

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E TERRITORIALIDADES

THIAGO DA SILVA TAVARES

**POLÍTICA SETORIAL COMO POLÍTICA CULTURAL: O CASO DO FUNDO  
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Niterói  
2020

THIAGO DA SILVA TAVARES

**POLÍTICA SETORIAL COMO POLÍTICA CULTURAL: O CASO DO FUNDO  
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Cultura e  
Territorialidades da Universidade Federal  
Fluminense como requisito parcial para a  
obtenção do título de Mestre

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lia Calabre

Niterói  
2020

[Nesta folha deve ser inserida a ficha catalográfica. Ela será gerada pelo próprio aluno através desse link:

<http://www.bibliotecas.uff.br/binf/ficha-catalografica>

THIAGO DA SILVA TAVARES

**POLÍTICA SETORIAL COMO POLÍTICA CULTURAL: O CASO DO FUNDO  
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Cultura e Territorialidades

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lia Calabre – (Orientadora) UFRJ

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lia Bahia - UFF

---

Prof Dr. Luiz Augusto Fernandes Rodrigues - UFF

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suzy dos Santos – UFRJ

Niterói  
2020

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação, tal como realizar um filme, não poderia ter sido feita se fosse uma iniciativa solitária.

Portanto, em primeiro lugar agradeço a meus interlocutores, que através de suas reflexões me fizeram refletir sobre a minha profissão, sobre as políticas audiovisuais e sobre o Brasil.

Agradeço a minha família, pelo apoio e pela paciência, em especial ao meu irmão Diego, que esteve sempre presente pensando esta pesquisa comigo, com dicas valiosas que foram fundamentais para esta dissertação.

Agradeço ao querido Ivan, que não viu o fim dessa jornada, mas me deu todo o apoio que alguém poderia ter. Onde você estiver, obrigado por tudo.

Agradeço a minha querida orientadora, a lenda viva Lia Calabre. Obrigado por todas as leituras e orientações, foi um prazer enorme que eu nunca esquecerei.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades (PPCULT), este programa que é só amor, onde tive experiências intelectuais e humanas das mais ricas possíveis.

Agradeço aos meus amigos da turma de 2018, pelos debates e pelos abraços trocados, em especial ao Gustavo Portella, Natan Neves e Júlia Motta, pela amizade e aos queridos integrantes da Toca da Onça: Ana Carolina, Amanda, Leo e Lia.

Agradeço aos professores do programa, em especial ao João Domingues, o flamenguista mais camarada da Tijuca e a Marina Bay Frydberg, a antropóloga com a estante de livros mais legal de Niterói, pelos divertidos almoços no IACS, pela experiência de acompanhar o dia a dia de uma universidade e pela oportunidade de atuar como tutor na graduação em Produção Cultural. Eu nunca esquecerei, obrigado por tudo.

Por fim, agradeço a todos que me acompanharam e torceram por mim nessa caminhada.

“O desafio não é preservar, perder ou resgatar uma essência identitária [...], mas diagnosticar o que acontece em cada indústria cultural. No cinema, na televisão, ou nas editoras, nem no artesanato, nas relações de trabalho nos respectivos mercados ou no comportamento dos públicos não acontece o mesmo. Também não entendemos o que acontece quando continuamos atribuindo inteiramente a inimigos externos ou a empresas transnacionais nosso atraso, sem avaliar quantos incentivos internos se desatualizaram, como nossas instituições deveriam reformar e que mudanças as empresas, empreendedores jovens ou comunidades de usuários estão colocando em prática para realocar nossa economia material e simbólica no mundo. (CANCLINI, 2019 p. 145)

## RESUMO

Esta dissertação, a partir de uma ótica setorial da política cultural da atividade audiovisual, elabora uma radiografia política, econômica e social em um período que compreende 2006 até 2018, sem perder de vista as influências históricas anteriores. Por que tais marcos? O período envolve uma (nova) etapa da história da economia política audiovisual inaugurada na prática, a partir da promulgação da lei 11.437, que fez surgir o Fundo Setorial do Audiovisual e seus desdobramentos, e vai até 2018, instante em que os contornos dessa política começam a ser alteradas.

A dissertação perseguirá os meandros teóricos/metodológicos que construíram as ações do período, partindo do conceito de setorialidade até a política de fundo setorial e promoverá uma análise crítica desses mecanismos e seus impactos no audiovisual. Nesse sentido, as leis, os documentos oficiais, a bibliografia existente e a fala dos agentes com suas respectivas experiências empíricas, nos servirão como uma espécie de organismo vivo para que possamos investigar o valor semântico da filosofia de ação que o objeto desta dissertação propiciou ao setor audiovisual.

Ao mesmo tempo em que demonstra os avanços ou fracassos ocorridos no sistema de investimentos à produção audiovisual brasileira do período em estudo a pesquisa problematiza os limites e fragilidades desta modelo de política e seus desafios futuros.

**Palavras-chave:** 1. Política audiovisual. 2. Fundo Setorial do Audiovisual. 3. História do Audiovisual Brasileiro. 4 Políticas culturais. 5. Economia do Audiovisual.

## ABSTRACT

This dissertation, based on a sectoral perspective of the cultural policy of audiovisual activity, elaborates a political, economic and social radiography in a period ranging from 2006 to 2018, without losing sight of previous historical influences. Why such milestones? The period involves a (new) stage in the history of the audiovisual political economy inaugurated in practice, from the promulgation of the Pay TV law, which gave rise to the Audiovisual Sectorial Fund and its developments, and will continue until 2018, when the contours that policy starts to be changed.

A dissertation carried out by means of theoretical / methodological methods that build as actions of the period, starting from the concept of sectoriality to a sectorial fund policy and promoting a critical analysis of these effects and their effects in the audiovisual. In this sense, the legislative framework, such as laws, official documents, an existing bibliography and speeches by agents with empirical experimental experiences, serves as a kind of living organism for those who investigate or value semantics, the philosophy of action or the object of this dissertation provided to the audiovisual sector.

At the same time, which demonstrates the advances or failures that occurred in the investment system in Brazilian audiovisual production during the period under study, the research presents problems in the limits and weaknesses of this policy model and its future challenges.

**Keywords:** 1. Audiovisual policy. 2. Audiovisual Sector Fund. 3. History of Brazilian Audiovisual. 4 Cultural policies. 5. Audiovisual Economy.

