenvolvido ou não, se não existirem procedimentos reguladores e protecionistas. A obrigatoriedade de exibição, em variados graus de intensidade, encontra-se no escopo legal de diversos países, como a Argentina, México, Coréia do Sul e Espanha. Este tema pode gerar tensões nas relações políticas internacionais. A Coréia do Sul é um exemplo, pois em 2016 abrandou sua cota de exibição de produções nacionais devido ao estreitamento de relações comerciais com os Estados Unidos, reduzindo de 146 dias para 73 dias por ano (ANCINE, 2017).

A potência da indústria cinematográfica e audiovisual norte-americana estabelece um domínio geopolítico mundial. Ironicamente, os Estados Unidos foram os primeiros a delimitar a entrada de produtos cinematográficos estrangeiros, pois antes da I Guerra Mundial este domínio era das potências europeias. A produtora cinematográfica Aida Marques (2007, p. 139) defende que para que seja possível sustentar a atividade cinematográfica e “permitir aos povos que se expressem e vejam sua imagem nas telas”, é imprescindível a participação dos governos. O argumento da produtora é de que no quadro internacional as indústrias cinematográficas recebem diferentes formas de investimento estatal, sendo os Estados Unidos e a Índia exceções em suas formas de viabilização. Enquanto *Bollywood* abocanhou o enorme Mercado interno indiano, os Estados Unidos, saturado em seu mercado interno, são vorazes em sua exportação para o Mercado mundial. Ainda assim, ressalta a produtora, a indústria cinematográfica estadunidense recebe subsídios legais que a protegem indiretamente.

Uma medida recente de proteção à produção audiovisual nacional foi o estabelecimento de uma porcentagem máxima de ocupação de salas por um mesmo filme. A delimitação dessa porcentagem visava a interromper o monopólio do blockbuster e foi adotada no Brasil em janeiro de 2015. Em 26 de novembro deste ano, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) suspendeu a cota que limitava em 30% o número de salas de

cinema que poderiam exibir um mesmo filme (MATTOS, 2018). A ANCINE repudiou a decisão e anunciou que entrará com recurso. A consequência imediata desta medida é o provável ainda maior soterramento das produções independentes e nacionais. Existe uma série de decisões judiciais pela manutenção, abrandamento ou suspensão de medidas protecionistas à produção cultural nacional, como o Recurso Extraordinário (RE) 627432, interposto ao STF pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, que discutiu a constitucionalidade da Cota de Tela (STF, 2014). Assim como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4679, 4747, 4756 e 4923, que questionaram vários pontos da Lei 12.485/2011 (STF, 2017). Além disso, em 2016, o Mandado de Segurança Coletivo, processo de número 1000562-50.2016.4.01.3400, impetrado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal, pediu a suspensão da CONDECINE Teles e recolhimento dos valores até então pagos (ANCINE, 2016).

1.1 Contexto Histórico do Cinema Brasileiro de 1889 até 1990

Um breve resgate histórico é pertinente para entender as adversidades comuns e persistentes que o cinema brasileiro teve de enfrentar e conviver. Como disse Gomes (1996, p. 85), um dos mais importantes defensores da cultura nacional e fundador da Cinemateca Brasileira, “em cinema o subdesenvolvimento não é uma etapa, um estágio, mas um estado: os países desenvolvidos nunca passaram por essa situação, enquanto os outros tendem a se instalar nela”.

O cinema brasileiro nasceu no dia 19 de junho de 1898, nove anos após a República, com a filmagem de algumas imagens da Bahia de Guanabara, pelo passageiro Alfonso Segreto, que armou a sua “máquina-de-tomada-de-vistas” de dentro de um paquete⁶, como lembra Bernardet (2008). O autor revela, no entanto, a existência de uma tese de que o nascimento do cinema brasileiro se deu um ano antes, com filmagens de Vittorio di Maio ou de Henrique Messiano. O primeiro impeditivo ao desenvolvimento do cinema foi a insuficiência da energia elétrica, logo, o cinema vegetou durante dez anos (GOMES, 1996). Nos primórdios desse cinema-invenção, a atividade era desempenhada pelos imigrantes estrangeiros, sobretudo italianos, que traziam seus equipamentos para as capitais. Conforme relata Gomes (1996, pág. 10): “cinema era tido como difícil, e qualquer tarefa de filmagens,

⁶ Antigo navio de luxo, à vapor, que transporta passageiros.

laboratório ou simplesmente projeção, foi de início executada exclusivamente por estrangeiros”.

Em 1907, de acordo com Bernardet (1979), começam a se estruturar no Rio de Janeiro e em São Paulo circuitos de exibição com salas fixas e programação regular. Até 1910, por maior que fosse a avalanche de filmes importados, ocorreu certo volume de produção, principalmente no Rio de Janeiro. Cabe observar que alguns destes filmes obtiveram grande sucesso de público.

Entre 1908 e 1911, segundo Gomes (1996), o Rio de Janeiro conheceu a idade do ouro do cinema brasileiro, uma classificação válida se considerada a frustração das décadas seguintes. Infelizmente, esse período foi de curta duração, pois sua eclosão coincide com a transformação do cinema artesanal em importante indústria nos países mais adiantados. Portanto, encerrava-se um ciclo particularmente movimentado do cinema nacional. Gomes (1996, p.11) explica a lógica dessa situação: “em troca do café que exportava, o Brasil importava até palito e era normal que importasse também o entretenimento fabricado nos grandes centros da Europa e da América do Norte”.

Após a I Guerra Mundial, os Estados Unidos avançam sobre o enfraquecimento das cinematografias europeias. Foi assim que em poucos meses o cinema nacional eclipsou-se e o mercado cinematográfico brasileiro, em constante desenvolvimento, ficou inteiramente à disposição do filme estrangeiro. Bernardet (1979, p.12) complementa: “à medida, porém, que o comércio cinematográfico internacional vai se estruturando e se fortalecendo, a ocupação do mercado interno torna-se cada vez mais violenta e diminuem as possibilidades da produção brasileira.”.

O cinema brasileiro atravessa a primeira de muitas crises, cuja intensificação leva ao quase abandono da lide cinematográfica. A este respeito, GOMES (1996, p. 36) afirma que “rompe-se a antiga solidariedade de interesses entre os fabricantes de filmes nacionais e o comércio local de cinematografia. Os que persistem em fazer filmes nacionais encontram crescente dificuldade em exibi-los”. A continuidade do cinema brasileiro foi sustentada, inicialmente, pela atividade de alguns cinegrafistas, que se dedicaram sobretudo aos documentários, chamados de “naturais”, e aos jornais cinematográficos. BERNARDET (1979) ressalta que são estes filmes, e não os de ficção, que asseguram um mínimo de regularidade ao trabalho dos produtores e permitem que se mantenha um certo equipamento e estrutura de laboratórios, etc.

Sem poder contar com investidores de capital, tecnologia, leis protecionistas e incentivos, o cinema brasileiro encontra na produção artesanal a única forma de sobreviver (GALVÃO, 1981, apud SIMIS, 1999). Segundo Bernardet (1979, p.30) quando relata as aventuras do pensamento industrial cinematográfico brasileiro, desde seus primórdios, “nunca foi fácil entender porque o cinema não dava certo no Brasil”. Muitos procuravam a explicação da falência crônica do cinema brasileiro dentro dele mesmo, o que demonstra uma total falta de visão do cinema como mercadoria, uma incompreensão da estrutura do mercado internacional, etc. O autor interpreta que estes argumentos se baseavam em “atitudes masoquistas”. O fato concreto era que muitos cineastas, com latas de filmes debaixo do braço, procuravam exibidores que não demonstravam interesse por seus filmes. O diretor Humberto Mauro em depoimento ao historiador Alex Viány, em 1952, relata esta dificuldade:

O filme nacional, sob todos os pretextos, encontrava uma resistência compacta e invencível entre os distribuidores. Amarrados que estavam ao monopólio estrangeiro, de ponta a ponta. Obtivemos o lançamento de *Brasa dormida* pela Universal, e o de *Sangue mineiro* através da Urânia, mas rebaixando-nos à condição de pedintes. Veio o fracasso financeiro. À falta de lucros compensadores, a sociedade dissolve-se (MAURO, 1952, apud BERNARDET, 1979, p. 31).

Houve a tentativa de apelo ao dever patriótico dos espectadores brasileiros com os filmes nacionais. Repercutiu como um slogan, a citação de Adhemar Gonzaga feita na década de 20: “Todo filme brasileiro deve ser visto”. Conforme Bernardet (1979) é frequente nos textos de cineastas e comentaristas das primeiras décadas do século a figura retórica de que até agora tudo fracassou, mas finalmente chegou o filme ou chegou o homem que vai resolver tudo.

Os filmes de Humberto Mauro, apelidado por Glauber Rocha como “pai do cinema brasileiro”, vieram mostrar que o cinema brasileiro começava a dominar os recursos narrativos. Contudo, como lembra GOMES (1996), em 1928 toda a linguagem cinematográfica que havia sido laboriosamente construída durante vinte anos na Europa e na América do Norte já se encontrava condenada pela revolução sonora⁷. O Brasil ainda persistiu no cinema mudo por cinco anos. Então, por volta de 1933, com o cinema falado abre-se um longo e penoso reinício.

⁷ O cinema sonoro brasileiro enfrentou o contratempo da atualização tecnológica e da infraestrutura precária das salas de exibição. Bernardet (1979) explica que as críticas sobre a qualidade sonora dos filmes brasileiros em realidade decorriam dessa precarização, o que não ocorria com o filme estrangeiro que por ser legendado, passava despercebido.

De 1920 até 1930, a produção cinematográfica ocorria também nas mais afastadas e isoladas cidades do Brasil⁸, como lembra Bernardet (1979). Em alguns casos, houve uma produção mais densa, como no ciclo do Recife, que de 1923 a 1931 produz 12 longas-metragens e cerca de 25 curta-metragens. Nos anos 20 deslancham ciclos regionais no Brasil, pela vontade de pessoas em realizar cinema. Há produções espalhadas pelo país, mas especialmente em Recife, Campinas, Pelotas e Cataguases, onde há certa regularidade na produção de filmes de ficção. Bernardet afirma que essa descentralização foi, provavelmente, interrompida pelo advento do som.

Além disso, Bernardet (1979) constata que a cultura subdesenvolvida não se sedimenta, pois, os ciclos não têm repercussão nacional. Não havia boa transmissão de informações sobre as atividades cinematográficas, devido aos deslocamentos e comunicação precários, inclusive entre Rio de Janeiro e São Paulo. De acordo com o autor (1979, p.86) “o ciclo é uma ilha no tempo e no espaço”, no entanto, ocorreu um contato frutífero com a produção regional de Cataguases, onde trabalhava Humberto Mauro. Em 1937, é criado o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), que atendia especificamente ao setor cultural e educativo. O INCE era um projeto getulista e, embora, não pretendesse formular uma política econômico-industrial para o cinema, produziu a média de 10 longas por ano (AMANCIO, 2000).

Naturalmente, a produção cinematográfica sempre foi mais intensa e regular no eixo Rio-São Paulo, onde se instalaram as formas mais avançadas de capitalismo no Brasil (BERNARDET, 1979). No Rio, em 1930, fundou-se a Cinédia, que teve longa vida. A esse respeito Gomes (1996, p. 73) refere que:

A década de 1930 girou em torno da Cinédia, em cujos estúdios firmou-se uma fórmula que asseguraria a continuidade do cinema brasileiro durante quase vinte anos: a comédia musical, tanto na modalidade carnavalesca quanto nas outras que ficaram conhecidas sob a denominação genérica de “chanchada”.

Há duas tendências de organização da produção no Brasil, as pequenas empresas, cuja tendência é a não capitalização, e as grandes empresas, cuja intenção não diz respeito à realidade brasileira, mas a um “mimetismo”, conceito aplicado por Bernardet. Esse mimetismo foi especialmente forte em São Paulo, mas também presente no Rio de Janeiro. Tentavam replicar o modelo hollywoodiano, com suas “queridas fábricas”, complexos cinematográficos, ricas estrelas, célebres diretores. Para Bernardet (1979, p. 89):

⁸ Manaus, Salvador, Cataguases, Ouro Fino, Guaranésia, Poços de Caldas, Juiz de Fora, Belo Horizonte, Niterói, Campinas, Santos, Itatiba, Curitiba, Pelotas, Porto Alegre.

Nada na realidade cinematográfica brasileira, além do desejo, do sonho e da mentalidade colonizada, podia sustentar tais empreendimentos. Nem concorrentes para roubar lucrativos astros que justificassem se prendesse os atores à empresa, estejam ou não fimando. Nem um mercado ávido de filmes brasileiros.

A Vera Cruz, estúdio criado em 1949, é o ápice dessa trajetória, pois suas disponibilidades foram gastas na infraestrutura e na contratação de técnicos estrangeiros. Quando foi preciso acabar o primeiro filme, já foi necessário auxílio financeiro do Banco do Estado de São Paulo. A empresa realizou 17 filmes, sendo *Cangaceiro* seu filme de maior bilheteria, porém este sucesso foi agraciado a Columbia, distribuidora norte-americana contratada (BERNARDET, 1979). Para sobreviver a empresa entregou seus filmes às distribuidoras norte-americanas, que dominavam o mercado. Para a diretoria da Vera Cruz, o único caminho para o soergimento do cinema brasileiro era a busca do filme artístico, através da imposição de qualidade ao público (GALVÃO, 1949 apud BERNARDET, 1979). Há uma revolução no pensamento industrial cinematográfico no Brasil. Antes de seu colapso, a Vera Cruz criou um clima estimulante, outros estúdios foram fundados, como a Maristela (em São Paulo em 1951) e a Multifilmes (em São Paulo em 1952) (BERNARDET, 1979).

Para Bernardet (1979), foi a Atlântida (no Rio de Janeiro em 1941), a empresa que se adaptou melhor às possibilidades do mercado brasileiro, pois foi a principal produtora de chanchadas e investiu basicamente na produção, possuindo mínima infraestrutura. Não possuía estúdio, alugava quando preciso, os contratos faziam-se por filme e não havia elenco fixo. O autor destaca que “pessoas sérias” não tinham simpatia por esta organização da Atlântida. Em contraste, a Vera Cruz representou um compromisso com a técnica, uma espécie de busca do padrão de excelência norte-americano de Hollywood, enquanto a Atlântida apostou no gosto popular e regional.

Pela primeira vez em 1937, leis protecionistas obrigam as salas a exibir uma pequena percentagem de filmes brasileiros de enredo. Alguns comerciantes de cinema importado dispõem-se a produzir filmes a fim de se beneficiarem do cumprimento da lei. Dessa maneira, segundo Gomes (1996), pela primeira vez desde 1911 reestabelece-se certa harmonia entre os interesses do comércio de exibição e a fabricação nacional.

Do ponto de vista da estrutura comercial e industrial, não é tanto a existência de estúdios próprios que diferencia a Vera Cruz da Atlântida. O diferencial é que em 1940, Luiz Severiano Ribeiro, dono de extenso circuito exibidor, torna-se acionista majoritário da Atlântida, com aticulação direta entre produção e comercialização. Os filmes, comédias

carnavalescas em sua maioria, rendiam bons lucros. O resultado mais evidente da almejada confluência de interesses industriais e comerciais foi a solidificação da chanchada (BERNARDET, 1979).

Além da presença do filme estrangeiro, outro elemento que contribuiu para determinar as formas da produção cinematográfica no Brasil foi a presença estatal, pois o cinema absorveu o relacionamento com o Estado como medida histórica de sobrevivência (VILLELA, 1959, apud AMANCIO, 2000).

A intervenção estatal no plano da exibição é inaugurada com a reserva de mercado compulsória para dar vazão à produção local. Este mecanismo será analisado especialmente no próximo subcapítulo. Conforme Bernardet, é graças a este mecanismo que os filmes atingiram as salas, possibilitando uma certa continuidade de produção. No entanto, essa reserva sempre esteve aquém da produção. Em 1932, já existia a Cinédia, mas era previsto somente a exibição de curtas metragens. Na verdade, a reserva de mercado deveria ter sido estabelecida além das possibilidades de produção, a fim de estimulá-la (Bernardet, 1979). Essa política condiciona a produção local à importação, em uma espécie de protecionismo às avessas. O autor declara (1979, p. 36):

Basicamente questionável foi ter criado uma reserva de mercado para o filme brasileiro, quando deveria ter sido criada é para o filme importado. Era limitar a importação e circulação do filme estrangeiro, a fim de se deixar desenvolver o filme brasileiro. O Estado fez o contrário, e ao fazer isso, é o cinema estrangeiro que de fato ele protege, cerceando a produção local, a quem sobram as migalhas.

Embora falassem em indústria, os cineastas da época estavam muito aquém do pensamento industrial sobre a questão. As reivindicações protecionistas dos cineastas não se voltavam tanto contra o filme importado, quanto a favor do filme brasileiro. Segundo Bernardet, o Estado não enfrenta o similar estrangeiro, mas adota medidas paliativas e cria uma reserva de mercado para filme brasileiro, intervindo no nível da exibição.