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 - Lançamentos de Filmes Nacionais Durante o Governo Collor.....                        | 56  |
| Quadro 2 – Fundos Setoriais em Atividade no Brasil .....  | 78  |
| Quadro 3 - Relação de Coinvestimentos Regionais (2014-2018) .....                               | 107 |
| Quadro 4 - Porcentagem no Coinvestimento por Região do País (2014-2018) .....                   | 108 |
| Quadro 5 - Arrecadação Total do FSA após batimento da DRU (2006-2019) .....                     | 111 |
| Quadro 6 - Arrecadação Total do FSA por CONDECINE .....   | 112 |
| Quadro 7 - Porcentagem de valor do FSA por Cide (2006-2019).....                                | 113 |
| Quadro 8 - Investimentos Públicos no Setor Audiovisual em Milhões (2009-2018).....              | 115 |
| Quadro 9 - Evolução do Parque Exibidor do Brasil (2006-2018) .....                              | 117 |
| Quadro 10 - Evolução de Público do Mercado de Salas de exibição (2006-2018).....                | 118 |
| Quadro 11 - Número de Filmes Lançados X <i>Market Share</i> Público (2003-2018) .....           | 119 |
| Quadro 12 - Participação da Produção Independente Brasileira na Programação da TV Paga<br>..... | 121 |

Figural - Informativos dos Editais de Coinvestimentos Regionais

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANCINAV - Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

Ancine - Agência Nacional de Cinema

CBC - Congresso Brasileiro de Cinema

CIDE - Contribuição de intervenção sobre o Domínio Público

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda

DRU- Desvinculação de Receitas da União

Fistel - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

FNC – Fundo Nacional de Cultura

FSA - Fundo Setorial do Audiovisual

GEICINE - Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica

Ince - Instituto Nacional de Cinema Educativo

MinC - Ministério da Cultura

OCA - Observatório do Cinema e do Audiovisual

PDM - Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual

PRODAV - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

PRODECINE - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

PRÓ-INFRA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual

SAv - Secretaria do Audiovisual

SindiTelebrasil - Sindicato patronal das empresas de telecomunicações

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>13</b>  |
| <b>2</b> | <b>GÊNESES DA POLÍTICA AUDIOVISUAL NO BRASIL.....</b>  | <b>22</b>  |
| 2.1      | Texto e Contexto das políticas culturais .....   | 22         |
| 2.1.1    | Políticas Culturais: revisitando a história .....  | 22         |
| 2.1.2    | O papel da UNESCO .....  | 24         |
| 2.1.3    | Política cultural como política econômica: capitalismo e cultura .....   | 26         |
| 2.2      | Historiografia do cinema brasileiro: em busca de um lugar de fala .....  | 27         |
| 2.2.1    | Novo olhar, novos temas .....  | 28         |
| 2.3      | Política cinematográfica na era Vargas: nascimento institucional do cinema brasileiro (1930-1945) .....        | 30         |
| 2.3.1    | A primeira regulação do Estado .....   | 34         |
| 2.3.2    | O Surgimento da Censura.....   | 35         |
| 2.3.3    | Política cinematográfica pelo viés do cinema educativo.....  | 36         |
| 2.3.4    | A estruturação da censura: o DPCD e o DIP .....  | 38         |
| 2.3.5    | Do longa metragem .....  | 40         |
| <b>3</b> | <b>PRIMEIROS PASSOS NA POLÍTICA INDUSTRIAL: DA EMBRAFILME AO ROMPIMENTO NEOLIBERAL.....</b>                    | <b>43</b>  |
| 3.1      | Ato I: Germinando uma política industrial para o cinema brasileiro no período pré-Embrafilme (1950-1960) ..... | 43         |
| 3.1.1    | A classe debate: conselhos, congressos e ideologias para uma política cinematográfica .....                    | 44         |
| 3.1.2    | O Instituto Nacional de Cinema (INC).....  | 50         |
| 3.2      | O Estado é o Produtor! Decreto-lei número 862: a criação da Embrafilme .....                                   | 52         |
| 3.3      | Anos 90: entre o rompimento e a retomada .....   | 58         |
| 3.4      | Anti-Política Cultural no governo Collor .....   | 59         |
| 3.5      | Retomada do diálogo entre o cinema e o Estado: a era das leis de incentivo.....                                | 62         |
| 3.6      | A lei do Audiovisual .....   | 65         |
| <b>4</b> | <b>CONCEITO DE SETORIALIDADE APLICADO AO AUDIOVISUAL: UMA FILOSOFIA DE AÇÃO.....</b>                           | <b>71</b>  |
| 4.1      | Conceito de Setorialidade .....  | 71         |
| 4.2      | Desenho Setorial do Audiovisual: atualizando os personagens.....   | 74         |
| 4.3      | Fundos Setoriais no Brasil: cenários.....  | 82         |
| 4.4      | O Fundo Setorial do Audiovisual .....  | 84         |
| 4.5      | Ações setoriais: programas e linhas do FSA .....   | 95         |
| 4.6      | A Lei da TV Paga: características da setorialidade na regulação do setor .....                                 | 99         |
| <b>5</b> | <b>RESULTADOS DA POLÍTICA SETORIAL NO MERCADO AUDIOVISUAL .</b>  | <b>106</b> |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5.1      | Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual: perspectivas e expectativas de um setor                                 | 106        |
| 5.2      | Propostas de uma ação prática: o programa Brasil de Todas as Telas .....  | 110        |
| 5.3      | Características da Política setorial no setor audiovisual: atração por indução o caso dos investimentos regionais ..... | 115        |
| 5.4      | Balances do passado e o futuro do presente: o FSA entre 2006-2018 .....   | 119        |
| 5.5      | FSA 2.0: o epílogo de um ciclo?.....  | 135        |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>138</b> |
|          | <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>145</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

“...em última instância, falar em cultura brasileira, é discutir os destinos políticos de um país.” (ORTIZ, 1988)

## **Políticas Audiovisuais: um outro método historiográfico**

Muitos historiadores do cinema brasileiro atestam que o nascimento da atividade cinematográfica no país ocorre 1889, com a primeira filmagem no Brasil. Essa demarcação do surgimento do cinema brasileiro, como a produção de um filme, que se tornou dominante nos estudos do campo, é considerada por Jean-Claude Bernadet (2004) como apenas um dos caminhos possíveis a serem tomados para uma história do audiovisual no Brasil. Há um outro caminho possível de ser percorrido, que se estabelece em construir uma historiografia pautada no modelo de projeto produtivo nas quais se dão as formas de produção audiovisual. Ao optar por tal caminho, assumimos que está imbricado nesta atividade determinantes que estão para além dos quesitos estéticos e das teorias da construção da imagem-movimento. Estas, obviamente são fundamentais, entretanto nossa abordagem do audiovisual brasileiro considera as características sociais do campo. O que afinal, existe para além do filme ou da série que faz com sejam realizados e consumidos?

A intenção aqui é a de analisar o campo do audiovisual usando os processos exteriores ao produto fílmico, que é riquíssimo, e determinante para que os pressupostos estéticos tomem corpo. Para que os filmes e as séries, as produtoras e as salas de cinema, existam, é necessário que haja um procedimento que as organize, e além disso, que as desenvolva. Assim, nessa pesquisa consideramos como mecanismo fundamental para à organização dessa atividade, sua dimensão política, entendida aqui como o elo que une todas as dimensões dessa atividade.

Compreender a atividade audiovisual sob o prisma político é assumir sua amplitude temática. Esta dissertação segue o caminho de formular um estudo acerca dos desafios na construção de políticas públicas nas interfaces entre cultura, desenvolvimento setorial e comunicação, transversalmente aos aspectos políticos e econômicos da própria cultura brasileira.

O objeto central desta pesquisa é a análise e reflexão da construção do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) como a principal ferramenta da política audiovisual do período. Vem a reboque do objeto, o entendimento da importância dos fundos setoriais no conjunto das políticas de desenvolvimento industrial da economia brasileira. É um tipo de mecanismo pouco estudado

no campo da política cultural por ser uma iniciativa até então inédita. Para alcançar tal objetivo, optou-se por promover uma contextualização do FSA partindo da análise das características que o colocam em sinergia, ou não, em relação a outros fundos em atividade no país bem como as características que inserem essa política em um lugar de distinção a outras ações configuradas para a atividade audiovisual. Pretende-se por fim, examinar de que forma se configura seu funcionamento, além mensurar sua capacidade de integração dos diversos segmentos da economia do audiovisual.