Na década de 50, uma visão mais politizada do cinema brasileiro se desenvolve com atuação de cineastas de esquerda. Assim, a intervenção estatal recebe uma nova forma de legitimação que não mais apenas industrial, mas cultural e ideológica. (BERNARDET, 1979). Segundo Bernardet, grande parte da esquerda via na penetração nos aparelhos do Estado uma forma decisiva de atuação política. Além disso, uma ilusão ou esperança era compartilhada por muitos que acreditavam em um Estado neutro que defenderia os interesses da nação. Assim, explica Bernardet (1979, p. 44):

A necessidade, em determinada situação histórica, de fazer apelo ao Estado para enfrentar os distribuidores estrangeiros, encontrou no setor da pequena burguesia ligada ao cinema, um terreno propício para sua legitimação ideológica. No entanto, no momento em que a vinculação com o Estado pode criar um compromisso ideológico indesejável com a situação política e o governo, reforça-se a ideia de neutralidade do Estado e seus aparelhos, dessa vez em relação ao próprio governo.

O Cinema Novo⁹ foi marcado pela revolução estética e pelo discurso crítico que explora as contradições existentes entre os segmentos da classe dirigente. Do ponto de vista temático, os filmes são voltados para criticar o sistema agrário, a miséria do camponês e seu esmagamento, o latifúndio e sistemas de opressão. A burguesia industrial, até 1964, não comparece aos filmes (BERNARDET, 1979). Além disso, a retomada dos princípios do cinema artesanal pelo Cinema Novo formulará de modo incisivo duas questões: a sazonalidade da produção como um fato a ser economicamente superado e a perspectiva de independência estética como estratégia, subordinando as possibilidades mercadológicas à pura expressão autoral (AMANCIO, 2000).

Nessa época havia uma ampla militância política dos setores ligados à atividade cinematográfica. Tal militância tornou-se mais sistematizada, principalmente, a partir do I Congresso Nacional do Cinema Brasileiro realizado no Rio em 1952 e do II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro realizado em São Paulo em 1953. Formulava-se uma política cinematográfica na qual o Estado exerceria função reguladora e protecionista (AMANCIO, 2000). Porém, somente em 1966 foi criado um órgão para atender as reivindicações do setor.

Após trinta anos em funcionamento, o INCE perde o caráter educativo para ser transformado em Instituto Nacional do Cinema (INC) e já com atribuições comerciais. Além do INCE, foi também incorporado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), do Ministério da Indústria e do Comércio. O INC era uma autarquia criada pelo Decreto-Lei 43 de 1966 e que era guiada pelo nacionalismo decorrente da ditadura militar. Ao INC foram atribuídas as funções de órgão legislador, de fomento e incentivo, fiscalizador, responsável pelo mercado externo e pelas atividades culturais. Além de se instaurar um Estado interventor para desenvolver a indústria foi estabelecida a censura, que era de competência exclusiva da União, cuja função era impedir que fossem difundidos conteúdos tidos pelo governo como incompatíveis com a ideologia e ideais prezados pela ditadura militar (BERNARDET, 1979).

⁹ Movimento cinematográfico brasileiro que surgiu na segunda metade dos anos 50 e inaugurou uma perspectiva crítica em relação ao cinema então produzido no país.

A “Lei de Remessa de Lucros” era uma lei disposta no artigo 45, da Lei nº 4131, de 3 de setembro de 1962, pela qual era facultado às companhias internacionais que distribuíam filmes no Brasil empregar em filmes nacionais 40% do imposto devido sobre a sua remessa de lucros. Contudo, por meio do decreto criador do INC tornou-se obrigatório o depósito. Foi disposto que se o distribuidor preferisse não coproduzir filmes nacionais, depois de um dado prazo, os recursos seriam adicionados ao orçamento do INC, ao invés de retornarem para a União (AMANCIO, 2000). Dessa forma, um aporte regular de recursos foi atribuído à produção e foram produzidos trinta e oito filmes por esse sistema. A burocracia exigida por este processo de liberação dos recursos, na forma de uma produtora associada do INC, foi o embrião do modo de operação que constituiu a Empresa Brasileira de Filmes S/A (EMBRAFILME) em 1968. Amancio (2000) destaca que foi por força dessa lei que a entidade se tornou uma realidade, uma vez que resultou do recolhimento desse percentual do imposto de renda devido sobre a remessa de lucros das companhias internacionais. Os recursos do INC passaram a ser transferidos para a EMBRAFILME.

A Empresa Brasileira de Filmes S/A, instituição pública inicialmente ligada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e, mais tarde, ao Ministério da Cultura (Minc), foi criada como órgão de cooperação do INC (SIMIS, 1996). Amancio (2000) relembra que a EMBRAFILME é criada pelo marco do período mais repressivo do regime militar no Brasil, o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968. A EMBRAFILME foi formalizada pela promulgação do Decreto-Lei nº 862 de 12 de setembro de 1969. Era uma empresa de economia mista que visava à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos.

Era o início do período mais repressivo da ditadura militar no Brasil, os “Anos de Chumbo”, com o fechamento total do regime depois do AI-5. O cinema, como outras artes, refugiou-se no domínio da alegoria para driblar a censura, como descreveu Oricchio (2017) em matéria do Estadão. Os deslocamentos formais e temporais serviam para iludir censores, recursos utilizados por diversos diretores¹⁰. Como foi o caso de: Nelson Pereira dos Santos ao falar do Brasil em *Azyllo Muito Louco* (1970) e *Como Era Gostoso Meu Francês* (1971); Joaquim Pedro de Andrade em *Os Inconfidentes* (1972) que filmou um roteiro que falava menos de Tiradentes que das lutas pela liberdade no país do seu próprio tempo, e; Glauber

¹⁰ O cinema não é apenas a história dos filmes e cineastas, mas também a história dos sucessivos sentidos que os públicos têm atribuído ao cinema, conforme declara Robert Stam (2003).

Rocha em *Terra em Transe* (1967) que expressou o desejo de ruptura revolucionária, por meio de uma forma estética caótica.

Após o fim da censura, o cinema passou a retratar abertamente o governo militar através de diversas obras que evidenciavam o sistema repressivo, como *Pra Frente Brasil* (1983) de Roberto Farias, mas a reprodução das aflições, das dúvidas e incertezas da época não foram esquecidas graças ao registro numa obra contemporânea ao golpe. Nesse contexto, o cinema nacional auxilia a construção de uma memória coletiva e, inclusive, tende a sobreviver ao relativismo histórico (STIGGER; GERBASE, 2012).

A Lei no 6.281/75, além de extinguir o Instituto Nacional de Cinema, ampliou as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME. Além disso, houve uma reformulação da EMBRAFILME para lidar com problemas de inadimplência dos financiamentos por parte dos produtores e foi implementado o Concine (Conselho Nacional de Cinema), que tinha por função regular e fiscalizar, além de formular políticas de preços e observar o cumprimento das cotas de obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais instituída pelo governo militar (GATTI, 2008; MARSON, 2009). O Concine foi criado por meio do Decreto nº 77299 em 16 de março de 1976 e vinculado ao Ministério da Cultura pelo Decreto nº 91.144 de 15 de março de 1985, e diretamente subordinado ao Ministro do Estado.

Em 1975, a empresa começa a produzir e distribuir filmes brasileiros. Com o discurso nacionalista de conquista de mercado para o filme nacional, os militares conseguiram a adesão de cineastas e produtores. A EMBRAFILME foi comandada pelo cineasta Roberto Farias, entre 1975 a 1978 e por Carlos Augusto Calil – indicado por profissionais do campo cinematográfico – entre 1985 a 1986 (CALEIDOSCÓPIO, 2008). Nesse momento, o Estado ingressa em um outro nível, pois passa se defrontar com o setor chave, a distribuição. É à nível da distribuição que se pode enfrentar o filme estrangeiro no mercado. Segundo Glauber Rocha, o cinema deve ser estatizado, porque é um fato cultural de interesse coletivo, por isso não pode ficar na mão de particulares que só pensarão em acumular lucros (BERNARDET, 1979).

Bernardet explica que a tendência a considerar neutro o Estado e o esforço para desvinculá-la do governo levam a EMBRAFILME a ser considerada um órgão exclusivamente técnico. Em 1976, Arnaldo Jabor define a empresa como uma ilha estatizada dentro de um mar de multinacionais de cinema, cheia de tubarões. O diretor faz, no entanto, um contraponto: “embora tenha todos os defeitos de uma companhia mista, como a lentidão

burocrática, por enquanto não se nota na EMBRAFILME nenhuma tendência ao dirigismo” (JABOR, 1976, apud BERNARDET, 1979, p. 45). Numa direção semelhante, Gatti (2008) fala em uma dupla política na EMBRAFILME, uma para servir ao setor industrial e sua complexidade e outra para atender as variadas demandas e atividades do setor cultural.

Bernardet (1979) critica a dependência do setor cinematográfico que não aproveitou os anos de populismo para elaborar formas de organização relativamente autônomas. Assim, o trabalho cinematográfico ficou exposto à repressão e, principalmente nos anos 70, utilizou-se do argumento da censura para atribuir-lhe a responsabilidade pelo arrefecimento ou esvaziamento da produção. A censura atuou no processo cultural, mas para o autor, esse deslocamento de responsabilidade explicita um raciocínio que desresponsabiliza os produtores.

O sistema de financiamento da EMBRAFILME, conforme Amancio (2000), defende que através do financiamento de Empresas Produtoras, a empresa não fazia julgamentos qualitativos ou ideológicos sobre os projetos apresentados. A política favorecia a empresa tradicional e enfatizava o aspecto comercial dos filmes. Por outro lado, Bernardet (1979) ressalta que devido a insuficiência de recursos para financiar ou coproduzir a totalidade da produção, era feita uma seleção conforme normas, que favoreciam os produtores de maiores recursos, em detrimento dos pequenos ou iniciantes.

A partir da instituição do sistema de coprodução, a EMBRAFILME passou a assumir o risco do investimento em projetos, ampliando o volume de operações de distribuição e modelando sua mais ousada configuração enquanto intervenção estatal na atividade cinematográfica (AMANCIO, 2000). A coprodução foi a forma contratual que dominou o cenário administrativo dos anos 70, através dela era assegurada a participação da EMBRAFILME, *ad perpetum*, na renda, em percentagem igual do custeio do projeto. Segundo Amancio (2000, p. 30):

Se as primeiras normas que regulam a concessão de financiamento visam “incentivar a produção de filmes que concorram para a crescente afirmação do cinema nacional no mercado interno e para criar reais possibilidades de ingresso no mercado internacional” (conforme ata de 16/11/70), a ampliação do universo de expectativas quanto ao papel de fomento do Estado se revela agora, quando se diz que os projetos serão analisados “com vistas a que só sejam aprovados projetos comerciais de alto nível, culturais, artísticos ou científicos.

Na década de 70, ocorre um fenômeno controverso de sucessão de filmes apelativos, conhecidos como *pornochanchadas*. Segundo Bernardet (1979), a adesão de amplo público a

este tipo de comédia erótica faz com que os produtores trabalhem diretamente para o mercado e o sucesso levou distribuidores e exibidores a participar da produção destes filmes. Interessante a ressalva do autor de que, esses filmes atingiam uma faixa de público quantitativamente numerosa, popular, chamada também de classe C, mas não alcançavam outros públicos, os considerados cultos. Além disso, foi somente a comédia, musical, carnavalesca, erótica, que teve produção regular e receptividade de grande parte do público, enquanto os gêneros dramáticos “nobres” continuaram sendo saciados através do cinema estrangeiro (BERNARDET, 1979).

Dessa forma, os espectadores de chanchada ou pornochanchada rejeitavam os filmes do Cinema Novo e o público do Cinema Novo desprezava a chanchada. O filme *Macunaíma* (1968) atingiu o público verticalmente, satisfazendo faixas populares e cultas, um fato novo na produção brasileira. Outro bom exemplo que atinge a meta do cinema hollywoodiano e pega o público verticalmente, é *Dona Flor e seus dois maridos* (1976), cuja linguagem narrativa é de fácil compreensão, o regionalismo conversa com um cinema “universal” via comédia erótica italiana. Há atores televisivos em uma adaptação feita por um prestigiado escritor, com um orçamento publicitário vultoso (BERNARDET, 1979).

Segundo Bernardet, o governo estava desgostoso com a pornochanchada, considerada vulgar. A EMBRAFILME financiou diversas comédias eróticas e pornochanchadas. Até que resolveu suspender sua participação neste tipo de produção e apoiar a produção cinematográfica genuinamente artística, desestimulando a pornochanchada que “deseduca o gosto do público ou afasta-o da produção nacional, em benefício da estrangeira” (Jornal do Brasil, 4/8/76 apud. BERNARDET, 1979, p. 55). Enquanto a pornochanchada lançava uma imagem negativa da sociedade brasileira, o cinema novo gerava prestígio cultural nacional e internacional, mas seus filmes eram política e ideologicamente inaceitáveis.

Neste momento a direção da política cinematográfica passava por um impasse, pois a “política do empresário” de cinema e da pornochanchada era atacada pelas associações protetoras da família e o cinema novo já estava sendo liquidado por motivos políticos e sem nenhuma perspectiva de reerguer-se a não ser para um outro filme eventual (BERNARDET, 1979). Logo, procurou-se um cinema que pudesse ter um certo prestígio cultural sem oferecer as inconveniências de um cinema crítico e as saídas foram as adaptações literárias e os filmes históricos. Segundo Amancio (2000), a “dignificação” da atividade cinematográfica sinalizava um projeto de indução ideológica voltado para o resgate do passado, de caráter nacionalista e didático. A importância comercial do filme foi relegada a um segundo plano. Segundo

Bernardet (1979, p. 13):

À medida que os produtores brasileiros vão ganhando uma parcela maior do mercado interno, à medida que limitações, por menores que sejam, vão sendo impostas à importação de filmes, as grandes produtoras estrangeiras não se limitam mais a exportar seus filmes para o Brasil, mas tentam instalar-se no país, eventualmente associando-se a produtores brasileiros: produzir filmes “brasileiros” para o Brasil e filmes de produção barata para o mercado internacional.

Como disse Luiz Carlos Barreto, em 1972, no I Congresso da Indústria Cinematográfica, fora encerrada a fase em que a indústria cinematográfica era a “única” de capitais exclusivamente nacionais (BERNARDET, 1979).

A concorrência do cinema brasileiro com o estrangeiro no livre mercado tornou-se impossível desde o começo da importação massiva desse produto da indústria do entretenimento. BERNARDET (1979) argumenta que o filme norte-americano já chegava no Brasil pago, sendo que os custos de despesas de cópia, frete, taxas alfandegárias e censura, feitos no Brasil, não representavam muito. Também não pesavam os custos com a publicidade que era adaptada da americana e com as legendas. Por estas razões, tornava-se inviável a concorrência para os produtores brasileiros, que além dos custos de comercialização, tinham de pagar a totalidade da produção de seus filmes.

Este não era um problema exclusivo do cinema, uma vez que para qualquer setor da cultura industrializada era mais barato importar do americano do que fabricar no Brasil, como explica Bernardet (1979). A comercialização do filme estrangeiro teve como efeito a formação de grupos distribuidores e exibidores, e jamais germinou produtores cinematográficos, mesmo ligados aos interesses dos produtores estrangeiros. Bernardet (1979, p. 15) também critica os exibidores, chamando-os de “apáticos e prontos em culpar o cinema brasileiro pelos dissabores de seus rendimentos” (...) “um exibidor apático que vive a reboque do produtor e distribuidor estrangeiro”. Segundo o autor, os exibidores reclamavam da má qualidade dos filmes, da falta de público e da legislação protecionista. Justificavam também seus temores devido à transformação de salas de cinema em supermercados, em um contexto de especulação imobiliária, no final da década de 70.

O baixo público do cinema brasileiro pode ser melhor compreendido ao se examinar o fenômeno da rejeição crônica¹¹ à produção cinematográfica local. A esse respeito, em 1976 Bernardet levanta reflexões acerca da colonização cultural. O autor dialoga com a ideia de

¹¹ Gomes associa à rejeição à nossa cinematografia à falta de interesse por nosso próprio passado. O autor é irredutível ao ironizar que esta seria uma atitude saudável, reveladora de uma vontade de escapar a uma maldição de atraso e miséria (GOMES, 1996).

“atualização” de Darcy Ribeiro¹², em que em vez de procurar originalidade, a elite cultural busca atualizar a “cultura brasileira” com o mais recente produzido na metrópole. Bernardet (1979, p. 17) problematiza: se o foco da “verdadeira” cultura se encontra fora do Brasil, como levar a sério a produção cinematográfica local? Como reconhecer o valor de um filme brasileiro, se o valor de qualquer obra é determinado pela “metrópole”?

Em tom de provocação, há uma frase, atribuída à Paulo Emílio Salles Gomes: “o pior filme brasileiro é melhor (ou mais importante) que o melhor filme estrangeiro” e mais adiante: “o pior filme brasileiro diz mais de nós mesmos que o melhor filme estrangeiro”. Um ponto de vista absolutamente distinto do senso comum, mas que expõe muitas verdades. Na mesma direção, Bernardet (1979, p. 18) acrescenta que:

O público brasileiro, queira ou não, perceba ou não, relaciona-se com os filmes brasileiros de modo completamente diferente, porque eles falam da realidade social e cultural em que vive este público. (...) não necessariamente por oferecer um ponto de vista crítico sobre esta realidade; mesmo quando tentativa de imitação da produção estrangeira, mesmo quando a realidade brasileira apresentada pelo filme está obviamente deturpada, este filme oferece uma determinada imagem desta sociedade.

A rejeição ao cinema nacional é quebrada somente na medida em que ele se iguala às melhores produções estrangeiras ou através da chancela das grandes metrópoles do norte global. Em relação à má qualidade que parte do público brasileiro atribuía às pornochanchadas, ainda que estas atingissem numeroso público, Bernardet (1979, p.19) afirmou:

Não é apenas um julgamento de valor sobre determinada obra cinematográfica, mas um julgamento sobre a má qualidade da realidade brasileira” (...) “É também uma maneira de reafirmar e consolidar o complexo de inferioridade, portanto de nos instalar no amargo porém confortável estado de irresponsabilidade.

O terreno conflituoso entre distribuidores independentes, distribuidores internacionais, exibidores e grupos de cineastas dificultavam as decisões da EMBRAFILME, que chegou a uma situação de caos administrativo, agravada depois pela crise econômica (GATTI, 2008). A crise econômica dos anos 80 e a incapacidade do Estado em ampliar os investimentos na EMBRAFILME foram tornando a empresa incapaz de competir e regular o mercado cinematográfico, ao passo que as críticas ao órgão avolumavam, em um contexto de propagação da ideologia neoliberal (FRANÇA, 2005).

¹² O processo civilizatório da atualização histórica é desenvolvido em seu livro “*Os brasileiros - 1. Teoria do Brasil*” de 1969.

Em 1986 surge a primeira lei de incentivo à cultura, a “Lei Sarney”, a Lei nº 7505, de 02 de julho de 1986, que visava ao estímulo do desenvolvimento das sociedades empresárias no patrocínio de eventos culturais, por meio de atrativos como dedução de 2% (dois por cento) do Imposto de Renda referente a pessoas jurídicas e 10% (dez por cento) a pessoas físicas. A relação entre investidor e empresa produtora era direta, bastando para a efetivação apenas o cadastramento da empresa, e não do projeto.

Em 1987 a EMBRAFILME foi reestruturada, de forma a separar suas atividades de produção e financiamento das de distribuição. Embora a diretoria da EMBRAFILME tenha elaborado planos para evitar seu fechamento, acabou sendo extinta pelo governo de Fernando Collor de Mello em 1990. (GATTI, 2008; MinC, 2008; BRASIL, 1990a; BRASIL, 1990b; BRASIL, 1990c; MARSON, 2009). A EMBRAFILME foi fundamental para o desenvolvimento e a manutenção do cinema nacional. A empresa foi também a principal financiadora, e coprodutora de filmes nacionais durante seu período de existência (1969 - 1990) (GATTI, 2007; AMANCIO, 2000; MARSON, 2009). AMANCIO constata que enquanto o cinema buscava sua legitimação econômica e cultural, determinado a superar a fragilidade da estrutura existente em um mercado tomado pelo produto estrangeiro, ao mesmo tempo ele reivindicava para si o controle do seu processo de industrialização.

1.2 A contribuição da Cota de Tela para o cinema brasileiro

A Cota de Tela é um mecanismo de incentivo ao cinema nacional, que determina um número de dias por ano e a diversidade mínima de títulos nacionais a serem exibidos nas salas de cinema do país. Os exibidores devem respeitar esta cota, limitando a exibição de produções estrangeiras.

A previsão legal para a Cota de Tela está contida na Medida Provisória Nº 2.228-1/2001, que atribui à ANCINE a competência pela sua regulamentação e fiscalização e prevê a edição de um Decreto Presidencial, com periodicidade anual, para a fixação do número de dias e de títulos para exibição obrigatória de filmes nacionais.

Tal medida, é comprovada como instrumento necessário, mas que foi imposto por uma lógica reversa de reserva de mercado para o mercado interno. Há uma limitação de filmes brasileiros por ano, mas não uma limitação de filmes estrangeiros. Segundo Anita Simis, nomear a imposição de exibição obrigatória de filmes nacionais como reserva de mercado,

como já foi feito no passado, é uma imprecisão. Não é reservada a totalidade do mercado para a exibição do filme nacional, como apontam algumas críticas ao mecanismo.

Este expediente foi usado no Brasil durante anos, sob diversos governos e regimes, com diferentes modalidades e ainda o é, embora sob diferentes modalidades. Foi também utilizado em diversos países e por isso mesmo curiosamente constituiu-se na única exceção entre os dispositivos constantes no Acordo Geral das Tarifas e Comércio (GATT), desde sua criação em 1948 (Cf. SIMIS, 1999).

No início da década de 20 começam as reivindicações em torno da obrigatoriedade de exibição, como explica Simis (1996). Um artigo publicado em 1920 descreve um projeto em elaboração no Congresso Federal que propõe a inclusão de um filme nacional por semana nos programas dos cinemas e prevê o pagamento de taxas no caso desta medida ser descumprida.

Anita Simis expõe uma detalhada retrospectiva (2009) e relembra que por meio de publicações como *Selecta*, *Paratodos* e *Cinearte* durante os anos 20, os cineastas, antes dispersos, iniciaram e estimularam o diálogo entre si. Como disse Gomes (1996, p. 54) houve uma “tomada de consciência cinematográfica nacional”, a partir de onde se começa a falar em movimento de cinema brasileiro.

Apenas em 1932, esta determinação legal é conquistada por meio do Decreto 21.240, cujo objetivo é contrapor a presença hegemônica do produto cinematográfico estrangeiro, especialmente dos filmes das *majors*¹³ hollywoodianas, nas salas de exibição em território nacional. Contudo, a obrigatoriedade de exibição explícita fica restrita aos filmes educativos de curta duração. O decreto também estabelece uma taxa alfandegária que facilita a importação do filme virgem. Esta conquista, que seria, à princípio em favorecimento do cinema nacional, é um “protecionismo às avessas. Em decorrência disso, o filme educativo fica associado ao filme de longa-metragem, normalmente, estrangeiro. A exibição obrigatória do filme nacional classificado como educativo em cada programa, implica que sua exibição não fica restrita aos estabelecimentos de ensino, como explica Simis (1996).

Segundo Simis (1996) o Decreto 21.240 constituiu a base de um padrão ideológico e político da relação entre o Estado e a sociedade e que perdurou por anos, pois só entrou em crise no final dos anos 80. Simis (1996, p. 95) declara que este decreto:

¹³ Tratam-se dos grandes estúdios, literalmente “os maiores” ou “os mais poderosos” estúdios cinematográficos fundados na indústria cinematográfica estadunidense desde os anos 1910 e 1920 em Hollywood.

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

O Relatório da Diretoria da Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros (ACPB) relativo ao biênio 34 a 36 enfatiza a grande pressão dos importadores de filmes estrangeiros sobre os exibidores. A campanha da ACPB, promovida por Adhemar Gonzaga, fundador da Cinédia, e Pedro Lima, crítico da Revista Cinearte, reivindicava além da isenção de taxas alfandegárias para o filme virgem, a organização de programas com um filme nacional e um estrangeiro. Segundo os produtores nacionais, os importadores não adquiriam nenhum filme nacional para suas linhas de programação para que não se desenvolvesse nenhuma produção nacional que poderia ameaçar-lhes o monopólio (SIMIS, 2009).

Nessa época, pela primeira vez, os produtores se articulam em torno de um projeto de lei que estipula a obrigatoriedade de exibição de um filme de no mínimo 250 metros lineares (10% da metragem média de um programa cinematográfico) e este projeto é encaminhado ao presidente Getúlio Vargas. Em contrapartida, os exibidores lançam uma campanha na imprensa contra o projeto, argumentando que a proteção antecede a indústria a ser protegida e que a indústria cinematográfica nacional não tinha uma produção qualificativa ou quantitativa considerável.

Os produtores respondem denunciando a impossibilidade de se produzir filmes para um mercado que as agências estrangeiras haviam habilmente fechado, formando um “*trust*”¹⁴ e impondo sua vontade a todos exibidores do país. A reclamação dos exibidores enfatizava a diminuição de seus lucros

O resultado desta primeira disputa, segundo Simis (2009), é um acordo que reduz para 100 metros lineares a medição mínima e estende a obrigatoriedade de exibição para todos os gêneros de curta-metragem, não só o educativo. Esta medida entra em vigor no final de agosto de 1934. A proteção incentiva diretamente a produção, pois para atender a demanda criada pela medida é preciso apresentar oito filmes por semana, com três cópias cada um. Então, é constituída a Distribuidora de Filmes Brasileiros – DFB, uma união que evitou naquele momento concorrência entre distribuidoras. Cabe ressaltar a observação de Simis (1996, p. 111) sobre os impactos dessa medida: “Certamente o entusiasmo motivou iniciantes a

¹⁴ Modo de fechamento de monopólio por uma organização empresarial de grande poder de pressão no mercado.

entrarem na atividade, mas o grosso da produção se concentrou em algumas empresas, significativamente, tão cariocas quanto a sede do governo federal.”

Por outro lado, como lembra Simis (2009), ocorre a falta de fiscalização e o descumprimento pelos exibidores. Mais especificamente, das 1.750 salas existentes, apenas 471 cumprem o decreto. Como 75% da renda esperada pelos produtores não é alcançada, estes passam a reivindicar que seja aplicada uma sanção pecuniária aos infratores. Para tal, torna-se imprescindível estabelecer uma autoridade competente para impor e arrecadar estas sanções. Apesar da formalização de medidas legislativas e aparatos burocráticos, os exibidores seguem criando formas de escapar do controle, seja agregando o mesmo complemento¹⁵ a vários cinemas, seja dificultando a fiscalização ao exibir o filme no final da sessão.

Em 1937, com o início do Estado Novo, o Departamento de Informação e Propaganda (DIP) estipula a obrigatoriedade de exibição para os filmes de longa-metragem. Trata-se do Decreto-Lei 1949/39 que estabelece um espaço para os curtas independentes, mas também cria um espaço obrigatório para os filmes oficiais (ANCINE, 2018). Devido à atuação deste departamento, a exibição é rigorosamente cumprida, ao menos nos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro. Tendo em vista o tamanho da produção, ainda incipiente àquela época, fica determinada a exibição de apenas um filme nacional por ano.

No período que compreende 1935 a 1939, através do estudo de dados numéricos obtidos em fontes oficiais, Simis (2009) aponta que houve um crescimento ascendente da produção de filmes nacionais (de 486 para 789), enquanto que o filme americano perdeu posições, chegando em 1939 a indicar uma cifra menor que a de 1937 (de 1349 passou para 1496). A autora conclui, portanto, que como não havia até 1939 nenhuma outra medida legislativa de incentivo à produção cinematográfica, a obrigatoriedade de exibição para os filmes foi em grande medida responsável pela salvação da produção cinematográfica nacional.

Em dezembro de 1945, com o fim do Estado Novo, o Departamento Nacional de Informações (sucessor do DIP) determina a extensão da obrigatoriedade de exibição de longa-metragem de um para três filmes ao ano. Por um lado, são atendidas as pressões das principais empresas cariocas, mas por outro é legitimado e fortalecido um modelo de intervenção estatal,

¹⁵ Filme com duração de até 30 minutos geralmente exibido como complemento de um programa cinematográfico.

como explica Simis (2009). A autora argumenta que em decorrência desta medida, se produziu um número maior de filmes. Então, em 1950 passa a ser obrigada a exibição de 6 longa-metragens por ano. A produção de filmes aumentou de 8 em 1945, para 31 em 1952. Este crescimento também está relacionado ao surgimento de novas companhias cinematográficas, além da Cinédia e da Atlântida, como a Vera Cruz, Maristela e Multifilmes. Em decorrência da pressão destas empresas, segundo a autora, é criada a reserva de mercado proporcional, ou seja, é feita uma modificação do critério para a “Lei 8X1”¹⁶ de 1951.

Em 1959 é fixado o critério do número fixo de dias de exibição por ano utilizado até hoje. O critério foi alterado, mas não houve diferença substancial em termos do número de dias de exibição compulsória dos filmes nacionais entre 1950 e 1963 (Simis, 2009). Com as mudanças de governo até o final da década de 80, ocorre uma oscilação no parâmetro anual.

A partir do governo Collor, há o desaparecimento de diversos mecanismos e instituições na área cultural e cinematográfica e a obrigatoriedade recua para um número de dias muito inferior. Além disso, por meio de recursos impetrados, inúmeras salas deixaram de cumprir a obrigatoriedade de exibição.

Em 1996, a cota passa a ser determinada também em função do número de salas de um complexo, modelo utilizado até os dias atuais. Entre 1997 e 2003, são abertas 546 salas Multiplex no Brasil. A entrada do modelo de *multiplexes*¹⁷ no país transforma de forma significativa as características do mercado exibidor nacional. A cota passa a oscilar para cima e para baixo e em função do número de salas.

Depois do surgimento determinante dos *multiplexes*, emergem diversas sequências de filmes de sucesso, os “lançamentos predatórios”, como foram chamados por agentes do mercado. Para contextualizar, em 2014 ocorreu o lançamento massivo do filme “Jogos Vorazes: A Esperança – Parte 1” em 1.300 salas do país, 46% do total de salas. Em 2015, como resultado de um acordo entre a ANCINE e agentes do mercado, limitou-se em 30% o número de salas a serem ocupadas por uma mesma obra cinematográfica num dado complexo. Medida tomada no intuito de conter a ocupação majoritária do parque exibidor nacional pelos filmes *blockbusters*.

Por fim, Simis (2009) afirma que a obrigatoriedade de exibição é fruto e ao mesmo tempo agente. A autora conclui que a reserva de mercado contribuiu para a sobrevivência da

¹⁶ A “Lei 8x1” determinou a exibição de um filme de longa metragem para cada oito estrangeiros.

¹⁷ *Multiplexes* são complexos localizados em geral dentro de shopping centers, que abrigam no mesmo espaço várias salas projetando filmes ao mesmo tempo.

produção nacional, porém teve a contrapartida de tornar a legislação cada vez mais complexa, aumentando a intervenção do Estado e, conseqüentemente, fortalecendo posições e atores autoritários.

No período da política implementada por Getúlio Vargas (Decreto 21.240/32), o cinema estava inserido num projeto mais geral, porém nos outros governos as medidas visavam apenas resolver os problemas mais imediatos decorrentes das ambigüidades e falhas da legislação (SIMIS, 2009). Portanto, a cota de tela foi consolidada como um dispositivo emergencial. Dessa forma, a autora questiona se a cota de tela é um meio para fortalecer a indústria audiovisual e se ela de algum modo promove a diversificação de conteúdos e o emprego de trabalhadores. Simis (2009, p. 145) adverte que:

Neste sentido, mesmo as medidas que hoje tem proposto novas cotas em novas mídias, especialmente a televisão aberta ou por assinatura, por mais sedutoras que possam parecer, sem estarem inseridas em um projeto integrador, que seja o resultado de um diagnóstico da atual situação do audiovisual, com prioridades e metas claramente definidas, dificilmente irão contribuir para o desenvolvimento de produtoras de audiovisual fortes e estáveis.

1.3 Análise da Cota de Tela de 2012 a 2017 no Brasil

O relatório de análise do impacto da Cota de Tela de 2012 a 2017 (ANCINE, 2017) demonstra alguns efeitos distorcivos no mercado de exibição, apesar da existência de um critério de proporcionalidade conforme a quantidade de salas do complexo. Esta seção examinará em detalhe este relatório.

Em 2012 foi intensificado o processo de digitalização no parque exibidor brasileiro que substituiu o uso de película 35 mm por cópias digitais. Este processo permitiu que pequenos distribuidores tivessem acesso a lançamentos maiores do que os realizados com película. De 2012 a 2014 foi registrada uma queda no número de exibidores que não deve ser entendida como resultado direto deste processo, uma vez que coincide com um período de substituição dos cinemas de rua pelos complexos cinematográficos de *Shopping Centers*. A digitalização ainda permitiu ampliar a oferta de serviços audiovisuais nas salas de cinema, com conteúdos alternativos e filmes 3D. Principalmente, abre a possibilidade da programação cinematográfica por sessão e não mais por dia, como anteriormente.

A obrigação de Cota de Tela sofreu algumas modificações ao longo do tempo. Em relação aos decretos que tiveram vigência nos anos de 2005 e 2006, o decreto que estipulou a cota para o ano de 2007 promoveu uma redução do número de dias de obrigação de

veiculação de filmes brasileiros para complexos de exibição cinematográfica de até 4 salas (7 dias/sala anuais a menos nesse grupo) e aumentou a obrigação para complexos de exibição com mais de 9 salas (de 2 a 7 dias/sala anuais a mais nesse grupo). Assim, se em 2006 um complexo de exibição de 1 sala tinha de cumprir 35 dias de exibição de longas metragens brasileiros, este passou a ter de cumprir 28 dias; em compensação, se um complexo de exibição com 18 salas tinha a obrigação de exibir em cada sala 28 dias/ano, a cota passou a ser de 35 dias/ano por sala. No período de 2007 a 2013 a quantidade de dias de obrigatoriedade de exibição de obras brasileiras nos cinemas, estabelecida nos decretos anuais de Cota de Tela, se manteve inalterada.