A relevância do tema se faz presente porque ainda são incipientes os estudos que tenham como objeto o FSA e o período das políticas audiovisuais configuradas após a criação da ANCINE. Entender melhor as dinâmicas de funcionamento dessa política são fundamentais para que se proponha ações que promovam melhorias nas formas de utilização do fundo ou a luz dos acontecimentos recentes que haja subsídios para que se possa atuar na defesa da manutenção e evolução da política do FSA.

Minha relação com o tema da pesquisa surge a partir da minha atuação como produtor audiovisual, refletindo acerca dos desafios de produzir filmes no Brasil. Estudando a conjuntura que encontrei quando comecei, não só no que concerne ao campo do financiamento, mas também como se organiza economicamente a atividade audiovisual do país, descobri toda uma história de organização política, de ações e de uma eterna batalha pela plenitude da indústria audiovisual no Brasil.

Atuando na atividade, me percebi como um ator à margem das ações construídas pela política audiovisual. Nunc acessei o FSA por mais que tentasse. O que me faltava? Era um problema meu, do setor ou da política? Isso era de fato um problema? Essas questões me atravessaram e fizeram-me mergulhar profundamente nos estudos do tema afim de compreender que ações e relações são essas que movem o audiovisual. Além disso, o sentimento celebratório acerca da chegada do FSA. Descobrir se de fato essa política logrou êxito em tornar a atividade audiovisual equilibrada não só em relação a produção estrangeira, mas também entre os agentes nacionais, me parecia providencial.

### **Metodologias de pesquisa e metodologias de análise**

O recorte inicial desta pesquisa iria percorrer um período histórico que se daria entre os anos de 2006 a 2016, compreendendo, portanto, os 10 anos de existência legal do FSA. Entretanto, analisando os dados, a bibliografia, entrevistando os atores e os fatos, resolvemos estender o recorte até 2018. Fizemos assim porque concluímos que as ações construídas até

2016 impactam o setor, mesmo que em menor medida até 2018. O recorte foi ampliado também porque apesar de ter sido promulgado em 2006, será em 2009 que o fundo ganhará tração. A pesquisa também constatou que a partir de 2016, a lógica que regia as ações do FSA começa a ser revista. Tonar-se interessante elaborar um sobrevoo sobre tais mudanças e indicar um caminho para novas pesquisas que se debruçarão sobre esse momento posterior.

Os atores também são peça fundamental da construção da pesquisa, e além de ouvir alguns deles, procuramos também lançar luz de que a trajetória contemporânea da política audiovisual só se deu da maneira que veremos, pela ampliação dos atores na organização das disputas políticas. A política audiovisual até então tinha como alvo os diretores e os produtores de cinema, eles eram os líderes e a ponta das ações. Ora, isso foi mudando e o campo audiovisual foi abrindo espaço para que outros personagens pudessem organizar suas proposições políticas e lutar por elas. Veremos por exemplo, que a regulação da TV Paga não se deu a partir dos cineastas, que inclusive em um momento inicial sequer endossaram tal luta, mas se deu a partir da organização dos produtores independentes, personagens novos nessa história. Será que essa nova configuração não foi fundamental para o cenário constituído entre 2006 e 2018?

De maneira geral, esta pesquisa procurou elaborar de forma explícita e implícita um contato com variados outros autores que elaboram reflexões em variados outros temas que a pesquisa tangencia, tais como: historiografia, economia política, leis de incentivo à cultura, regulação das telecomunicações, administração pública e economia criativa.

Como este estudo também se estrutura a partir do campo das políticas culturais aplicado ao audiovisual, é importante elucidar alguns trabalhos que nos serviram de esteio.

O sociólogo Philippe Urfalino (2015) produz um estudo acerca do mito fundador da política cultural contemporânea, ocorrida na França, a partir da criação do Ministério da Cultura Francês. O que a reflexão traz de novo, é que dessa vez, a política é tensionada a intervir na cultura e não o contrário. Partindo dos decretos, documentos oficiais e dados, enfim elaborando uma genealogia da documentação, o autor elabora uma reflexão teórica afim de entender o conjunto das construções dessas ações. Segundo o autor, “a política cultural é um tema composto, que remete tanto a história das idéias e das representações sociais quanto a uma história do Estado (ou de outras instancias públicas)”. O resultante dessa análise se dá através da criação de conceitos que condessam essas políticas. Por exemplo: o autor define as diferentes gestões do ministério da cultura francês entre 1959 e 1980 em 3 conceitos: ação cultural, desenvolvimento cultural e vitalismo cultural, revelando que a construção de políticas culturais também é a construções de princípios. Esse método de análise nos ajuda a enquadrar nosso

objeto em uma perspectiva que revele a partir da mistura da política audiovisual brasileira com conceitos trazidos da economia e a efetividade dessa combinação na práxis política. Qual tipo de novo conceito nasce dessa mescla? É de interesse desta pesquisa descobrir e conceituar essa proposta política.

Outros autores que se debruçam sobre o campo das políticas culturais, completam nosso arcabouço teórico metodológico: São eles: Calabre (2009, 2019), Canclini (1987), Rubim (2011) e Barbalho (2009).

Os estudos da Anita Simis foram fundamentais para este trabalho, na medida em que sua metodologia sistêmica nos revela a importância de utilizar os documentos oficiais como narrativas que revelam o discurso que fundamenta as ações no âmbito do Estado na construção da política para o cinema. Partimos do pressuposto de que toda política cultural é histórica na medida em que é formada a partir de construções que se sobrepõem no tempo. Nesse sentido, faz parte da análise de uma política pública, o desmembramento revelador dessas camadas construídas durante a história.

Também procuramos articular autores que nos fornecessem vários olhares sobre a política audiovisual brasileira, tanto do ponto de vista histórico quanto as dimensões econômicas, culturais e sociais das ações. Esses autores são: Autran (2004), Bahia (2012), Bernadet (2004), Ikeda (2015) Marson (2009), Moreno (1994), Ramos (1983), Silva (2017) e Souza (2019).

Do ponto de vista da manifestação audiovisual, foram fundamentais as leituras dos autores Guilles Lipovetsky e Jean Serroy (2009; 2011) e suas reflexões acerca de como audiovisual caracteriza o mundo contemporâneo, principalmente no que concerne a dimensão econômica da cultura e das mídias no capitalismo moderno. De novo, a manifestação audiovisual como um traço revelador de uma dinâmica multidisciplinarmente social. Se hoje vemos um mundo totalmente inserido na proliferação de telas é porque foi o cinema que nos deu esse vislumbre. As telas de hoje são, portanto, uma evolução do ecrã que projetou, com a chegada do trem na estação, a possibilidade de uma nova relação com o mundo. Ora, se a manifestação audiovisual é um dos pais da contemporaneidade, concordamos que a cultura também o é. Esta pesquisa em grande medida foi influenciada pela tese de que a cultura é o grande determinante das dinâmicas econômicas e sociais da contemporaneidade, pois:

Ao mundo de ontem, no qual a cultura era um sistema de signos comandados pelas lutas simbólicas, entre grupos sociais e organizava-se em pontos de referência sagrados, criadores de um universo estável e particular, sucede o da economia da cultura, da produção cultural proliferante, indefinidamente renovada.” (LIPOVESTSKY; SERROY, 2011. P. 08)

Também foram caras para a tessitura das minhas reflexões sobre o cinema brasileiro, os textos de Paulo Emílio Salles Gomes, e seus apontamentos acerca do subdesenvolvimento na própria configuração do cinema no Brasil. Para o autor, o artefato cinema, exprime as marcas da lógica imperialista, e o Brasil foi (ainda é) um exemplo dessa situação: “A penosa construção de nós mesmos se desenvolve na dialética entre o não ser e ser outro” (GOMES, 1996). Portanto, na medida em que lança luz sobre a situação do cinema brasileiro, ele simboliza o próprio Brasil. Suas reflexões promovem um encontro intelectual entre criador (o povo brasileiro) e criatura (cinema brasileiro), como no clássico texto, “Uma situação Colonial?” (1960) revelando que ambos estão inseridos num contexto de precariedade e exclusão.