Complexos com 8 salas têm proporcionalmente uma obrigação menor do que os complexos pequenos. A situação era mais grave nos anos 2005-2006, quando megacomplexos com mais de 11 salas tinham obrigação proporcional menor do que a dos complexos de 2 salas, por exemplo. A discrepância foi um pouco menor entre 2007 e 2013, pois os complexos menores foram favorecidos, mas o peso da cota de tela permanecia nos complexos de 6 e 7 salas, e a queda na obrigação proporcional continuava bastante significativa para os complexos *multiplex* com mais de 8 salas.

Para a Cota de Tela de 2014 se constatou a necessidade de implementação de alguns ajustes na obrigatoriedade dos complexos de exibição com 8 ou mais salas de exibição, ainda que mantida a obrigatoriedade para os demais casos para preservar, assim, os pequenos exibidores. A medida amenizou a distorção relativa da quantidade de dias de obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros por sala. Os valores se mantiveram para o ano-base de 2015, 2016 e 2017. Essa mesma distorção é percebida em relação ao número de títulos obrigatórios por ano: o maior peso do cumprimento é exercido sobre os pequenos exibidores.

A tendência de crescimento no número anual de lançamentos nacionais, aliada ao tamanho do estoque de obras brasileiras não lançadas, apontou para a necessidade de nova revisão na diversidade mínima de títulos brasileiros exibidos, principalmente para os complexos com 5 ou mais salas. A obrigatoriedade quanto à diversidade de títulos se manteve, então, para os complexos de até 4 salas, ao passo que complexos com 12 ou mais salas passaram a ter uma obrigatoriedade mínima de 24 títulos diferentes por ano a partir do ano-base de 2014. Os valores foram mantidos no decreto que estabeleceu a Cota de Tela para 2015, 2016 e 2017.

Em 2017 o Sistema de Controle de Bilheteria¹⁸ mostrou-se efetivo, contando com informações de 96% das salas. A obrigação de envio de dados de bilheteria já era antiga, prevista na Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Contudo, somente em março de 2015, a ANCINE colocou em Consulta Pública a minuta da Instrução Normativa, publicada em dezembro de 2015. Obrigação que passa a valer a partir do segundo semestre de 2016 e que inclui a possibilidade de dispensa temporária para redes exibidoras com até 5 salas que justificassem a necessidade de dispensa. Dispensa essa, renovada em 2017.

Com base nestas informações, é possível identificar o número de salas ocupadas ao mesmo tempo por uma determinada obra; comparar os resultados de filmes nacionais e estrangeiros, considerando o número de sessões disponibilizadas e dados gerais de público e renda; calcular o *Market-share*¹⁹ das obras nacionais, e; analisar a quantidade de obras veiculadas a outros segmentos como Jogos Eletrônicos ou a renda obtida por meio de Mostras e Festivais.

Quanto ao método de aferição da Cota de Tela, disposto na Instrução Normativa nº 88/2010, não leva em conta a totalidade das sessões de obras válidas²⁰ exibidas. Isto significa colocar em posição de igualdade, um exibidor com duas sessões de obras válidas e uma de obra não válida e outro com uma sessão de obra válida e uma sessão de obra não válida. Além disso, se o exibidor apresentar apenas uma sessão de obra nacional e nenhuma obra estrangeira tem um dia de cumprimento de cota de tela. Contudo, se exibir uma obra nacional e três estrangeiras não tem nenhum dia de cumprimento de cota.

É importante reconhecer que a multiprogramação, ao ampliar as possibilidades de programação de salas de cinema, tem desdobramentos que vão além do cumprimento da Cota de Tela. Para exemplificar, permite a exploração de demandas de nicho e possibilita a exibição de filmes brasileiros e estrangeiros com menor potencial de retorno econômico que não se ajustam ao modelo de dia cheio de programação²¹. De modo que cada sessão de filme nacional também incentiva o aumento da diversidade de filmes brasileiros no cinema.

De 1995 até 2016, foi constatado um crescimento contínuo do número de lançamentos dos filmes nacionais, que passaram de 14 para 142 lançamentos. Ao se examinar os dados, no entanto, observa-se uma discrepância entre o número de filmes produzidos para salas de

¹⁸ O Sistema de Controle de Bilheteria (SBC), regulamentado pela Instrução Normativa 123 da ANCINE, publicada em 22/12/2015, é o conjunto de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para recepção dos resultados de bilheteria dos exibidores e para certificação do sistema utilizado pelo exibidor.

¹⁹ *Market-share* é a participação de uma determinada empresa no mercado em que ela está inserida.

²⁰ Para verificação do Sistema de Controle de Bilheteria, obra válida consiste em uma produção nacional, enquanto obra não válida consiste em uma produção estrangeira.

²¹ No modelo de dia cheio de programação, um mesmo filme ocupa uma sala o dia inteiro.

exibição e o número de títulos lançados, mostrando que não se consolidou a intenção dos produtores de lançar seus filmes em salas de cinema. Além disso, este aumento de lançamentos não corresponde a uma maior exibição desses filmes. Para exemplificar, os lançamentos até 50 salas correspondem a 73,4% dos lançamentos de 2016. Apenas 4 títulos foram lançados em mais de 700 salas.

De acordo com os dados, menos da metade das produções nacionais são lançadas nas salas de cinema. O número máximo de salas que o filme brasileiro ocupa é muito baixo. Para ilustrar este ponto, em 2016, 43,6% dos lançamentos brasileiros alcançaram no máximo apenas 10 salas de exibição, o que corresponde ao redor de 0,3% do parque exibidor. O fato da Cota de Tela ser contabilizada em dias e não em sessões tem sido apontado como uma causa para este problema. Se cada sessão individual de filme nacional passar a contar, se abrirá mais espaço para os pequenos lançamentos junto ao mercado exibidor, que poderá programar para os mesmos, sessões únicas. Em consequência, o filme pode alcançar mais espectadores e há um incentivo à diversidade de títulos nacionais. Consequências que estão alinhadas aos principais objetivos da ANCINE (inciso VI, art. 6º, MP nº 2.228-1/2001) que são estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e fortalecer a produção independente e as produções regionais.

Em contraste, foi verificada em 2012 uma consequência não desejada da multiprogramação, que foi a diminuição do tempo em cartaz das obras audiovisuais nacionais. Fenômeno que também ocorreu em relação aos filmes estrangeiros, mas que não teve o mesmo impacto. Isso porque o lançamento destes filmes utiliza estratégias agressivas de marketing junto ao público que fazem com que a maior parcela de rentabilidade do filme ocorra no período de seu lançamento. Já a lógica de marketing do filme nacional ocorre por meio do boca-a-boca e, por isso, necessita de mais tempo. O problema é que o mercado exibidor passa a programar mais de uma sessão de filme nacional por dia, apenas por poucos dias de modo a cumprir a cota.

A cota por sessão criaria um incentivo para o exibidor manter o filme brasileiro por mais tempo, pois poderia programar menos sessões por mais tempo e todas cumpririam a cota. Ao longo do tempo, a Cota de Tela se manteve estável, enquanto o *market share* do filme nacional ficou oscilando, em função da esporadicidade dos grandes lançamentos nacionais de grande público. Desse modo, a cota é um instrumento de reserva de mercado somente para os grandes lançamentos nacionais, aqueles que garantem a rentabilidade para o exibidor e distribuidor. A Cota de Tela deveria funcionar de estímulo para os pequenos lançamentos nacionais e para os pequenos distribuidores.

Os problemas que foram levantados ao longo do texto decorrem de falha regulatória, isto ocorre quando a ação regulatória adotada para solucionar um problema cria novos problemas ou agrava um problema já existente. A falha aparece diretamente ligada a introdução de uma inovação, que no caso foi a digitalização. Em consequência, os dispositivos que estabelecem e regulam a Cota de Tela atualmente não se ajustam à realidade de mercado, indo em direção contrária aos objetivos que lhe deram origem.

A legislação não acompanhou a formação de grandes grupos exibidores como Cinemark e UCI, decorrentes da entrada do modelo *multiplexes* no Brasil na década de 90. Os critérios foram ajustados de acordo com o tamanho dos complexos em 1996, sendo possível a transferência da obrigatoriedade de cota de tela de um complexo para outro (IN 88/2010). Entretanto, teria sido mais eficaz se os parâmetros fossem determinados por grupos exibidores e não por complexo.

Em resumo, os critérios do atual modelo de cota de tela prejudicam: a) aos pequenos grupos exibidores que tem mais ônus para cumprir a obrigação; b) ao parque exibidor como um todo em razão da não contabilização real das obras válidas para o cumprimento em função da multiprogramação; c) aos servidores responsáveis pelo monitoramento da obrigação em função da complexidade derivada da contagem em dias e não em sessões; d) aos produtores brasileiros pela limitação de tempo em cartaz de suas obras e pela possibilidade de transferência da obrigatoriedade de cota; e) aos pequenos produtores independentes e aos pequenos distribuidores, pelo fato dos lançamentos nacionais não conseguirem espaço de exibição uma vez que sessões únicas não são contabilizadas para o cumprimento da conta de tela.

Em razão do exposto, o relatório recomendou adequar a regulamentação da obrigação de cota de tela afim de prever o estabelecimento da obrigação anual de percentual de sessões de exibição cinematográfica e o cumprimento e aferição da obrigação em função dos grupos exibidores. Além disso, foi proposto que seja estabelecido um percentual mínimo de cota de tela das sessões cinematográficas por complexos, sem a possibilidade de transferência da obrigatoriedade de um complexo para outro.

2. DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA O AUDIOVISUAL

2.1 A ERA PÓS-EMBRAFILME

O objeto de estudo deste capítulo é examinar a construção do escopo legal que regulamenta a atividade audiovisual e cinematográfica no Brasil. Um dos entraves à industrialização do setor é a árdua continuidade da cinematografia nacional, vulnerável às mudanças de paradigma nas trocas de governo. Segundo Amancio (2000), o cinema brasileiro cumpre um percurso que vai do espontaneísmo à busca de um sistema de interlocução com o Estado, de forma à atividade produtiva ser reconhecida oficialmente.

Em 1990, o modelo centrado na EMBRAFILME e alimentado por recursos públicos é destruído. Precisamente, no dia 7 de abril de 1990, o então Presidente da República Fernando Collor de Melo extinguiu, por meio do Decreto no 99.226, todos os organismos culturais de âmbito federal. Assim, o cinema brasileiro perde seu principal financiador e distribuidor (MARSON, 2009). A fase contemporânea do cinema nacional, a qual podemos chamar de era Pós-EMBRAFILME, começa com uma paralisação, quase anulação, entre 1990 e 1993 (ALMEIDA, 2001).

A década de 90 e o início dos anos 2000 são de suma importância, pois germinaram a reorganização política do setor cinematográfico, como veremos com a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e, posteriormente, com o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Além disso, o desmonte das políticas para as artes e neoliberalismo econômico ilustram as consequências da dependência de um governo paternalista e do esforço necessário para recomposição de instituições culturais. Todo o empenho pela valorização nacional e pela construção e proteção do patrimônio cultural é desperdiçado por drásticas reduções de gastos.

O direito cultural do cidadão brasileiro, no entanto, é uma previsão constitucional. O artigo 216 da Constituição Federal de 1988 define o conceito de Patrimônio Cultural, bem como encarrega o Estado da garantia do acesso às fontes de cultura nacional, prevendo também incentivos econômicos para sua produção. A legislação cultural brasileira está encabeçada por disposições constitucionais concentradas (Seção: *Da Cultura*, arts. 215 e 216) que tratam dos direitos do acesso à cultura, da defesa e da proteção do patrimônio cultural.

O cinema brasileiro experimenta um fenômeno conhecido como *Retomada* entre 1993 e 2002, onde autores delimitam um fim, pois o cinema não pode viver um eterno “retomar”, como afirmam Nagib (2002) e Oricchio (2003). A era Pós-EMBRAFILME pode ser vista como um momento de renascimento do cinema nacional. Entretanto, para autores como Gatti

(2007) e Nagib (2002) o conceito de *Retomada* é excessivamente otimista e um indicativo enganador de um movimento cinematográfico longe de ser unânime entre seus participantes.

O apogeu da *Retomada* ocorre após 1995, seguido da edição da Lei do Audiovisual em 1994, o que também coincide com a economia mais estável do Plano Real (ALMEIDA, 2001). Os procedimentos e incentivos legais, a Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei Federal nº 8.685/93), permitiram aos cineastas investir e produzir nesse setor novamente. O respaldo jurídico às áreas de financiamento, produção, distribuição e exibição dos filmes provocam um impulso à profissionalização do cinema.

Em 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello ocorre uma ruptura em muitos setores econômicos, atingindo a área cultural. O governo Collor entende que a cultura é papel do mercado e não do Estado, como explica Marson (2009). Durante o biênio 1990-1992 ocorre a liquidação das estruturas de apoio à cultura, entre elas a dissolução da EMBRAFILME e do próprio Ministério da Cultura. O cinema passa a ser parte da indústria audiovisual que tem o filme como produto de entretenimento, sendo ignorada qualquer possibilidade artística ou cultural que não fosse viável economicamente, em termos de mercado.

O cinema clássico norte-americano é um cinema totalmente subordinado à lógica do mercado, um produto da indústria cultural concebido enquanto uma forma de entretenimento e não uma forma artística, como explica Marson (2009). Mais especificamente, fazer fílmico no Brasil é orientado pela concepção de produto artístico, diferentemente da concepção norteadora da indústria norteamericana, que é a de um produto de entretenimento. A autora argumenta que pensar o cinema como um produto de entretenimento remete a uma mentalidade empresarial que exige que a atividade seja autossustentável. Essa passou a ser a lógica do novo diálogo entre cineastas e Estado.

Em 1993, com a criação da Organização Mundial do Comércio, o Acordo sobre Tarifas e Comércio (GATT) passa a englobar também cinema, atividades audiovisuais, livros e espetáculos, equiparando-os a produtos de consumo corrente. Em resposta, artistas e cineastas franceses, junto com intelectuais e ambientalistas europeus e de outros países se mobilizaram contra os expedientes da globalização, por considerarem que cerceavam o direito dos países implementarem políticas culturais próprias (AZULAY, 2007)

Enquanto na França se batalhava pela “exceção cultural”, no Brasil, o quadro de perspectivas se apresentava grave para o futuro imediato do cinema. Em instâncias diversas, iniciava-se a luta pela implantação de uma estratégia de desenvolvimento do cinema nacional.

Partia-se do pressuposto de que proporcionar cultura à sociedade era tão importante quanto proporcionar bens e serviços básicos à população, além de dar ao país uma visão global necessária para que o desenvolvimento econômico se torne verdadeiramente humano (MELEIRO, 2007).

Para melhor compreender a questão da exceção cultural é necessária uma comparação internacional de diferentes modelos políticos e sistemas econômicos, tendo em vista os diferentes graus de desenvolvimento social e econômico, inclusive quanto ao cinema como arte e indústria (AZULAY, 2007). A disputa pela inclusão da “exceção cultural” no GATT visava equilibrar os efeitos negativos da abertura indiscriminada dos mercados à produção cultural. Esta disputa se incrementou, segundo Azulay, e entrou na década seguinte como movimento em prol da diversidade cultural.

No final dos anos 1990, como explica Meleiro (2007), após um período de declínio iniciado nos anos 1970 resultante principalmente do advento de novas formas de audiovisual e em particular da televisão, o mercado de cinema apresentava uma perspectiva de crescimento. Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, surgia uma tendência ao aumento de público nas salas de cinema, que deveria repetir-se no Brasil, sem falar nas novas formas de exibição que se abriam com o crescimento das televisões por assinatura e da indústria de DVDs. A autora destaca que a questão básica que se colocava era quanto à participação do cinema nacional nesse mercado em expansão, participação que na época se situava em torno de 5%, quando nos anos 1970 havia chegado a cerca de 30%.

O mercado interno de cada território nacional é um ativo econômico estratégico de cada país. Neste ponto é necessário explicar como os novos espaços de comunicação modificam nossa relação com o mundo. Ao discutir a questão da globalização e o cinema, em sua visita ao Brasil em 1998, o, então, presidente do Conselho Superior do Audiovisual da França, Hervé Bourges disse que:

O verdadeiro desafio que teremos de enfrentar em todos os continentes, em todos os países, é o da explosão da demanda de produções novas, originais, de qualidade, aptas a responder melhor às exigências crescentes de públicos cada vez mais diferenciados. Para aceitar esse desafio cultural, devemos alargar as capacidades de financiamento da produção em cada um dos nossos países” (MELEIRO, 2007, p.70)

Meleiro (2007) argumenta que por ser reconhecida como um importante componente da economia mundial, a indústria cinematográfica deve ser apreendida como uma entidade econômica. Ainda que a presença econômica e cultural do cinema norteamericano no mercado internacional defina, em grande extensão, o destino daqueles envolvidos nas indústrias

nacionais, há uma tentativa de fortalecimento das produções nacionais, em oposição ao competidor estrangeiro.

Emergia a necessidade de uma política cultural com intervenção do Estado, sobretudo em razão da emergência do complexo econômico-industrial da indústria da cultura e do lazer que se constituiu nas décadas seguintes como uma das atividades mundiais de maior mercado e renda, como refere Meleiro (2007). Entre 1991 e 2003 se verifica um novo corpo legal para o setor audiovisual, em curto espaço de tempo. Independentemente do resultado conquistado, para a autora, o estágio que o cinema brasileiro alcançou no período deve-se às ações políticas que redefiniram o espectro de inserção econômica e cultural da produção brasileira em seu próprio mercado e no mercado externo.

2.2 As Leis de Incentivo: Rouanet e Audiovisual²²

A Lei Rouanet, em 1991, e a Lei do Audiovisual, após o *impeachment* de Collor em 1993, quando assume o governo seu vice Itamar Franco, serviram como uma nova esperança para os cineastas. Estas leis foram instrumentos muito relevantes para o restabelecimento da atividade cinematográfica brasileira (GATTI, 2007). Por meio dessas leis, o governo estabeleceu medidas de incentivos fiscais às pessoas físicas e jurídicas para atrair o investimento de empresas nacionais e internacionais para as atividades culturais. Assim, o governo exerce participação indireta por meio da renúncia fiscal de parte de impostos que devem ser recolhidos. Em um primeiro momento, as leis foram particularmente relevantes, permitindo o renascimento da atividade durante a fase que ficou conhecida como *Retomada*.

A Lei Rouanet surgiu para preencher o vazio do fomento à cultura na forma de incentivo fiscal. Empresas com lucro presumido destinam uma parte limitada de seu imposto para projetos culturais, em troca de veicular sua marca ao produto. No entanto, a Lei Rouanet é uma lei para artes em geral e, desde 2006, não viabiliza longas ficcionais, nem possibilita converter 100% da porcentagem limitada do imposto para os longas documentais.

Em meio à crise e percebendo no Secretário da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet, uma abertura para negociações, os cineastas começaram a pressionar o governo para a elaboração

²² Além da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet, há formas de financiamento para longa-metragem a partir de concursos (editais) de âmbito federal, estadual e municipal. Devido à complexidade do tema desta pesquisa, delimito meu foco no campo das políticas federais. No entanto, importante ressaltar que essas alternativas beneficiaram, neste período, muitos diretores com temáticas alternativas e linguagens inusuais.

de uma legislação específica para o setor (MARSON, 2009). Em 1992, é criada a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual (SDAv) no restabelecido Ministério da Cultura (BRASIL, 2018). Em seguida, em 1993, é publicada a Lei do Audiovisual (Lei n. 8.685/93).

A Lei do Audiovisual possibilita o mesmo incentivo fiscal da Rouanet, com a conversão dos 100%, só que exclusivamente para o setor audiovisual. O empresário investe o imposto limitado a 4% do que ele tem que pagar no ano, abatendo essa porcentagem. Para ilustrar a importância deste momento para o cinema, o certificado 001 da Lei do Audiovisual refere-se ao filme *O Quatrilho* (1995) de Fábio Barreto, que concorreu ao Oscar e foi filmado na Serra Gaúcha.

A política de incentivos fiscais priorizou a produção, sem uma preocupação maior com a integralidade da cadeia cinematográfica. Segundo Marson (2009), a utilização da concepção do cinema enquanto entretenimento foi aplicada na elaboração dessa política cinematográfica, porém foi utilizada de maneira muito contraditória ao não se preocupar em garantir sua circulação e seu consumo, por meio do estímulo à distribuição e à exibição e da aliança com a televisão. Enquanto se concentram recursos na produção, a comercialização e distribuição de filmes permanecem sob o monopólio de companhias estrangeiras, sobretudo, norte-americanas. O crítico José Geraldo Couto (1998) afirma que, naquela época, o cinema brasileiro se configurava como uma indústria fictícia, com orçamentos inflacionados (não raro ultrapassando os R\$ 4 milhões) e bilheterias magras.

O otimismo em relação à cinematografia nacional era dissonante para críticos, diretores e estudiosos que à época já pontuavam limitações do modelo. Entre as críticas, era relatado que a política de benefício fiscal estabelece uma forma de mecenato cultural, onde diretores de marketing das empresas tem poder de decidir que filmes nacionais devem ser produzidos ou não. Dessa forma, é estabelecido privilégio a certas produções, as quais as empresas escolherão vincular sua marca, em detrimento de outras sem o mesmo apelo comercial. Entrevistas com cineastas e produtores publicadas na época (CALEIDOSCÓPIO, 2008) retratam o procedimento como uma censura velada a determinados temas. A produtora Sara Silveira, por exemplo, relatou dificuldade de captar recursos para o filme de Karin Ainouz *Madame Satã*, a “história de um marginal, drogado e homossexual”. Um filme inspirado em uma figura histórica do bairro da Lapa do Rio de Janeiro.

As leis de incentivo são um instrumento válido, mas não se constituíram como um novo modelo de fomento, como explica o cineasta e gestor público para o cinema Gustavo Dahl (1998). Para ele, a relação entre os recursos investidos por meio da renúncia fiscal criada pelas leis do Audiovisual e Rouanet na produção cinematográfica de 1994 a 1998, da ordem

de 200 milhões de reais (em período de paridade cambial com o dólar), e os poucos resultados obtidos, em estritos termos financeiros, demonstram a vulnerabilidade deste modelo.

O crítico Inácio Araujo (Folha de São Paulo, 13/06/98) afirma que sem cooperação com a televisão e com o processo de exibição vinculado as grandes companhias americanas, o cinema brasileiro seguirá “entrando pela porta de serviço, tendo o tempo todo que provar que é bonitinho e educado”. À época, o crítico afirmou que se o cinema não encontrar espaço em seu próprio mercado, regredir ao zero é questão de tempo. Cabe comentar como a afirmação segue pertinente no panorama contemporâneo. Araújo ressalta que:

A relação de público no Brasil com os filmes brasileiros ainda é incerta. Nos anos 80, chegamos a crer que imagens cinematográficas fossem dispensáveis. Quando elas sumiram, viu-se que não era bem assim. Que não saberíamos o que foram os anos 30 sem Humberto Mauro, os 40 sem o DIP²³, os 50 sem Nelson Pereira. O cinema é a memória palpável do século 20.

No que concerne à dificuldade de se estabelecer uma produção cinematográfica autossustentável no Brasil, Bernardet (1990) justifica que há uma insistência em um cinema autoral, desvinculado de preocupações com o público, o que impossibilita a existência de uma produção regular e estável.

“Esse modelo – o cinema de autor – vem desde os tempos do cinema mudo e foi levado ao apogeu pelo Cinema Novo e Cinema Marginal²⁴, e sua dependência do Estado consolidada nos anos 70 não parece oferecer saída. Isso não quer dizer que esporadicamente não aparecerá um ou outro filme belíssimo. Mas quer dizer que por aí não há saída estrutural, isto é, uma produção que tenha público e consiga repor seus meios de produção”. (BERNARDET, 1990, p.3)

Uma possível remediação, para Bernardet (1990), seria a maior atuação dos produtores no cinema nacional. A lógica de uma indústria autossuficiente seria centrada na figura do produtor, que viabiliza filmes para o mercado e contrata profissionais para dirigi-los. Segundo o autor, para restabelecer uma relação entre cinema nacional e seu público, além de maior apelo comercial, é preciso uma política de estímulo à exibição, com incentivo a criação de salas e barateamento dos ingressos. O cinema brasileiro, portanto, deveria deixar de ser unicamente artístico para se tornar um produto da indústria cultural.

Houve uma mudança de paradigma: a intervenção direta do Estado, materializada pela EMBRAFILME, é substituída por uma dependência dos departamentos de marketing das empresas. É uma retomada na capacidade de produzir, porém, não há uma preocupação

²³ Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) foi criado em dezembro de 1939, com o objetivo de difundir a ideologia do Estado Novo junto às camadas populares.

²⁴ O Cinema Marginal, também conhecido como cinema de invenção ou *udigrúdi*, pregava a ideologia da contracultura. A região da Boca do Lixo em São Paulo foi um reduto desse cinema independente.

governamental em desenvolver uma política cinematográfica com o objetivo de sustentar o setor de forma mais sólida no país (CALEIDOSCÓPIO, 2008).

A partir do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso a *Retomada* conhece seu auge. O presidente chegou a afirmar que o setor audiovisual poderia, na segunda metade da década de 1990, ter importância semelhante ao da indústria automobilística na segunda metade da década de 1950 (GATTI, 2007).

2.3 Consolidação do investimento no setor audiovisual

No confronto mundial pela imposição de produtos da indústria cultural, a imagem de cada país, a sua marca, tornou-se fator de desenvolvimento, chancela para o conjunto de sua produção (AZULAY, 2007). Esta conclusão é do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC), que foi criado no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2000 e que reunia representantes da produção, distribuição, exibição e televisão, bem como, de nove ministérios. Entre as principais conclusões e recomendações do relatório do GEDIC, de 2001, é que os investimentos realizados, especialmente por meio da Lei do Audiovisual, foram fatores centrais ao redespertar do cinema brasileiro nos anos 1990.

Segundo o GEDIC, esta empreitada logrou em chamar a atenção do governo e da sociedade para a necessidade de um projeto estratégico que garanta a sobrevivência da produção cinematográfica à longo prazo. No entanto, foi ressaltado que a última década demonstrou que: “o investimento incentivado, realizado sem considerar uma política de efetiva participação do filme brasileiro em seu mercado interno, deixou-o entregue à própria sorte em um ambiente altamente competitivo, em situação de desigualdade” (AZULAY, 2007, p. 77)

Nesse momento histórico, o mercado interno norte-americano estava saturado, em termos de perspectivas de exploração, e tendo que enfrentar um aumento crescente dos orçamentos de produção e comercialização, conforme Azulay (2007). Como já visto anteriormente, a indústria cinematográfica norteamericana se voltou com ímpeto para o mercado externo, construindo conjuntos de salas de exibição, os multiplex, que potencializaram suas receitas no exterior. Enquanto isso, o cinema brasileiro atravessava um momento adverso com o agravante do fechamento dos cinemas populares e o aumento do preço dos ingressos.

Na virada do século, não só o cinema ainda era majoritariamente filmado em película, como também o grande número de cópias do cinema norteamericano era o que melhor se amortizava no mercado externo, enquanto o brasileiro continuava com um custo por cópia elevadíssimo. Da mesma forma dificultosa, o filme brasileiro tentava acesso à televisão, outro terreno em que filmes e séries estrangeiros chegavam a custo de dumping.²⁵ Esses fatores fizeram com que o filme brasileiro não atingisse seu objetivo principal: o público. Por conta da Lei do Audiovisual, os filmes continuam a ser produzidos, mas não existem as condições necessárias para que os brasileiros os vejam.

O setor audiovisual brasileiro preocupou-se em se rearticular, realizando os III, IV e V Congressos Brasileiros de Cinema (CBC), em 2000, 2002 e 2003. Entre os resultados práticos dessas ações, está justamente a formação do GEDIC (AZULAY, 2007). Outro fator prático dos Congressos Brasileiros de Cinema foi o surgimento de uma legislação de amparo à produção cultural que não ficou restrita apenas ao âmbito federal, mas também com ações legislativas de incentivos culturais, tanto estaduais quanto municipais.

O GEDIC buscou enfrentar questões estruturais que atingem a cadeia econômica cinematográfica e direcionar a indústria brasileira para uma posição de consolidação e autonomia. O grupo executivo alertou para a necessidade de uma atuação sistêmica que contemple, simultaneamente, produção, distribuição e exibição nas janelas existentes, para inserção no mercado interno e externo. A partir de uma política estratégica com atuação sistêmica, o cinema poderia tornar-se uma atividade permanente no Brasil, “livrando-se da sucessão de ciclos e crises que fazem sua história, e da necessidade endêmica de intervenções conjunturais do Estado, sempre transitória” (AZULAY, 2007, p.78). Naquela época, as janelas de exibição consistiam nas salas, em home vídeos, em DVDs e na televisão. Hoje, as possibilidades se proliferaram.

O GEDIC propôs como medida prioritária a criação de um fundo financeiro para o fomento e estímulo à produção, distribuição e infraestrutura, com o objetivo de elaborar um plano estratégico para implantação, desenvolvimento e consolidação da indústria e do comércio cinematográfico no Brasil (AZULAY, 2007). No tocante às relações com a televisão, o relatório concluiu que o cinema brasileiro não tem futuro, a não ser que encontre um modo de fazer parceria com as emissoras de TV. A aspiração de uma relação entre cinema

²⁵ É um termo usado em comércio internacional para definir a prática de uma ou mais empresas de um país venderem seus produtos ou serviços por preços extraordinariamente abaixo do seu valor justo para outro país.

e televisão era latente nos Congressos Brasileiros de Cinema. Era um desejo do setor cinematográfico, ainda que não tanto do setor televisivo (GATTI, 2007).

Contemplada nas resoluções do III Congresso Brasileiro de Cinema, esta política estratégica deveria ser implantada e administrada pelo futuro órgão gestor – Agência Reguladora. Caberia a esta agência implantá-la junto às redes de televisão e seus representantes. Defenderam que era fundamental a união do cinema com a televisão para o fortalecimento do audiovisual, para que fosse possível uma produção independente e descentralizada, “de maneira a representar as diversas faces do Brasil” e, assim, consolidar a prática democrática de nossa própria cultura (MELEIRO, 2007, p.80)

Dessa forma, em setembro de 2001 é criada pela Medida Provisória 2.228, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE). A ANCINE surge a partir de um trabalho do próprio setor em um momento que existia apenas uma secretaria, a Secretaria do Audiovisual, dentro do Ministério da Cultura. A ANCINE é criada com a finalidade de regulamentar, controlar e fiscalizar a abertura de um mercado econômico que antes era monopolizado pelo Estado.

A agência reguladora era concebida para regular todo o setor audiovisual, incluindo a televisão. No entanto, a agência foi limitada às chamadas atividades cinematográficas e vídeo-fonográficas, por exigência dos representantes das emissoras de televisão (AZULAY, 2007). Rompera-se a precária e circunstancial união que se fez em torno das teses do III CBC, quando a totalidade dos setores das indústrias de cinema, audiovisual e da televisão propuseram a criação de uma entidade governamental gestora de alto nível como aliança estratégica.

Em 19 de setembro de 2002, o presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva, teve seu primeiro encontro com a classe artística. Nessa ocasião, o diretor Nelson Pereira dos Santos leu um documento, elaborado por ele e por Orlando Senna, que sintetizou as principais reivindicações da classe cinematográfica para a política cinematográfica e audiovisual (AZULAY, 2007). A *Declaração do Canecão*, que recebeu este nome em razão do lugar onde ocorreu este encontro, expôs a urgência de fomentar a expressão cultural dentro da economia global.

Na *Declaração do Canecão*, Santos e Senna afirmaram que as maiores atividades econômicas das próximas décadas seriam relacionadas às indústrias culturais e à comunicação. Portanto, advertiram que o país que não desenvolvesse e fomentasse sua expressão cultural estaria condenado a um papel secundário na economia global. Ressaltaram que alguns países já antecipavam esta megatendência econômica, investindo na circulação

nacional e internacional de bens culturais. Expuseram o exemplo dos Estados Unidos, cuja segunda maior receita direta, seguida da indústria bélica, vem da indústria audiovisual. Além disso, seus filmes ocupavam 80% do mercado consumidor de cinema em todo o planeta. O argumento da declaração era de que o audiovisual é a maior e mais importante indústria cultural. Em consonância com os argumentos da exceção cultural francesa, o texto prosseguia:

...indústrias culturais não podem nem devem estar sujeitas às mesmas regras comerciais aplicadas aos demais produtos industrializados, porque agrega valores que não podem ser medidos apenas pelos preços de compra e venda. A comercialização dos produtos culturais, sejam nacionais ou estrangeiros, não pode estar atrelada exclusivamente aos aspectos econômicos, às leis do mercado, mas sim e fundamentalmente ao respeito à liberdade de circulação da cultura.

(SANTOS & SENNA, 2002, apud MELEIRO, 2007, p. 67-68)

A ANCINE é consolidada em janeiro de 2003, ao início do primeiro mandato do ex-presidente Lula. Em meio a um processo de pressões crescentes decorrente da instabilidade da classe cinematográfica, vivia-se um momento de conflito em que produtores independentes, novos setores emergentes, empresas de televisão, órgãos de telecomunicações e distribuidoras internacionais, confrontavam-se (AZULAY, 2007). Deste confronto resultou amplo debate e a proposta de criação em meados de 2004, pelo Ministério da Cultura, de uma nova legislação e agência para a atividade cinematográfica e audiovisual, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), substituindo a ANCINE, e o Conselho Superior do Audiovisual, substituindo o Conselho Superior de Cinema (AZULAY, 2007). O ministro da cultura da época, Gilberto Gil justificou a proposta segundo os dados do MinC, que apontavam que 70% da receita de um filme se realizava fora da sala de cinema. Portanto, não era possível tratar a indústria cinematográfica dissociada da economia da televisão e de outros meios de difusão audiovisual (GIL, 2004).