Renato Ortiz (1988), também trava um debate sinérgico com a questão do conceito de atraso, estabelecido como uma condição subserviente e explorada em relação ao estrangeiro. Segundo ORTIZ, (1988 p.185) “Difícilmente a literatura sobre a indústria cultural e os meios de comunicação de massa poderia fugir deste quadro mais amplo, que compreende a questão cultural como um confronto entre o nacional e o estrangeiro.” Tal afirmação nos situa no terreno pantanoso dos estudos políticos da cultura brasileira.

Ora, se a história da luta na América Latina está estabelecida pelo desvencilhar-se do destino subalterno do colonialismo, em prol da liberdade identitária, pode-se compreender que as políticas audiovisuais brasileiras por estarem inseridas nesse contexto, possuem um centelha anti-imperialista, na medida em que estão pautadas a partir da disputa de terreno com o capital estrangeiro. Porque essa discussão também nos interessa aqui? Empiricamente, vemos que é a partir dessa argumentação igualmente que nasce a política audiovisual no Brasil.

Na obra de Renato Ortiz também encontramos a discussão acerca da construção brasileira da indústria cultural e as intersecções com o tema do desenvolvimento econômico. De fato, suas discussões sobre a manifestação cultural condicionada a dimensão econômica são a gênese de um olhar mais transversal nos estudos culturais. Esse debate torna-se mais importante para esta pesquisa por causa da particularidade brasileira, em que o processo de desenvolvimento da indústria cultural se deu a partir de uma iniciativa do Estado.

Por fim, utilizamos Franco Malerba e sua obra “*Sectoral systems of innovation and production*” (2002) afim de entender as vantagens de uma visão sistêmica de um determinado setor produtivo e o conceito de setorialidade, desenvolvido pelos precursores Richard R. Nelson e Sidney G. Winter, na obra “*Uma teoria evolucionária da mudança econômica*” (2005). Trabalharemos com a questão do conceito de setorialidade e de fundos setoriais aplicado a especificidade brasileira. Tais referenciais teóricos são importantes de modo a analisar o

surgimento do FSA sobre o prisma da concepção setorial e seu contexto de implementação na política cultural do Brasil

## **A organização dos capítulos**

Este trabalho pautou-se em organizar o texto (e o pensamento) a partir de uma dicção cronológica. O intento era elaborar uma história geral da política audiovisual a reboque da recuperação da trajetória histórica das políticas culturais (CALABRE, 2009). Nestes capítulos, elabora-se além da reconstrução histórica, um resgate bibliográfico dos debates e reflexões acerca da política cinematográfica/audiovisual e a sua relação com o Estado, no recorte temporal que vai do nascedouro da política na década de 30, até o limite contemporâneo do campo.

No primeiro capítulo, como ponto de partida para as investigações, realizo um sobrevoo sobre o nascimento institucional do cinema brasileiro a partir da década de 1930. Período em que ocorre uma série de mudanças estruturantes acerca da amplitude do Estado na sociedade brasileira em consonância com o surgimento de um ideário nacionalista que se ocupava em construir o capitalismo brasileiro. Dessa maneira, surgem as primeiras organizações da classe que buscavam enquadrar a atividade cinematográfica no hall da indústria nacional, a despeito de na prática, as políticas construídas no período terem um caráter mais mediador do que desenvolvimentista.

Apesar disto, é neste período que surge efetivamente a primeira legislação para o setor relativa à exibição compulsória do filme nacional, funcionando como uma espécie de espaço mínimo para a possibilidade de existência e também de resistência ao produto estrangeiro. Este também é um período em que já se tinha um entendimento mais maduro do que era o cinema, suas potencialidades e sua capacidade instrumentalizadora, principalmente no âmbito do Estado. Dessa maneira veremos, já na década de 1930 o governo Vargas se valer do cinema como instrumento político para o projeto de formação e integração nacional. Veremos o período Vargas configurar toda uma rede institucional para o cinema brasileiro, abarcando as várias dimensões da atividade, desde o incipiente mercado até o seu uso pedagógico.

O segundo capítulo aborda o período que inaugura o momento da política audiovisual que se desenvolve a partir da dicção acerca da construção da indústria cultural brasileira. Tal fase coincide com as marcas da chegada da segunda revolução industrial no Brasil (ORTIZ, 1988). Este período se difere do Estado Novo por se estabelecer em uma outra configuração econômica, com influências profundas nas relações do Estado com os agentes econômicos. De

acordo com Ortiz (1988, p.117): “Os cientistas políticos tem insistido que o golpe não é simplesmente uma manifestação militar, ele expressa autoritariamente uma via de desenvolvimento do capitalismo no Brasil”. Também é o período em que a política cinematográfica se torna mais combativa, com a criação do Instituto Nacional de Cinema e a EMBRAFILME, vive-se um movimento claro de expansão, cultural, sem dúvidas, mas acima de tudo mercadológica. Faremos um entendimento conceitual desses mecanismos, afim de tentar responder as razões pela opção de criação de uma empresa pública para mediar a atuação do Estado no setor audiovisual e os impactos. Veremos que essa experiencia inaugurou uma série de características que foram fundamentais para o período do FSA, principalmente no que concerne a uma postura financiadora do Estado. Este capítulo se inscreve em uma outra fase já nos anos 90 em que os ditames da indústria cultural se inscrevem agora a partir do arcabouço do Estado Mínimo e do mercado pelo mercado. É período de transformações profundas, tanto no campo político quanto no campo da feitura audiovisual e nas formas de consumo, e ao mesmo tempo em que se encerra um ciclo (a Embrafilme é extinta), uma nova possibilidade de atualização política do campo se apresenta. Se o período das leis de incentivo concedeu uma sobrevida a atividade, foi mesmo a repolitização do campo, a luz das novas dinâmicas do mercado que trouxe a possibilidade de redesenhar as políticas em consonância com o redesenho do próprio setor.

O terceiro capítulo da pesquisa apresenta o objetivo fundamental da dissertação. Elaboramos uma radiografia do desenho mercadológico do setor audiovisual a partir do prisma de setorialidade para entender, à luz desse conceito, como se dão as especificidades das relações sociais e de mercado do audiovisual brasileiro. Essa análise é importante para se entender, já na segunda parte do capítulo, as características das políticas configuradas. Nesse sentido, busca-se entender as evoluções do setor em paralelos as evoluções das políticas do setor. Há certas características nas políticas do período que podem indicar a influência do conceito de setorialidade. A partir dessa hipótese nos debruçamos na fundamentação teórica através do questionamento do recorte setorial para o estudo das estruturas econômicas e de sua transformação. Os caminhos de construção de um instrumento analítico para compreender a atividade audiovisual e explicar sua interação, são um dos focos desta dissertação.