Devido à complexidade e abrangência dessa interação, o governo no final de 2004 decidiu deslocar a discussão para a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa²⁶, ensejando a discussão sob o denominador comum da comunicação audiovisual (AZULAY, 2007). Embora não tenha sido efetivada a proposta, Jom Tob Azulay ressalta que:

(...) a proposta de criação da Ancinav teve o mérito de mobilizar a opinião pública nacional, em escala sem precedentes, para o debate do audiovisual sob o prisma das graves contradições econômicas e sociais que o tema envolve e de sua significação para o desenvolvimento do País e a construção da cidadania frente aos desafios da globalização (AZULAY, 2007, p.82).

²⁶ Em 27 de abril de 2005, o presidente Lula lançou um decreto que instituiu a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de anteprojeto da Lei Geral de Comunicação eletrônica de Massa. Seu objetivo era tratar da organização e da exploração dos serviços de comunicação social eletrônica (fonte: Diário Oficial)

O tema da intersecção do cinema e da Tv não é apenas complexo, mas extremamente polêmico. O advento do braço cinematográfico do grupo de comunicação Rede Globo, a empresa Globo Filmes, foi um dos principais fatos na fase de retomada do cinema brasileiro (GATTI, 2007). Para Gatti, a entrada do grupo de comunicação Globo no segmento cinematográfico, com a Globo Filmes, trouxe mudanças de peso neste terreno.

A rede televisiva possui uma capacidade de produção de conteúdos no campo do entretenimento, para os mais variados públicos e faixas etárias. Além disso, em termos de infraestrutura a Globo é inigualável, tanto pela capacidade física do Projac, como pelos recursos humanos. Depois da primeira fase entre 2000 e 2003, consolidou-se a hegemonia da Globo Filmes no mercado brasileiro (GATTI, 2007, p.133).

À medida que a participação da Globo Filmes no processo de produção e no mercado cinematográfico brasileiro aumentou, houve um reposicionamento no campo do cinema nacional. (GATTI, p.138). Em curtíssimo prazo de tempo, a produtora global se tornou a grande empresa do mercado cinematográfico nacional, ainda que para a sua escala de operação, o negócio cinematográfico fosse considerado pequeno. O autor enfatiza que isso não foi fortuito, mas garantido a partir de uma grande produção de bens simbólicos tanto na área da ficção (novelas, minisséries, programas especiais), quanto na área de não-ficção (telejornalismo e documentários).

Portanto, trata-se de um momento histórico do audiovisual brasileiro, em que houve a união entre duas indústrias que sempre caminharam separadamente: a produção cinematográfica e a televisiva. (GATTI, 2007). Outras redes de televisão começaram suas respectivas entradas no mercado de salas de cinema, como a Mtv e a Record.

A inserção da Globo Filmes na indústria foi tanto combatida quanto elogiada. Para Gatti:

Com os filmes da produtora global, o cinema brasileiro mostrou que é possível produzir obras que se pagam e dão lucro, tornando o cinema um negócio atraente para investidores de toda ordem. Ainda que significativa parcela das realizações se encontre apoiada no sistema de produção por meio da captação de recursos das leis federais de incentivo à cultura, vários conteúdos para cinema já foram produzidos fora do esquema de dinheiro público, entre eles: O auto da compadecida; Caramuru, a invenção do Brasil (GATTI, 2007, p.)

De um modo geral, os filmes que foram produzidos ou co-produzidos com a chancela da Globo Filmes mobilizaram um público bastante amplo. Gatti (2007) destaca que a maioria dos filmes da produtora apresenta custos médios bem abaixo dos filmes dos produtores independentes do cinema brasileiro, o que na prática faz com que os filmes sejam mais lucrativos. A verdadeira indústria cultural brasileira formulada nos moldes do cinema

norte-americano é a Globo, há integração vertical, starsystem e modo de produção fabril (MARSON, 2009, p. 26).

Tal capacidade provém do fato de que seus filmes contam com um esquema de divulgação, tanto para as produções como para as coproduções. Tais lançamentos contam com o apoio do conglomerado global de comunicação, um elemento e um aditivo diferenciador para a disputa de mercado por parte daqueles filmes amparados pela Globo Filmes (GATTI, 2007). Por outro lado, há também um esquema com três empresas *majors* – Columbia, Fox e Warner. A união do poder de comunicação da TV Globo com a distribuição exercida pelos agentes hegemônicos no mercado foi um instrumento capaz de criar uma sinergia que é a grande propulsora da condição privilegiada alcançada pelos filmes apoiados em tal esquema global.

Para GATTI (2007), a política econômica e cultural do audiovisual brasileira não se provou capaz de resolver os problemas mais candentes do setor da produção nacional, que são a distribuição e exibição desses bens de consumo. O autor contextualiza que praticamente desde os seus primórdios, a indústria nacional tem-se caracterizado como uma atividade econômica incipiente, ainda que com alguns momentos de relativa euforia. Para a sobrevivência da atividade, necessariamente, deve-se integrar a produção e a circulação da mercadoria cinematográfica para que se forme um sistema que absorva tal conjunto de obras audiovisuais. (GATTI, 2007)

Esse estado de coisas deve-se ao fato de a hegemonia do produto importado permanecer de maneira intocável sob os pontos de vista cultural e econômico. Gatti (2007) afirma que o período da *Retomada* é justamente aquele em que há uma adaptação maior aos ditames do capital internacional, aliado ao processo em curso da reformulação da circulação de bens de consumo na indústria cultural.

A economia audiovisual é globalizada, ou seja, é necessário que uma política estratégica para a indústria audiovisual contemple esta realidade. Azulay (2007) aponta que a percepção da necessidade de dinamização da política externa brasileira no campo da indústria audiovisual levou a ANCINE a desenvolver diferentes frentes de atuação, pela defesa da diversidade cultural e também do campo multilateral de comércio de serviços, como nos esforços para integração ibero-americana ²⁷ e com o Mercosul. Além de promover, também, atuações pela defesa da integração regional e da cooperação bilateral (AZULAY, 2007).

²⁷ O Brasil é membro fundador da Conferência das Autoridades Audiovisuais e Cinematográficas Ibero-Americanas (Caaci). A Caaci foi formada por onze países latino-americanos, Portugal e Espanha, em 1989. O programa Ibermedia, integrador das cinematografias dos países latino-americanos, foi constituído em 1997.

Segundo Azulay, o governo Lula, intermediado pelos ministros da Cultura e das Relações Exteriores, Gilberto Gil e Celso Amorim, respectivamente, apoiaram de maneira decisiva o esforço internacional que culminou, em novembro de 2005, com a assinatura por 148 países da Convenção da Unesco sobre Diversidade Cultural.²⁸

2.4 Fundo Setorial do Audiovisual

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é a principal política pública de fomento à indústria audiovisual vigente no país, instituída e executada nos governos Lula e Dilma, de 2006 à 2016 (SANTOS, 2017). O Fundo Setorial do Audiovisual é criado em 2006, mas entrou em vigor somente no final de 2013, quando seu Regulamento Geral trouxe as diretrizes para a utilização direta ou indireta dos seus recursos em projetos audiovisuais. Trata-se de uma política pública que tem como diretriz promover o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras.

Diferentemente das políticas de fomento anteriores, o FSA contempla não só a produção de conteúdos audiovisuais, mas também à distribuição e comercialização, exibição, inovação e regionalização das atividades de cinema e audiovisual no país. Segundo Santos (2017), a construção de uma política pública para o cinema e o audiovisual nacionais com o intuito de tentar enfrentar a concorrência com a indústria hegemônica internacional tem o FSA *na ponta desse esforço*. Dessa forma, a necessidade histórica do cinema brasileiro de fomento público às suas atividades é correspondida à altura (SANTOS, 2017).

De acordo com Santos (2017), antes da criação do FSA, as políticas de financiamento público eram baseadas estritamente nos incentivos fiscais, que beneficiavam majoritariamente a produção e priorizavam as obras de longa-metragem. A produção independente não tinha espaço na programação das emissoras e programadoras de conteúdo de televisão. As salas de cinema estavam sendo extintas ou sucateadas, o que agravava a já dificultada remuneração dos produtores. O Fundo Setorial do Audiovisual trouxe de volta a capacidade de investimento do Estado através de uma estrutura diversificada e articulada pela cadeia

²⁸ A Convenção estabelece um novo paradigma no mercado internacional de produtos culturais, até então sujeitos unicamente às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Seu objetivo é proteger as expressões culturais dos países contra a hegemonia da indústria do entretenimento. A Convenção favorece a reafirmação do direito soberano dos Estados de implementarem as políticas culturais necessárias à proteção de suas expressões culturais; a necessidade de se estabelecer medidas de proteção às expressões culturais vulneráveis e ameaçadas; e conferir atenção especial à cultura de minoria e dos povos indígenas (fonte: Ministério da Cultura)

produtiva em conjunto com o Ministério da Cultura, a ANCINE, a Secretaria do Audiovisual, os agentes financeiros, governos estaduais e municipais.

A principal fonte orçamentária do FSA é a Contribuição para o Desenvolvimento da Atividade Cinematográfica, a CONDECINE, recolhida por Guia de Recolhimento da União. Em 2011, a Lei 12.425, a *Lei da TV Paga*, é aprovada e o FSA cresce por conta da arrecadação da CONDECINE Teles. Para Santos (2017), o FSA é um fundo muito significativo financeiramente, pois o volume de recursos que são aplicados em diferentes setores do audiovisual no Brasil estimula a cadeia produtiva como um todo.

É fundamental destacar, segundo Santos (2017), que a maior parte do investimento é feito por meio de recursos da própria cadeia produtiva, através da CONDECINE Remessa, da CONDECINE Títulos e da CONDECINE Teles. O FSA estimula não só resultados econômicos, como também direciona os resultados para o plano simbólico, no direito ao acesso da população ao cinema e ao audiovisual brasileiro, além de ampliar o número de produções, restabelecer novas empresas de distribuição, gerando novos modelos de negócios a partir da produção fomentada pelo próprio Fundo. Dessa forma, para o autor (2017, p. 162), o FSA “cumprir um papel que não é só estratégico pelo seu tamanho e potencial financeiro, mas também pela sua capacidade de incidir na economia sobre a indústria do audiovisual, e por gerar uma política mais ampla para o cinema e o audiovisual e conseqüentemente para toda a sociedade”.

Em sua tese sobre o impacto do Fundo Setorial do Audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro, Santos (2017) explica que o grosso da produção financiada pelo FSA tem a pretensão de lucro e retorno financeiro. O FSA é um fundo de investimento, dessa maneira, ele presume retorno de investimento, ou seja, a previsão para filmes de arte é pequena.

Segundo o Ministério da Cultura²⁹, a média de público que assiste a filmes produzidos com aporte financeiro do FSA é de cerca de 17 mil pessoas/ano. Enquanto a média de público que assiste filmes nacionais produzidos sem recursos do fundo gira em torno de 3 mil espectadores. Sergio Sá Leitão (2018), atual ministro da cultura, avalia que esse dado demonstra a força da qualidade produtiva quando se injeta dinheiro nas produções nacionais.

De acordo com as informações expostas neste estudo, observa-se que a divisão entre um cinema ou audiovisual voltado para o mercado e o cinema ou audiovisual autoral é bastante intrincada na história do nosso cinema. O FSA foi pensado para alavancar o

²⁹http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/impacto-do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883

audiovisual voltado para o mercado, nessa lógica, o fomento é dado prioritariamente para estas empresas. Através do sistema de pontuação da ANCINE, as empresas são avaliadas pelo desempenho de seus produtos nestes termos mercadológicos (SANTOS, 2017).

O critério de pontuação para habilitação de projetos nos editais do Fundo Setorial do Audiovisual é uma questão polêmica, que permite uma concentração maior entre poucas produtoras de maior sucesso comercial. Além disso, novos diretores estão temerosos de que a lista leve a uma concentração também de diretores, minando a criação de novos talentos. Para a pontuação dos filmes, o parâmetro utilizado é o desempenho da bilheteria nas salas de cinema. Este sistema de pontuação é uma área de conflitos e contradições em relação ao fomento do FSA, pois pequenas empresas produtoras e distribuidoras, coletivos de cinema, jovens realizadores reivindicam a importância de seus conteúdos e de formas de distribuição alternativas³⁰(SANTOS, 2017). Desse modo, essas “bilheterias” são ignoradas em termos de pontuação e qualificação desses produtos e desses espaços de formação de platéia.

Santos (2017) argumenta que a comercialização de filmes no Brasil sempre foi insuficiente para promover e estimular as atividades industriais de produção e difusão de filmes. Isso porque a produção e difusão de filmes não se autossustentam a partir de suas próprias receitas, nem mesmo com subsídio de incentivos estatais. Logo, poucos conteúdos audiovisuais brasileiros independentes recuperam o investimento no mercado exibidor. Nesse cenário, as atividades audiovisuais independentes não são impulsionadas para se tornarem autossustentáveis e são as produções mais robustas que se sustentam com recursos públicos, oriundos do FSA ou das leis de incentivo, especialmente a Lei do Audiovisual.

Em seis anos, o FSA promoveu a diversificação do investimento, dinamizando toda a cadeia de valor, com aportes da ordem de R\$ 1 bi (SANTOS, 2017). Mais especificamente, aumentaram: o número de filmes produzidos; o número de lançamentos de filmes nacionais; o número de salas de cinema e a renda e a bilheteria do cinema. A bilheteria passou de uma arrecadação de 1 bilhão e 230 milhões de reais em 2009, para 1 bilhão 750 milhões de reais em 2013. Para Santos, o FSA representa um novo momento do cinema e do audiovisual brasileiro e proporciona novas expectativas para a indústria audiovisual no país em todos os setores da cadeia produtiva.

³⁰ Tome-se como exemplos os cineclubes, salas de exibição em museus, centros culturais e comunitários, escolas, universidades, exposições ao ar livre em comunidades; além da exibição em festivais e mostras de cinema e na Internet (SANTOS, 2017).

2.5 Programa Cinema Perto de Você

Uma das linhas de ação do FSA é o fomento à digitalização de salas de cinema já existentes e a construção de novas salas com exibição digital, o Cinema Perto de Você, programa instituído pela Lei nº 12.599, de 2012. Além da digitalização, a ação é formada por outros quatro eixos: linhas de crédito e investimento para abertura e reforma de salas; o Projeto Cinema da Cidade - que estimula a implantação de complexos em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes; medidas de desoneração tributária (RECINE); e o Sistema de Controle de Bilheteria.

A digitalização é um dos cinco eixos de ação do Programa Cinema Perto de Você, que tem como objetivos fortalecer as empresas brasileiras de exibição; ampliar o extrato social dos frequentadores, com atenção especial para a classe C; e descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema.

O Ministério da Cultura e a ANCINE consideram fundamental que nenhuma sala de cinema já existente deixe de funcionar em razão da transição digital. Por isso, o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA aprovou a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 140 milhões, voltada para a digitalização das salas de cinema de empresas exibidoras brasileiras. Aprovou, também, um apoio não reembolsável de até R\$ 6 milhões, para digitalização dos complexos de pequenos grupos exibidores. Tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES como agente financeiro, a linha de crédito tem como meta digitalizar a projeção de 1.400 salas. Os investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no setor cultural do Brasil permitiu o aumento de salas de exibição de produtos audiovisuais em regiões fora do eixo das capitais Rio de Janeiro e São Paulo.

Interessante lembrar que o GEDIC, em seu relatório de 2001, já havia diagnosticado que um dos principais fatores limitadores da atividade cinematográfica no Brasil era o restrito número de salas de exibição quando relacionado ao número de habitantes (MELEIRO, 2007, p.77). O Programa Cinema Perto de Você aprovou mais de 400 salas entre 2009 e 2017. Promoveu-se uma interiorização dos projetos. Junto com a criação de novas salas, o banco investiu na modernização dos cinemas, com sistemas de digitalização. A operação aplicou R\$ 123 milhões com a digitalização de 770 salas.

O chefe do Departamento de Avaliação e Promoção da Efetividade do BNDES, Vitor Pina³¹, destacou que em alguns casos, foi instalado o primeiro cinema da cidade e da região. Portanto, o projeto concretizou à parte da população brasileiro o acesso a bens culturais, jamais atingidos. Essa democratização foi promovida mesmo em grandes metrópoles, pois os projetos também atingiram as periferias.

Segundo o relatório do BNDES de 2017³² sobre a efetividade das salas de exibição, o cinema está sendo transformado pela digitalização. Essa transformação ocorre nas relações entre distribuidores e exibidores, no modelo de circulação dos filmes e na sustentabilidade dos complexos. A digitalização é um fator de inclusão no mercado audiovisual, pois implica a incorporação de mais salas ao circuito de lançamentos, a melhor distribuição nos municípios do interior, mais receitas para o exibidor e uma maior diversidade de filmes lançados.

Para arcar com parte dos custos elevados dessa renovação estrutural, SANTOS explica que o modelo de financiamento do FSA possibilita que os custos da substituição de equipamentos sejam amortizados em função da própria bilheteria das salas de cinema. Em função dos benefícios e redução de custos que são oferecidos aos exibidores, os distribuidores devem participar do financiamento, por meio do mecanismo denominado VPF (“Virtual Print Fee”), ou “pagamento por cópia virtual” – um valor pago a cada filme exibido que se beneficia da projeção digital. No entanto, o VPF deve ser tratado como um subsídio com prazo limitado.

2.6 Lei 12.485: *Lei da TV Paga*

Cabe aqui comentar as implicações da instauração da Lei 12.485, conhecida como *Lei da TV Paga*, mesmo que o setor televisivo não seja o objeto de estudo desta pesquisa. Isso porque, finalmente, a regulação atinge as televisões brasileiras e a lei 12.485 de 2011, impõem cotas de conteúdo e de canais, de modo a combater à concentração vertical e restringir o capital estrangeiro, à favor de conteúdos televisivos independentes.

Através da Lei 12.485 normatizou-se a obrigação dos canais veicularem o mínimo de 3h30 de conteúdo brasileiro semanalmente em horário nobre, sendo metade de produtoras

³¹ <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2018-06/apoio-do-bndes-permitiu-expansao-do-cinema-em-pequenas-cidades>

³² https://www.ANCINE.gov.br/sites/default/files/folhetos/Folder_ANCINE_AltaFINAL.pdf

independentes. Segundo a ANCINE, a partir de 2011, quando foi implementada a lei, houve um crescimento de 425% no volume de produções nacionais exibidas na televisão.

Como já foi mencionado, a partir da permissão às concessionárias de telefonia utilizarem suas redes para fornecer serviços da TV paga, as Teles passaram a contribuir com a CONDECINE. Dessa forma, a Lei 12.485 teve muito impacto no Fundo Setorial do Audiovisual e garantiu a presença de mais conteúdos nacionais e independentes nos canais por assinatura.

Em decorrência, abriu-se espaço na TV paga para a presença da obra independente brasileira, que aumentou de forma significativa neste setor. O número de licenciamentos de obras brasileiras para a TV paga passou de 584 em 2008, para 3.206 em 2013 (SANTOS, 2017). É comum, inclusive, que canais ultrapassem a quantidade mínima de horas exigida pela lei devido ao reconhecimento em audiência que estes produtos já alcançam. O valor agregado à cadeia do audiovisual por meio do FSA é bem maior do que a média do que foi agregado por outras formas de incentivo anteriores, como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual³³. O setor do audiovisual tem uma participação muito significativa na economia brasileira, especialmente por conta da televisão por assinatura (SANTOS, 2017).

2.7 Problemas estruturais e novos desafios

Um problema estrutural enfrentado pelo cinema brasileiro é que o filme brasileiro é mantido como estrangeiro em seu próprio país, órfão de seu público natural (DAHL, 1998). Dahl acredita que para modificar esta situação é preciso um esforço capaz de reunir a energia e a persistência da atividade cinematográfica. Para o gestor público e cineasta, é imprescindível que a sociedade identifique a existência de um cinema nacional como fator de autovalorização psicossocial e que o Estado brasileiro reconheça as características estratégicas, em nível mundial.

É essencial compreender que o cinema brasileiro sempre esteve envolvido em um jogo altamente desigual, por razões de falta de isonomia competitiva e por deficiências e características estruturais do cinema brasileiro (AZULAY, 2007). O modelo de incentivo fiscal voltado essencialmente para a produção, não estende apoio adequado para a distribuição, exibição, nem para promoção midiática e publicitária dos filmes. (DAHL, 1998)

³³ Em novembro de 2017, após divulgação da não renovação dos benefícios da Lei do Audiovisual, o atual presidente Michel Temer decidiu pela renovação dos incentivos fiscais para financiamentos de obras cinematográficas até 2022.

A perspectiva mercadológica da política de incentivo estabelece o poder decisório aos chefes de departamento de marketing de empresas e age em detrimento da experimentação e da criatividade (SALLES, 2001). Walter Salles justifica que a importância de um filme como *Limite* (1931) de Mário Peixoto, não pode ser medida pelo sucesso comercial, mas pela sua permanência no tempo.

O panorama atual das Políticas Públicas para o financiamento e o desenvolvimento do Audiovisual demonstra uma evolução. Primeiramente, com a promulgação da Lei nº 8.685/1993, a Lei do Audiovisual, estabelecendo uma política de incentivo fiscal para o audiovisual brasileiro. Então, a Medida Provisória 2.228-1 de 2001, por meio da qual é criada a ANCINE, o CONDECINE, a Cota de Tela e Funcine. Por intermédio da Lei nº 11.437/2006 é criado Fundo Setorial do Audiovisual, que estimula o investimento privado e contempla recursos para diferentes setores.

A concentração da bilheteria dos filmes nacionais é, também, um desafio que deve ser sanado. Enquanto apenas dois ou três filmes por ano conquistam uma bilheteria significativa e competitiva em relação ao produto estrangeiro, muitos filmes que receberam recursos do FSA não são lançados e outros tem um desempenho muito aquém do que seria justificável tendo em vista o investimento. (SANTOS, 2017). A concentração econômica nesses poucos filmes de grande lançamento ocorre, geralmente, sobre os filmes produzidos, divulgados e distribuídos por grandes empresas de televisão.

O aparecimento de novas tecnologias provocou alterações na circulação de filmes tão profundas que exigirá uma readequação à nova realidade por parte do Estado e de todas empresas ligadas à distribuição e à exibição.

2.8 A cinematografia nacional frente às plataformas VOD

As novas tecnologias e a emergência de uma cultura do digital estão transformando a distribuição e o consumo de informação. No universo do audiovisual, o catalisador dessas transformações é o vídeo-on-demand (VOD), ou vídeo por demanda. (STUCKERT, 2017). O vídeo por demanda atende ao princípio da ubiquidade, pois as obras são disponíveis quando e onde o espectador desejar. Este serviço de distribuição de conteúdos impõe uma nova lógica de acesso a filmes, vídeo e programas de TV. Além disso, o VOD prioriza licenciamento à infraestrutura. Dá maior poder de escolha ao consumidor.

Stuckert (2017) explica que a coexistência entre os modelos de negócio analógico e digital não é pacífica, pois revela um processo de transição altamente dinâmico. Nesse cenário de mudanças, o VOD segue em pleno desenvolvimento, sendo promissor para expansão do setor audiovisual. Pelos fatores de expansão de banda e custo acessível, o serviço de vídeo por demanda tem expressivo potencial de expansão no Brasil. A estimativa em 2016 é que 11% da população acessa serviços VOD. O mercado brasileiro é o 8º mercado internacional em dimensão da receita mundial em serviços de VOD, em 2016, 353,30 milhões de dólares, sendo o primeiro mercado da América Latina.

De acordo com um estudo recente do Observatório Europeu do Audiovisual³⁴, a ideia de que o VOD deva ser visto como competidor dos complexos de cinema deve ser reconsiderada. O lançamento nas salas de exibição não apenas é um critério para a presença do filme nos catálogos, mas é uma forma de publicidade para todas as janelas e afeta o valor de negociação para exploração em TV e VOD. Este estudo também apontou desafios da expansão do VOD para o mercado produtor, entre regulação econômica, fomento e circulação da obra nacional a partir de políticas públicas. Apesar de estar crescendo rapidamente, o segmento de VOD ainda gera pouca receita para a maioria dos produtores. Segundo o mesmo estudo, os catálogos dos serviços on-demand estão dominados por produtos norte-americanos. O dado é de que 87% dos lançamentos em cinema dos EUA estão disponíveis em VOD.

Segundo o Observatório, o estudo ressalta o desafio da articulação com serviços de VOD, em que os grandes detentores de direitos negociam diretamente com provedores, enquanto os pequenos produtores (ou seus distribuidores) contratam agregadores de conteúdo. Além disso, adverte que a simples presença nos catálogos não é suficiente, pois estes são compostos por milhares de séries e longas simultaneamente. Dito de outro modo, a promoção ocupa um papel-chave nos principais catálogos, o Observatório aponta ainda que os lançamentos (filmes com menos de 2 anos) ocupam 90% do espaço promocional e, em média, 10 filmes (8 dos EUA e 2 da Europa) têm 40% do espaço.

Alcântara (2017), ex-diretora colegiada da ANCINE, destaca o papel crucial da política pública de preservar os princípios da regulação do audiovisual nesse cenário. Em seu painel no Festival de Cinema de Gramado de 2017, discutiu algumas possibilidades de promoção do conteúdo brasileiro independente, como o provimento mínimo de títulos nacionais no catálogo, o destaque às obras brasileiras na interface com o usuário e a

³⁴ FOCUS World Film Market Trends, Festival de Cannes 2016.

construção de um modelo de tributação que permita sustentabilidade do VOD, sem descuidar da arrecadação da CONDECINE.

O Conselho Superior de Cinema (CSC), órgão colegiado do Ministério da Cultura, aprovou por unanimidade em junho de 2018, o modelo híbrido de cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) sobre o serviço de Vídeo Sob Demanda (ANCINE, 2018). O projeto de lei que propõe um modelo de tributação, a CONDECINE VOD, está em construção e é uma pauta prioritária do CSC.

No entanto, o MinC informou que ainda é cedo para definir um marco regulatório completo para o VOD, que ainda está em processo de evolução. Um estudo do impacto da regulação do VOD está sendo realizado pela ANCINE e o atual diretor, Christian de Castro, defende um mercado mais livre. Segundo Castro (2018), “A força do criador não morre nunca. Quem tem capacidade de criar e é eficiente, dentro desse mercado, nunca vai ter problemas”. Todavia, agentes do setor audiovisual do país, durante o seminário Panorama do VOD no Brasil, pressionaram o presidente da ANCINE a acelerar o processo de regulamentação do vídeo sob demanda. Para agentes do setor, a implementação de cotas para produtos nacionais em plataformas de vídeo sob demanda, como ocorreu com a Lei da TV Paga, de 2011, é uma questão central.³⁵

SANTOS (2017) contextualiza o novo cenário de consumo de entretenimento, em que o público migra para plataformas como a Netflix e outras formas de consumo de produtos audiovisuais individualizadas, onde cada espectador consome filmes, séries e programas de TV. A indústria do cinema e do audiovisual se caracteriza como um setor muito sensível a transformações provocadas por inovações tecnológicas e políticas. No entanto, o fomento público não tem a velocidade necessária para acompanhar essas transformações (SANTOS, 2017). Em sua tese, este autor argumenta que enquanto recursos públicos são aplicados na digitalização de salas de cinema e na construção de novas, as empresas produtoras têm seu desempenho avaliado com base na bilheteria nas salas de cinema e o longa-metragem de ficção é visto como produto principal, o potencial público consome séries e miniseries em suas casas e, geralmente, de produção norte-americana.

³⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/01/1953343-ANCINE-hesita-sobre-impor-cota-em-sites-de-video-sob-demanda.shtml>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, partiu-se do seguinte questionamento: de que maneira as (atuais) medidas protecionistas impactam no cinema brasileiro? Essa pergunta serviu de ponto de partida e gerou ainda mais questionamentos sobre como respondê-la. Compreende-se que não há como exaurir os questionamentos e obter uma resposta exata. Primeiro, por uma questão de recorte do trabalho, segundo, por tratar-se de um tema de amplitude bastante vasta.

Para entender o cenário internacional de produção audiovisual e de que maneira cada sistema jurídico regula, controla e orienta as políticas de cinema seria necessário um estudo aprofundado tanto de direito comparado quanto dos dados disponíveis sobre a indústria cinematográfica. Neste estudo, atestou-se a importância dos dispositivos legais existentes enquanto mecanismos que exercem uma força de resistência do cinema brasileiro.

A participação do Estado é de capital importância, pois compete à União legislar, fiscalizar e, quando necessário, punir a desobediência de normativas do setor. A Constituição Federal garante o exercício dos direitos culturais, bem como a defesa e a proteção do nosso patrimônio cultural e impõe à Administração Pública esse trabalho. Além disso, a legislação brasileira na área da cultura consiste em prova material de que o setor cultural vem amadurecendo ao longo dos últimos anos, especialmente no que tange a investimentos e ao retorno financeiro da indústria criativa.

Por intermédio dos filmes, pode-se compreender como a sociedade concebe a si mesma e a seu passado, ou seja, os filmes funcionam como “intérpretes” do passado. Nesse aspecto, seria urgente reconhecer e desvendar a cinematografia nacional, tendo em vista que o Brasil ainda vive assombrado pelos mesmos fantasmas que ameaçam a liberdade de criação e de manifestação. É cediço que a República conheceu poucos anos de democracia e nossa Constituição *balzaquiana* faz seu aniversário em um momento que necessita, mais do que nunca, ser defendida. Este estudo direcionou-se a esse enfoque também projetando que, no futuro, abandonar o panorama regulatório do cinema atual seria temerário.

Paulo Emílio Salles Gomes foi um dos maiores defensores da política de desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, tendo refletido muito sobre a mentalidade colonizada fomentada pela dominação cultural. Esse autor defendeu que havia uma ilusão nas classes dominantes consistente na possibilidade de se igualarem às burguesias europeias por meio daquilo que consomem, mas não do que produzem culturalmente. A

desvalorização de nossa cultura se impõe como um desperdício do potencial diálogo e compartilhamento de experiências.

Considera-se que o interesse do comércio cinematográfico nacional em torno do cinema importado sempre manteve o nosso mercado saturado pelo produto estrangeiro. Os filmes nacionais estão obrigados a enfrentar o desinteresse e, conseqüentemente, a má vontade do comércio, de maneira que consegue atingir a exibição nos cinemas do país devido ao amparo legal e regulatório existente.

Há um estigma do cinema brasileiro bastante difícil de compreender em toda sua dimensão. Evidencia-se cotidianamente essa negatividade para com a produção audiovisual brasileira. Ataca-se a qualidade dos filmes, generaliza-se a posição política de todos cineastas e, ao mesmo tempo, reconhece-se como válidas apenas as produções cinematográficas das grandes redes de entretenimento.

Além disso, o tema da intervenção estatal na economia desperta fervorosas críticas de liberais, que não enxergam valor algum na produção nacional audiovisual que não seja o valor imediatamente medido por compra e venda. O preconceito para com trabalhadores do meio artístico no Brasil é corrente e fundamentado por um senso comum torpe que acredita que os artistas são privilegiados e que não trabalham. Fundamentalmente, estas questões estão no cerne das discussões acaloradas sobre investimentos federais na cultura e representam o ameaçador discurso de desincentivo ao audiovisual brasileiro.

Podemos atribuir razões históricas para construção desse pensamento, pois não é de hoje que o cinema brasileiro é visto como um produto de má qualidade, de moral questionável ou de mau entretenimento. Inclusive, na história brasileira, a qualidade sonora e a dificuldade de entender os diálogos foi um empecilho desde o início do cinema sonoro. Os filmes curta-metragem que eram obrigatoriamente exibidos por conta dos Decretos-Lei, tanto no governo getulista quanto no período da Ditadura Militar, eram percebidos como maçantes e, assim, tais medidas se demonstraram paliativas e insuficientes. Por fim, as chanchadas e pornochanchadas por mais que fossem populares e arrecadassem bilheteria, promoveram uma imagem *suja* do cinema brasileiro.

Em decorrência dessa situação injusta, Gomes analisa que os produtores e cineastas passaram a se preocupar demasiadamente com a exportação dos respectivos filmes, superestimando a importância dos festivais internacionais. Diante disso, as inteligências e energias ficaram assim distraídas do único objetivo que realmente importaria ao filme nacional: o público e o mercado brasileiros.

Pode-se concluir que o cinema brasileiro precisa recuperar sua relação com o público, por meio de filmes com apelo comercial e estímulo à exibição. Nesse sentido, o programa *Cinema Perto de Você*, programa de fomento à infraestrutura do FSA, instituído pela Lei nº 12.599, de 2012, promoveu a criação e descentralização de salas. Além disso, política acessível com ingressos baratos também se faz necessária. A indústria do cinema e do audiovisual se caracteriza por ser um setor muito sensível às transformações provocadas por inovações tecnológicas acompanhada de políticas de fomento público sem a velocidade necessária para acompanhar essas transformações.

A cadeia audiovisual atingiu o nível de importância econômica e cultural que tem hoje porque muitos batalharam, incansavelmente, para atingir o atual estado da (sétima) arte. Cabe notar que as pessoas envolvidas na construção dessa política audiovisual são de uma geração com mais de 60 anos de idade, atualmente. Faz-se necessário que os novos agentes do mercado participem e construam uma continuidade dessa política audiovisual. Para tanto, é preciso enfrentar as questões estruturais que atingem todos os elos da cadeia econômica audiovisual, com a finalidade de direcionar a indústria brasileira para uma posição de consolidação e de autonomia frente ao panorama da indústria global.