Tentei traçar e conectar no meio de tal configuração, em que medida as características da política nacional influenciaram a construção da política específica ou não. A partir da chegada do PT ao palácio do Planalto em 2003, o Ministério da Cultura juntamente com a ANCINE passou a conjecturar o audiovisual como uma cadeia produtiva pautado na intersecção entre seus setores. Sob a disposição de construir políticas que sigam esse sentido sinérgico,

estavam as discussões acerca das transformações do papel da comunicação no Brasil contemporâneo.

Também procurou-se ter em vista que o Estado brasileiro do período levou a questão do desenvolvimento e do nacionalismo a um patamar outro, que difere o período em relação a outros momentos históricos em que a relação entre desenvolvimento e nacionalismo se fizeram presente de forma preponderante. O nacionalismo que surgiu no século XX pautava a supremacia nacional a partir de novas lentes, não estava mais arraigado unicamente nas bandeiras anti-imperialista ou na guerra contra o subdesenvolvimento. Ganhava protagonismo naqueles tempos, a vitória do país do ponto de vista do mercado e do consumo, com foco na formação de uma nova classe de consumidores. Para os atores desse período, para além do bem e do mal, a vitória do país, era a vitória do mercado. Essas eram as palavras mágicas das políticas do período. O audiovisual viveu intensamente tal ideologia. O objetivo geral era o desenvolvimento sustentado do mercado audiovisual. Por isso talvez a política audiovisual tenha se aproximado tanto dos referenciais de setor e das políticas de inovação e tecnologia.

O último capítulo é dedicado as ações práticas que tensionam o conjunto do setor na perspectiva de uma nova leitura do campo, rumo a construção setorial do audiovisual. Ora, demonstraremos que não há trivialidade em tal leitura porque ocorre uma mudança das políticas alterando o conjunto das dinâmicas do audiovisual. A partir disso, há um levantamento das investidas práticas que injetam ações e programas que funcionam como um vetor que busca colocar o setor em uma trajetória pré-determinada. Sem esquecer é claro que isso também é um artefato político. Ações como o Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual, que elabora uma espécie de balanço do que foi construído pelo audiovisual brasileiro até então, e programas como O Brasil de Todas as Telas, que funciona como um projeto prático de investimentos sob a perspectiva setorial, nos dá subsídios para perceber um redesenho do campo.

Por fim, considero que do ponto de vista teórico e metodológico, ainda há muito a ser feito, como por exemplo, entender as consequências do impacto da teoria da setorialidade dentro da discussão da teoria dos campos, de Bourdieu aplicada ao audiovisual, ou também como se aplica a noção de hegemonia de Gramsci dentro de um cenário setorializado em que as ações são construídas a partir de um todo complexo. Adentrar a discussão da ideologia, entendida por Chauí (1982, p.03) como “corpo sistemático de representações e normas que nos “ensina” a conhecer e agir.” E como essa noção de ideologia se aplicaria a construção das políticas audiovisuais.

Portanto, este trabalho é uma análise de uma política construída em um determinado espaço de tempo, e como a conjunção entre dimensões histórica, social, política, cultural e econômica fazem com que esse objeto se diferencie dos demais períodos históricos.

## **2 GÊNESES DA POLÍTICA AUDIOVISUAL NO BRASIL**

A política audiovisual tem uma história que espelha e acompanha a construção do Estado moderno brasileiro. Para iniciarmos nossa reflexão vamos retornar ao início das ações que fundamentaram o nascimento da política audiovisual. Revelador o marco temporal que deflagra o início dessa história: a chegada de Getúlio Vargas ao poder federal que inicia um processo inédito de modernização do Brasil à luz do século XX. Veremos em que medida a política construída pelo Estado interfere na produção cinematográfica e como as ações construídas no período abarcam questões fundamentais que até hoje se apresentam como gargalos ao desenvolvimento desse setor no país. Vamos ao início.

### **2.1 Texto e Contexto das políticas culturais**

É importante iniciarmos nossa reflexão identificando e situando o nosso objeto dentro da galáxia temática da Política Cultural. Nesta sessão apontaremos de um ponto de vista histórico (norte do nosso trabalho) como se deu o desenvolvimento desse tema desde seu nascedouro até sua configuração mais contemporânea, entendendo que a política audiovisual se desenvolve a partir da política cultural para somente depois transfigurar-se, por meio da influência de outras áreas, como a economia, por exemplo. A relação Estado x Setor audiovisual nasce a partir desse campo. Portanto, para entender a política audiovisual é preciso compreender a política cultural.

#### **2.1.1 Políticas Culturais: revisitando a história**

Na trajetória do campo cultural podemos desenhar uma trajetória dos movimentos rumo à configuração de políticas. Diversos autores, na tentativa de estabelecer um entendimento ou valor semântico das políticas culturais (ou das políticas públicas de cultura), estabelecem tal campo como uma iniciativa do Estado no sentido aglutinador de ações que seguem a disposição de sanar as necessidades culturais da população. A intervenção pública no âmbito cultural parte da necessidade coletiva, na qual o Estado tem o dever de corresponder. Para alcançar tal objetivo o Estado constrói um discurso para dar fundamento e legitimação às ações de interferência no campo, construindo assim uma “filosofia de ação”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Michel de Certeau vai refletir sobre o caráter da cultura na sociedade: “Mais do que um conjunto de valores que devem ser defendidos ou ideias que devem ser promovidas, a cultura tem hoje a conotação de um trabalho que deve ser realizado em toda a extensão da vida social. Por esse motivo, impõe-se uma operação preliminar que vise

Esse entendimento da cultura como campo estratégico e complexo, que implica muito mais que um entendimento semântico da cultura, mas uma operacionalização social, tática e política traz um novo tom ao campo. Para problematizar de forma mais profunda tal discussão, podemos fazer uma interpretação do tema a partir das reflexões da intersecção entre estado e política retomando as reflexões de Barbalho sobre as diferenças e sinergias entre o valor semântico das palavras *policy* e *politics*. Ora, a possibilidades estratégicas (*policy*) da qual fala Barbalho gera consequências no campo da disputa entre forças da cultura (*politic*), nesse sentido:

“política cultural (*cultural policy*) diz respeito ao universo das políticas públicas voltadas para a cultura implementadas por um Governo. Já as políticas de cultura (*cultural politics*) se referem às disputas de poder em torno dos valores culturais ou simbólicos que acontecem entre os mais diversos estratos e classes que constituem a sociedade.” (BARBALHO, 2009, p. 2)

Uma das discussões fundamentais para a compreensão da política cultural é o entendimento do valor semântico da expressão “política”, e o uso desse termo para designar o campo. É uma palavra que situa o debate do lócus de orientações sobre onde se situa o Estado em tal conjectura. Suas potências e seus limites, mas também as suas disputas. E por último a forma de intersecção da sociedade civil em torno da construção de políticas.