O cinema e o audiovisual brasileiros precisam ter suas iniciativas protegidas por mecanismos que estimulem uma igualdade de condições dentro de seu próprio mercado, pois, enquanto meio de comunicação de massa, integra diversas manifestações culturais e movimenta uma economia que transcende suas atividades específicas, gerando emprego e desenvolvimento enquanto civilização. O processo de desenvolvimento da regulação da atividade cinematográfica corresponde a um movimento que estimula a profissionalização do setor.

Espera-se que as legislações setoriais, tal qual a da cultura e, portanto, englobando a regulação jurídica do audiovisual, passem por aperfeiçoamentos. Coloca-se expectativa que essas melhorias sejam ditadas pela experiência e pelas transformações sociais e tecnológicas. Considera-se que não se pode perder os mecanismos regulatórios atuais que funcionam, por mais que em agosto de 2017 o presidente em exercício anunciou que não renovaria a Lei do Audiovisual e que exista um movimento que não queira renovar os artigos de captação da Lei do Audiovisual, já que existe o FSA. À título de exemplo, afirma-se que a revogação da Lei do Audiovisual traria impactos extremamente negativos: não se teria qualquer edital da Petrobrás, nem do BNDES e nem de outras empresas públicas ou privadas.

A Cota de Tela é uma importante forma de defesa do filme nacional frente a hegemonia do cinema norte-americano. No que concerne à modificação e ao aperfeiçoamento da Cota de Tela, acredita-se que a reserva de mercado deveria ser estabelecida além da produção, a fim de estimulá-la, o que consistiria em uma mudança paradigmática na história do cinema brasileiro. A mudança de cálculo do cumprimento da Cota de Tela, o qual calcula-se em dias/ano, para um cálculo cujo critério seria por sessão de cinema poderia incentivar o aumento da diversidade de filmes e a permanência desses nas salas de cinema, conforme apontado pela ANCINE.

Nessa projeção, haveria mais espaço para pequenos lançamentos se sessões únicas fossem levadas em consideração para o Sistema de Controle de Bilheteria, o qual fiscaliza o cumprimento da Cota de Tela. Tem-se que a Cota de Tela deveria funcionar para estimular tanto pequenos lançamentos quanto pequenos distribuidores, tendo em vista que a exibição e distribuição dos filmes são cruciais. Aliás, como é que se sustenta uma pontuação da ANCINE que leva em conta apenas a bilheteria do filme?

Por meio desse sistema atual, as atividades independentes não são impulsionadas, mas as produções robustas são agraciadas. Acredita-se que as coproduções das empresas que dominam o setor não deveriam ser tão favorecidas por investimentos federais, enquanto as produções que não gozam de tanto aporte financeiro estão fadadas ao insucesso. Nesse sentido, conclui-se que o audiovisual brasileiro poderá avançar no mercado interno diante da manutenção da política de fomento e incentivo atual, mas que passe por uma adequação de critérios estabelecidos para aferição do cumprimento da política de Cota de Tela e do método de pontuação de produtoras e diretores da ANCINE.

O Brasil enfrenta historicamente dificuldades relativas ao custo de suas produções e, também, às condições técnicas e financeiras para ampliar seu mercado de negócios frente ao cinema estrangeiro. Esse cenário foi criado e mantido pela indústria estrangeira por meio de grandes companhias distribuidoras e exibidoras presentes no mercado nacional. Nada mais do que a globalização interferindo nos mercados nacionais. Esta não é uma situação específica do Brasil, trata-se de uma guerra cultural global.

Hodiernamente, o Fundo Setorial do Audiovisual vive uma curta trajetória existencial, mas promove não apenas impacto positivo, como também dinamismo econômico. O trabalho do FSA fomenta outros produtos audiovisuais, como a animação e a produção de games. Desse modo, crê-se que antes de uma (possível) dissolução da política de fomento do FSA consiste em imprescindível missão a avaliação do que esse fundo oferece em termos econômicos para o setor, para o desenvolvimento da atividade, para a geração de emprego,

renda e para a arrecadação de tributos. No plano simbólico, o FSA fomenta conteúdos diversificados em termos de gêneros narrativos e uso criativo das linguagens e técnicas inovadoras e, ainda, promove o acesso do cidadão brasileiro à produção.

Portanto, acredita-se que a realização de um estudo aprimorado por parte do novo governo seria o suficiente para a manutenção do FSA e daria continuidade ao cinema brasileiro. Tem-se como lógica produtiva que o capital cinematográfico circula em um sistema que se retroalimenta: o dinheiro vem da atividade, financia a atividade e retorna para a atividade, isto é, não se gasta todo dinheiro arrecadado pelo FSA.

Cabe lembrar que as transformações no consumo de audiovisual devem ensejar a implantação de novas políticas de fomento e regulação do mercado, como na criação de linhas de incentivo para *VOD* e medidas de incentivo à presença de produções brasileiras nestas plataformas.

Há de se considerar que as consequências para indústria audiovisual serão devastadoras se a história se repetir ao ponto da Agência Nacional do Cinema e do Fundo Setorial do Audiovisual terem o mesmo destino da EMBRAFILME. Esse cenário representaria uma ruptura de investimento que seria um retrocesso incomensurável, tal qual a afirmação de que se o cinema não encontrar espaço no próprio mercado, regredir à zero será questão de tempo. Contudo, acredita-se, também, que o impacto será sentido na fase mais inicial, pois, na era digital e hiperconectada do mundo contemporâneo, o cinema brasileiro não acabaria, mas se transformaria em alguma forma sobrevivente dos novos tempos.

A democratização dos meios audiovisuais consiste em um fenômeno heterogêneo, ainda mais em um país desigual como o Brasil, mas possibilita certo otimismo para a continuidade da produção cinematográfica brasileira. Pontua-se, positivamente, que a produção nacional já escapou dos custos altíssimos da filmagem em película.

No século XXI, existem muitas formas de distribuição e janelas de exibição. Novas formas de explorá-las não de ser desvendadas, pois a crise e a imposição da necessidade impulsionam as criações artísticas. A adversidade sempre foi uma realidade na produção cultural brasileira. Por fim, espera-se que a pesquisa tenha cumprido o propósito de atestar a importância dos dispositivos legais que exercem esta resistência. Como ideia conclusiva, afirma-se que, de fato, a ideia de ciclos históricos de produção cinematográfica não se sustenta, pois, a história não é feita apenas de inícios e fins, mas sim de resistência.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, R. **Desafios para o crescimento do VOD no Brasil**. 2015. Disponível em: <http://ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresentacao-Rosana-VOD_2015-06.pdf> Acesso em: 20 de mar. de 2016.
- AMANCIO, Tunico. **Artes e Manhas da EMBRAFILME: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.
- ANCINE. **Audiovisual brasileiro, mais do que você imagina**. 2018. Disponível em: <<https://www.ANCINE.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ANCINE-lan-nova-campanha-publicitaria-pela-valoriza-o-do-audiovisual>>. Acesso em: 09 de set. de 2108.
- ANCINE. **Cota de Tela**. 2017. Disponível em: <<https://www.ANCINE.gov.br/pt-br/regulacao/cinema/cota-de-tela>>. Acesso em: 06 de set. de 2108.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Impacto do setor audiovisual na economia**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/impacto-do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883>. Acesso em: 06 de set. de 2018.
- ANCINE. **Leopoldo Nunes debate política audiovisual**. 23 de maio de 2007. Disponível em: <<https://www.ANCINE.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/leopoldo-nunes-debate-politica-audiovisual-0>>. Acesso em: 12 de set. de 2018.
- ANCINE. **Relatório de Análise de Impacto**, Nº 1/2017 – Versão Pública. Disponível em: <<https://www.ANCINE.gov.br/regulacao/relatorios-analise-impacto>>. Acesso em 12 de set. de 2018.
- ANCINE. **STF derruba liminar que desobrigava pagamento da Condecine pelas teles**. 08 de mar. de 2016. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/stf-derruba-liminar-que-desobrigava-pagamento-da-condecine-pelas-teles>>. Acesso em: 18 de ago de 2018.
- AZULAY, Jom Tob. Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. In: MELEIRO, A. do livro **América Latina - Coleção Cinema no mundo**. São Paulo: Escrituras; Iniciativa Cultural. 2007. Vol. II. p.65 - 97.
- BERNARDET, Jean-Claude. **Cinema brasileiro: propostas para uma história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BERNARDET, Jean-Claude. **Historiografia clássica do cinema brasileiro: metodologia e pedagogia**. São Paulo: ANNABLUE, 2008.
- BERNARDET, Jean-Claude. A crise do cinema brasileiro e o Plano Collor. **Folha de São Paulo**. São Paulo, n. 23 jun. 1990. Letras, p. 3, 1990.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Impacto do setor audiovisual na economia**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/impacto-do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883>.

[do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883](#). Acesso em: 06 de set. de 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Secretaria do Audiovisual**. 19 de nov. de 2018. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/secretaria-do-audiovisual-sav>>. Acesso em: 22 de nov. de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reserva de mercado de conteúdo publicitário em TV paga é julgada inconstitucional**. 08 de nov. de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=361204>>. Acesso em: 11 de out. de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF julgará validade de norma sobre cota para filmes nacionais em cinema. 10 de mar. de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=261888>>. Acesso em: 15 de ago. de 2018.

CASTRO, Christian. Ancine hesita sobre impor cota em sites de vídeos sob demanda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de jan. de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/01/1953343-ancine-hesita-sobre-impor-cota-em-sites-de-video-sob-demanda.shtml>>. Acesso em 12 de out. de 2018.

COUTO, José Geraldo. A indústria fictícia de cinema. **Folha de São Paulo**, Caderno especial A1, Tempos Tucanos. São Paulo, 9 de out. de 1998.

DAHL, Gustavo. Cinema brasileiro: e agora?. **Jornal do Brasil**, Opinião. Rio de Janeiro, Opinião, 28 de ago. de 1998.

DAHL, Gustavo. III Congresso Brasileiro de Cinema: Plano Geral. Porto Alegre, 28 de Junho de 2000. Disponível em: <www.congressocinema.com.br>.

FERREIRA, Paula; KAPA, Raphael. Especialistas veem com cautela fusão dos ministérios de Educação, Cultura e Esporte. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de out de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/especialistas-veem-com-cautela-fusao-dos-ministerios-de-educacao-cultura-esporte-23202055>>. Acesso em: 02 de nov de 2018.

OS ANOS 90 e o modelo de incentivo cultural pós-EMBRAFILME. **CALEIDOSCÓPIO**. Nov. 2008. Disponível em: <http://cinecaleidoscopio.com.br/anos_90_modelo_de_incentivo_cultural.html> Acesso em 15 de out. de 2018.

GALVÃO, Maria Rita Eliezer. Cinema brasileiro: 1930-1964. In: FAUSTO, B. (Org). **O Brasil Republicano** (economia e cultura – 1930-1964). São Paulo: Difel, 1984, p. 463-500.

GATTI, André Piero. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)**. 2005. 357 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/284789>. Acesso em 28 de set. de 2018.

GATTI, André Piero. **EMBRASILME e o cinema brasileiro**. Coleção Cadernos de Pesquisa, v. 6 São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008. 113 p.

GOMES, Paulo Emílio Sales. **Cinema: trajetória no subdesenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

Instrução Normativa nº 142/2018. Disponível em: <https://ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-142-de-30-de-janeiro-de-2018>

Lei Federal 8.313/1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8313cons.htm

Lei Federal 8.685/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm

Lei Federal 12.599/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12599.htm

Lei Federal 11.437/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm

Lei Federal 12.485/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm

MARSON, Melina Izar. **Cinema e Políticas de Estado da EMBRAFILME à ANCINE**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009, p. 26, p.40 – 44.

MARQUES, Aída. **Idéias em Movimento**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2007.

MARTEL, Frédéric. **Mainstream: A guerra global das mídias e das culturas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MATTOS, João. Justiça suspende cota que limita ocupação de cinemas pelo mesmo filme. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cultura/2018/11/658715-justica-suspende-cota-que-limita-ocupacao-de-cinemas-pelo-mesmo-filme.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

Medida Provisória 2.228-1/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm

MELEIRO, Alessandra. **América Latina: Coleção Cinema no mundo**. São Paulo: Escrituras; Iniciativa Cultural. 2007. Vol. II.

MERCADO Audiovisual Brasileiro. **Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual**. 2018. Disponível em: <<https://oca.ANCINE.gov.br/>>. Acesso em: 26 de out de 2018

NAGIB, L. **O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: Editora 34. 2002.

ORICCHIO, Luiz Zanin. **Cinema Novo: um balanço crítico da retomada**. São Paulo: Estação Liberdade. 2003.

ORICCHIO, Luiz Zanin. Filmes expressaram repulsa ao golpe militar. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de jun de 2017. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,filmes-expressaram-repulsao-golpe-militar,70001824455>>. Acesso em: 20 de out de 2018.

SANTOS, Sérgio Ribeiro de Aguiar. **Políticas públicas de cinema: o impacto do fundo setorial do audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro**. 2016. 356 p. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Brasília, DF. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/23553>>. Acesso em 06 de out. 2018.

SENNÁ, Orlando. Ameaça à soberania brasileira. **Cultura e Mercado**. 02 de abril de 2014. Disponível em:< <http://www.culturaemercado.com.br/site/pontos-de-vista/ameaca-a-soberania-brasileira/>>. Acesso em: 09 de agosto de 2018.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema do Brasil**. São Paulo: ANNABLUÉ, 1996.

SIMIS, Anita. O GATT e o cinema brasileiro. **Cenários – Revista do Grupo de estudos interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento**. São Paulo, Araraquara, 1999, n.1, p.193-109.

SIMIS, Anita. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. **O público e o privado**. 2009, nº 14, p. 137-146, jul.-dez.

STIGGER, Helena; GERBASE, Carlos. Cinema brasileiro e a experiência da ditadura militar. **Alceu**, vol. 13, p.110-122, jul.-dez. 2012

SGANZERLA, Rogério. **Por um cinema sem limite**. Rio de Janeiro: Azougue, 2002.

STAM, Robert. **Introdução à Teoria do Cinema**. Campinas: Papyrus, 2003.

STUCKERT, Gabriel Fliege de Lucena. **Regulação e fomento do mercado audiovisual**. Rio de Janeiro, Clube de Autores, 2017.

Filmografia:

AZYLLO muito louco. Dirigido por Nelson Pereira dos Santos. Paraty: Nelson Pereira dos Santos Produções Cinematográficas; Produções Cinematográficas L. C. Barreto Ltda; Produções Cinematográficas R. F. Farias; Difilm – Distribuição e produção de Filmes Brasileiros Ltda., 1970. (100 min): son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

DONA Flor e seus dois maridos. Dirigido por Bruno Barreto. Rio de Janeiro: Produções Cinematográficas L. C. Barreto Ltda; Triângulo Filmes; Companhia Serrador, 1976. (118 min): son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

CANGACEIRO. Dirigido por Lima Barreto. São Paulo: Vera Cruz, 1953. (94 min.): son., p & b, 35 mm. Filme cinematográfico.

COMO era gostoso o meu francês. Dirigido por Nelson Pereira dos Santos. Paraty: Condor Filmes; Produções Cinematográficas L. C. Barreto Ltda, 1971. (84 min): son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

JOGOS Vorazes: A Esperança – Parte 1 (*The Hunger Games: Mockingjay*). Dirigido por Francis Lawrence. Vancouver: Lions Gate Entertainment, 2014. (122 min.) son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

MACUNAÍNA. Dirigido por Joaquim Pedro Andrade. Rio de Janeiro: Grupo Filmes; Condor Filmes; Filmes do Serro; 1969. (108 min): son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

MADAME Satã . Dirigido por Karim Aïnouz. Rio de Janeiro: Dominant 7; VideoFilmes; Wild Bunch; StudioCanal, Lumière, 2002. (105 min): son., cor., 35 mm. Filme cinematográfico.

PRA frente Brasil. Dirigido por roberto de Farias. Rio de Janeiro: Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda; Embrafilme. 1982. (110 min.) son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

O BANDIDO da Luz Vermelha. Dirigido por Rogério Sganzerla. São Paulo: Distribuidora de Filmes Urânio Ltda, 1968. (92 min): son., p & b, 35 mm. Filme cinematográfico.

OS INCONFIDENTES. Dirigido por Joaquim Pedro de Andrade. Rio de Janeiro: Filmes do Sêrro; Grupo Filmes; Mapa Filmes S.A., 1972. (82 min.) son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

O QUATRILHO. Dirigido por Fábio Barreto. Farroupilha: Paramount Pictures; 1996. (110 min): son., cor, 35 mm. Filme cinematográfico.

O PAGADOR de promessas. Dirigido por Anselmo Duarte. São Paulo: Cinedistri, 1962. (95 min): son., b & p, 35 mm. Filme cinematográfico.

TERRA em transe. Dirigido por Glauber Rocha. Rio de Janeiro: Produtores Associados: L. C. Barreto; C. Diegues; Z. Viana e R. Wanderley; Difilm – Distribuição e produção de Filmes Brasileiros Ltda. 1967. (106 min): son., b & p, 35 mm. Filme cinematográfico.