Philippe Urfalino trabalha em *A invenção da política cultural* (2015) tomando como referente a noção de que política cultural na verdade, é a consonância entre o conceito que o Estado atribui a cultura e as artes ao conjunto da sociedade e a formulação e práxis de uma “ação pública” (URFALINO, 2015 p.13). O pioneirismo da construção de política cultural na França surge com o viés de democratização cultural articulado com o advento da institucionalização da cultura. O Estado deve ser o ente que elabora mecanismos que visem o acesso da população a “cultura francesa”. Mas que cultura é essa? É uma cultura baseada nos segmentos estabelecidos das artes, canônica e fundamentada por uma certa classe intelectual e cultural, representada no plano global como uma cultura genuinamente francesa. É revelador, no entanto o que diz o decreto de 24 de julho de 1959 que cria o Ministério da Cultura Francês: “tonar acessível as obras capitais da humanidade, e em primeiro lugar da França, ao maior número possível de franceses...”

Além do objetivo de democratização cultural, o inovador na iniciativa francesa de construção de política para a cultura é o arcabouço estruturado para a efetividade das ações propostas no plano do político. Novamente, Philippe Urfalino nos elucida sobre a fundação de

---

determinar, no fluxo fecundo da cultura: um funcionamento social, uma topografia de questões ou tópica, um campo de possibilidades estratégicas e das implicações políticas.” (CERTEAU, 2012 p. 192)

um órgão ministerial para a cultura, pois o estabelecimento das políticas culturais assenta-se sobre uma tríplice configuração: ideológica, ou seja, atua na forma com a qual o Estado interpreta as ações que irão interferir no campo; artística no sentido de construção de um setor artístico orbitando as ações, funcionando como a representação da transformação do setor pelas políticas implementadas pelo Estado e nesse sentido simbolizando as ações efetivas da política cultural por fim a dimensão administrativa, ou seja, a configuração de todo um corpo gestor e orçamentário próprio com o objetivo de pôr em práticas as políticas e ações culturais. Esse tripé que sustenta a política cultural na França deu a essa iniciativa o status de marco fundador das políticas culturais contemporâneas.

### **2.1.2 O papel da UNESCO**

Com o surgimento da UNESCO temos uma das mais influentes discussões conceituais acerca da ação política na cultura no conjunto dos países. Não sem polêmicas e críticas, o fato é que:

A UNESCO passou a capitanear as discussões realizadas em âmbito mundial no que diz respeito a um conjunto de ações e propostas de regulamentação, definição e normatização da categoria cultura em face das profundas transformações ocorridas no final do século XX. (EDER, 2010, p. 540).

A UNESCO foi criada em 1945, dentro do escopo de atuação das Nações Unidas objetivando a intersecção entre os países no sentido de construção de diretrizes para a cultura, para a educação e para a ciência. É a partir das reuniões e congressos da UNESCO, que o tema das políticas culturais começa a ganhar primazia. Tais eventos surgem com a disposição de internacionalizar o debate e a construção da política cultural. Além disso, a importância desse órgão como uma espécie de integralizador dos debates político/culturais, redimensiona a questão cultural, não só como temática em si mesma, mas também como deslocamento no sentido de que a questão da política cultural ganha importância e coloca-se ao lado de questões tão fundamentais quanto economia, política, e desenvolvimento. Ou seja, é um campo próprio.

Podemos estabelecer alguns eixos basilares que nortearam a configuração conceitual da cultura pela UNESCO e suas imbricações no campo do político na formulação de propostas no sentido do desenvolvimento e salvaguarda das culturas em todo o mundo. O primeiro período do órgão corresponde a articulação do conceito de cultura com o campo dos saberes, do arcabouço do conhecimento adquirido pela humanidade. O segundo momento corresponde a cruzamento da cultura e da política, que é fundamentada pela emergência do surgimento dos

novos estados - nação no ocaso do período colonial e fim do imperialismo Europeu. Esse sentido de cultura articulado com a política, contempla a dimensão do direito a identidade, nesse caso entendida como a variedade das maneiras como os indivíduos manifestam sua existência. Tal proposta de cultura estabelece que os países criem mecanismos legais que possam dar conta de garantir essa existência. Os direitos culturais surgem da disposição de garantir a livre expressão e a livre manifestação das culturas. O terceiro momento configura-se como uma dicção em torno da cultura em sua dimensão antropológica, tal conceito surge a partir da “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural” na qual afirma que a cultura situa-se para além das artes, porque habita um conjunto de características espirituais, comportamentais, afetivas e morais, enfim indo além do caráter materialista assentado primordialmente no campo da arte<sup>2</sup>.

Esse é o momento de alargamento do conceito de cultura, com discussões sobre contribuição da cultura no desenvolvimento. A cultura é acionada como campo auxiliar no combate às desigualdades sociais, posto que a diversidade e acessibilidade cultural é diretamente prejudicada pelas diferenças econômicas e sociais. As políticas culturais e as políticas de desenvolvimento promovidas pelos países devem caminhar juntas, numa equação que promova o equilíbrio entre o desenvolvimento e a acessibilidade cultural. Pensar esse equilíbrio é passar pela expansão do mercado cultural, pelo consumo dos bens culturais, que diretamente conectado a geração de emprego e de renda, são condições *sine qua non* para a diminuição das desigualdades no campo do social.

O último movimento epistemológico da UNESCO trata da articulação entre Cultura e Democracia. Essa conceitualização nos parece tentar abarcar todos os conceitos anteriores relacionando a preponderância do papel do Estado como ente democrático que tem o dever de proporcionar uma ativação da cultura em que todos possam exercê-la igualmente. No texto oriundo da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais ocorrida no México em 1982, fica claro o tipo de diretriz que o Estado deve tomar na construção de políticas culturais no lócus da democracia cultural:

“A cultura procede da comunidade inteira e a ela deve retornar. Não pode se privilégio da elite nem quanto a sua produção, nem quanto a seus benefícios. democracia cultural supõe a mais ampla participação do indivíduo e da sociedade no processo de criação de bens culturais, na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição.” (UNESCO, 1982)

---

<sup>2</sup> Reafirmando que a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as formas de viver em comunidade, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

É importante perceber que as conceptualizações culturais propostas pela UNESCO podem trazer vislumbres no ordenamento legal dos países, construindo recortes conceituais para que promovam a (re)existência das culturas. Segundo a pesquisadora Mariella Pitombo: “a organização [...] exercia uma espécie de controle social ao propugnar intervenções para alterar determinadas realidades sociais. (PITOMBO, 2007 p.126)

Nesse sentido, podemos tomar como exemplo de influência da UNESCO no campo das políticas culturais, a gestão da cultura empreendida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) a partir da gestão do Ministro da Cultura Gilberto Gil e posteriormente de Juca Ferreira. Tais gestões trataram de estar em consonância com as discussões do órgão. Portanto, as políticas construídas pelo Ministério da Cultura neste período partiram principalmente pelo entendimento antropológico da manifestação cultural, procurando em grande medida dar conta da definição proposta pela UNESCO.

### **2.1.3 Política cultural como política econômica: capitalismo e cultura**

As discussões em torno da cultura na presente atualidade ganharam uma dimensão central no âmbito do capitalismo. Outrora periférico nos debates econômicos, a cultura parece tornar-se um componente fundamental para a nova fase do capitalismo que se anuncia.

A cultura se transforma sob a alcunha do conceito de criativo, as indústrias criativas ganham a preponderância por se articularem intrinsecamente com as manifestações culturais. A noção de produtor de cultura também sofre mutações, associando-se as lógicas do trabalho e renda. Sobre essa alteração do perfil do produtor de cultura para um “profissional da cultura” a afirmação do pesquisador Joao Teixeira Lopes torna-se elucidativa:

Assim, a artistização do capitalismo pode ser encarada como uma fórmula adaptativa que lhe permite mobilizar os trabalhadores criativos, doravante essenciais para a produção, circulação e destruição de mercadorias em regime de acumulação flexível. Todos esses trabalhadores, enfim, que fazem do seu cotidiano uma obra de arte, antes mesmo de fazerem as obras de arte (LOPES, 2013 p. 10)

A experiência do estético que é próprio do cultural ganha uma preponderância ao ser fundir com o capitalismo. Nas políticas culturais vemos uma guinada no sentido de interpretar a lógica neoliberal, que prioriza o mercado e a dimensão econômica da vida. Os setores culturais acabam sendo obrigados a se adaptar a essas novas dinâmicas, estão condenados ao

criativo, ao sustentável ao empreendedorismo e a necessidade de ser fundamental do ponto de vista financeiro como capacidade de sobrevivência. Lança-se mão das discussões sobre o PIB da Cultura. Ações como o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), conceito de política pública que visa o desenvolvimento de um setor econômico de um país atestam esse caráter mercadológico que as políticas culturais vêm ganhando. As leis de incentivo fiscal como mecanismo de políticas culturais, delegando a função do Estado que é prover cultura, ao mercado que decide justamente segundo critérios mais ligados a lucratividade e ao retorno de valores tão valorizados na economia de mercado: *Mídia e Marketing*.

No contexto contemporâneo, pós-anos 1980, a política cultural é acionada para contribuir no desenvolvimento econômico da sociedade. A intersecção entre Cultura e Estado ganha uma nova missão, a de tornar a produção cultural um componente econômico cada vez mais importante.

Também no contexto brasileiro as políticas culturais seguem o sentido sinérgico de pautar o campo cultural como um setor em que se pode fomentar o desenvolvimento de novos campos de trabalho. Tal disposição inscreve a cultura no âmbito das transformações econômicas, posto que as consequências do advento da globalização e o desenvolvimento de novas tecnologias, tem transfigurando o ato criativo e feito mudar o modelo tradicional de produção capitalista, que lança mão dos assentamentos conceituais da cultura: o horizonte do simbólico e do estético na capacidade de criar da humanidade. Dessa forma acionando a cultura com a missão de repensar dilemas e os modelos econômicos da sociedade.

Na atualidade vemos a política cultural se aproximar cada vez mais da economia, a ponto de se fundir com políticas econômicas, mais perto de porcentagens e contas econométricas, se distanciando até mesmo das discussões em torno da cultura e desenvolvimento na maneira como a UNESCO pautou nas últimas décadas.

## **2.2 Historiografia do cinema brasileiro: em busca de um lugar de fala**

A partir dos anos 50, entre os estudiosos e críticos, surge um discurso relativo ao cinema brasileiro que foi capitaneado pelo que Jean Claude Bernadet chama de “duas grandes personalidades”: Alex Vianny e Paulo Emilio Salles Gomes. O discurso construído por esses autores é considerado hoje como “historiografia clássica do cinema brasileiro”. Esse momento dos estudos do cinema brasileiro possui como característica basilar munir os cineastas brasileiros de uma “tradição cinematográfica” (BERNADET, 2015). A grosso modo, é a tentativa da construção histórica de uma cinematografia (as obras, os filmes, os diretores) que

não fosse obra do mero acaso, numa disposição quase demiúrgica dos diretores enquanto criadores soberanos do fazer artístico cinematográfico, pretendia-se defender a noção de que o cinema brasileiro possui uma produção coerente artisticamente e todos os cânones que também possuíam o cinema norte americano e o europeu.

A gênese do período historiográfico clássico do cinema brasileiro ocorre com a publicação do livro *Introdução ao Cinema brasileiro* (1959)<sup>3</sup> de Alex Viany. Tal obra tem como proposta compor uma história do cinema brasileiro que não esqueça os filmes considerados malditos por serem “de qualidade questionável” pelos críticos e não é absurdo falar de um sentimento de vergonha que acompanham essas obras, sobretudo das chanchadas. O livro do Viany vai na contramão disso ao propor uma espécie de catálogo de filmes realizados e profissionais envolvidos: “pessoas, grupos (E. C. Corinthians ou Balé Pigalle) ou bichos (o cão Duque) que participaram diretamente ou não, como é o caso de alguns escritores, na feitura dos filmes” ( GOMES apud AUTRAN, 2007 p.22).

O método panorâmico, quer dizer, a configuração de grandes apanhados de obras e realizadores, será uma característica das obras da historiografia clássica do cinema nacional.

Tal momento ficou também caracterizado por privilegiar uma história de cineastas e de seus filmes em detrimento de outras questões igualmente fundamentais, como o próprio modelo de produção que se assentava o cinema brasileiro. Jean Claude Bernadet em texto de apresentação do livro de Anita Simis, *Estado e Cinema no Brasil* será elucidativo sobre essa questão:

“... essa historiografia elaborou essencialmente uma história de cineastas, de realizadores e de filmes. Outras questões, como o mercado, a legislação, a distribuição, a exibição, o público, eram tratadas alusivamente, com frequência a partir de fontes secundárias. (BERNADET, 1996)

Entretanto a partir da fundação dos primeiros cursos universitários de cinema do Brasil, novos olhares e novas luzes serão lançadas sobre o cinema nacional trazendo ao campo da reflexão questões fundamentais para o campo da política audiovisual.

### **2.2.1 Novo olhar, novos temas**

---

<sup>3</sup> O livro foi publicado pelo Instituto Nacional do Livro (INL), então subordinado ao Ministério da Educação e Cultura. (AUTRAN, 2007 p.21)

Com o surgimento dos cursos de graduação em cinema e dos programas de pós graduação em Comunicação, notadamente os programas da ECA-USP e da ECO-UFRJ, é a própria universidade que passa a se ocupar dos trabalhos de historiografia. Serão trabalhos de dissertação e teses que construirão uma nova tessitura para o cinema brasileiro.

A ampliação do olhar sobre o cinema brasileiro começa a mudar com algumas obras consideradas pioneiras. Em 1973, Paulo Emílio Salles Gomes surge com *Cinema: trajetória no subdesenvolvimento*. É um ensaio que não vai se preocupar apenas com um desfile de nomes de filmes e de diretores, Salles Gomez propõe que vejamos a questão do cinema brasileiro com um outro olhar: “O cinema norte americano, o japonês e, em geral, o europeu nunca foram subdesenvolvidos, ao passo que o hindu, o árabe nunca deixaram de ser”(GOMES, 1996 p. 85). A confissão de nosso lugar de subdesenvolvido, que vai além do lugar artístico, posto que perpassa todas as instâncias da sociedade. Ora, o subdesenvolvimento enquanto dado. A questão de nossa configuração enquanto nação também é assinalada: “A penetração imperial tendeu naturalmente a fornecer ao habitante dessas regiões uma ideia de si próprio adequada aos interesses do ocupante” (GOMES, 1996 p.88)

O cinema brasileiro começa a ser pensado como algo que não é por si só, que está sim articulado com instâncias tão dispares de nossa atividade no mundo, como a nossa condição de colônia e os profundos laços que isso mantém em nossa relação com a cultura, além de ser artefato histórico ao traduzir a forma como se construiu e se desenhou o Brasil.

Jean Claude Bernardet, bastante influenciado por essa mudança de olhar e articulação do cinema com outros quesitos da sociedade lança *Cinema brasileiro: propostas para uma história* (1979) É um ensaio que aprofunda as questões propostas por Paulo Emilio Salles Gomes e novos autores. É principalmente a apresentação da questão das relações com o Estado e a forma como isso foi motor das formas de produção de cinema no Brasil, investiga de maneira inédita os decretos e leis promulgadas como a análise feita sobre a lei da cota e como isso se configurou num tensionamento entre o estado, os exibidores e a formulação de um pensamento industrial da corporação cinematográfica.

Diante dessa questão, Bernardet se mostra revelador:

O papel fundamental exercido pelo Estado na história do cinema brasileiro não pode ter deixado de marcá-lo tão profundamente quanto a própria presença do produto estrangeiro, pois ambos constituem as duas balizas entre as quais se estruturou o cinema brasileiro. (BERNARDET, 1996 p.61)

O livro *Estado e Cinema no Brasil (1996)*, surge como um petardo nos estudos de historiografia do cinema brasileiro. É uma obra que faz uma ampla análise das primeiras medidas governamentais diante da questão da produção cinematográfica. Anita Simis se debruça sobre os decretos, interpreta as medidas e compõe a trajetória histórica da relação estado/cinema e seus distintos momentos a partir dos documentos governamentais.

Cada Governo terá uma função e uma visão do uso do cinema, e isso se traduzirá no tipo de política adotada, políticas essas que, ora se mostra centralizadora e instrumentalizadora, ora se mostra protecionista ou mediadora.

Esta pesquisa se inscreve articulado nessa (outra) tradição da historiografia do cinema brasileiro, que dá seus primeiros passos dentro do universo acadêmico, que está menos preocupado em construir uma cinematografia do que tentar lançar luz sobre as bases do modelo de produção que se assentou o cinema brasileiro. Para tal, o presente trabalho é tributário e se filia no sentido de dar continuidade as reflexões de Anita Simis, Jean-Claude Bernardet e de Paulo Emílio Salles Gomes, postulando uma compreensão da economia política do audiovisual e sua trajetória na história.

### **2.3 Política cinematográfica na era Vargas: nascimento institucional do cinema brasileiro (1930-1945)**

As mudanças implementadas pela chegada de Getúlio Vargas ao poder federal foram consolidando a substituição de um projeto de país que até então se configurava a partir de uma ordem agrária, que vivia da exportação de bens primários, para um modelo econômico de ordem industrial-urbana. Na prática, a revolução de 30, mudou o rumo da acumulação capitalista no Brasil, redesenhou o papel do Estado na seara econômica em prol de uma dicção nacionalista e intervencionista, estabelecendo o polo urbano-industrial como o eixo dinâmico da economia brasileira.

O social também foi profundamente marcado pelas transformações políticas advindas da Revolução de 30 e pela chegada de Vargas ao poder. Tal gestão inaugura uma nova relação do Estado com a sociedade civil, configure-se um intrínseco caráter integralista do Estado. Desde as primeiras horas de seu governo, Getúlio lança mão de medidas que atestam a dimensão de reorganização da Federação: redimensionando-o (funcionalismo público de carreira), intervindo e regulando as relações econômicas (Ministério do Trabalho) e propositor (Ministério da Educação e Saúde Pública).

Sem dúvidas tais medidas visavam acompanhar as graves mudanças que surgem com o

advento da formação de uma sociedade urbana-industrial: a formação do novo trabalhador brasileiro. Tornava-se necessário construir a imagem e as bases culturais, educacionais e morais do moderno povo brasileiro, articulado com as novas demandas sociais que surgiam do advento do modelo econômico inaugurado pela Revolução de 1930. Será revelador, portanto, o que Gustavo Capanema dirá no seu discurso de posse no MES, em 1934: “melhorar o homem, na sua saúde, nas suas qualidades morais, nas suas aptidões intelectuais, para dele fazer um eficiente trabalhador” (CUNHA, 1983, p. 441 e 466).

Posto o novo Brasil como projeto, era preciso partir para a práxis, era preciso construir o brasileiro moderno. Será ilustrativo da questão o que dirá, Ignácio, ao vislumbrar sobre como a mudança de modelo econômico traria novas demandas:

Naquele momento da história do Brasil, transitávamos de um modelo capitalista agrário-exportador – onde quase não havia demanda social por educação em decorrência mesmo das formas arcaicas de produção, aliadas à baixa densidade demográfica e de urbanização – para o capitalismo industrial que indubitavelmente, trazia novas exigências educacionais. (IGNÁCIO, 2010, p.136)

A questão da cultura será fundamental para a construção desse novo Brasil. Neste período ocorre um questionamento dos mitos basilares que constituíam o que se configurava como cultura brasileira. Em busca de novos assentamentos culturais vai propor repensar o Brasil na disposição de dar ao país uma “identidade”. Entretanto existiam características formativas do Brasil que dificultavam o projeto do “novo brasileiro” Tais dificuldades se davam tanto na definição do tipo de cultura que o poder dominante almejava implementar, quanto se de fato poderia existir isso de uma “cultura brasileira”. A historiadora Sonia Cristina Lino será elucidativa sobre essa dificuldade de se definir uma “brasilidade” e sobre como o papel do Estado foi preponderante no debate:

A dificuldade de se delimitar o que seria a cultura brasileira, e mais ainda, de se chegar a um consenso, sobretudo quando se tinha a cultura europeia e particularmente a francesa como referência; acabou por criar um campo de conflitos e redefinições que teve as relações com o Estado como arena. (LINO, 2007, p.164)

Ambas as instâncias da sociedade (o Estado e a nação) deviam caminhar num sentido sinérgico, convergir numa relação análoga de concepção e de conduta mesclada pelo amago do nacionalismo. A questão do nacionalismo perpassa a própria construção do Estado- Nação, posto que é um dos conceitos fundamentais que estruturam a formação de um país moderno. É a parte ideológica de um movimento em que um povo tece as teias de um destino político em comum. Segundo o autor Luiz Carlos Bresser-Pereira em texto que analisa a figura de Getúlio

Vargas a luz da teoria política: “O nacionalismo é essencialmente a ideologia da formação do Estado-nação; é a ideologia que um povo, sentindo-se capaz de se transformar em uma nação, usa para poder se dotar de um Estado com soberania sobre seu território.” (BRESSER-PEREIRA, 2012 p.08). Ao contrário das outras organizações de Estado anteriores que tinham por característica uma imposição política de uma minoria que baseava certo poder estabelecido entre o povo em interesses distantes do bem comum, o modelo Estado-Nação vai inaugurar toda uma dimensão de objetivos que surgem na disposição de salvaguardar as liberdades, o anseio pelo desenvolvimento ou progresso e pela busca da justiça social.

Partindo dos pressupostos citados, a configuração de um novo modelo econômico, que fosse capaz de subjugar o modelo oligárquico café-com leite, a necessidade da construção de ideário de Brasil articulado com os preceitos da modernidade, uma modernidade industrial, urbana, vislumbra-se a oportunidade de perceber como o Estado entendia o cinema e de como usava as ferramentas (políticas públicas) para utiliza-lo estrategicamente em seu escopo de atuação.

Os discursos acerca da defesa do cinema brasileiro perpassam o cinema pela ótica educativo, pela dimensão do cinema como artefato comercial, a manufatura mercadológica de uma indústria cinematográfica e os que vislumbram o cinema como campo de propaganda e difusão de ideários.

O discurso proferido por Getúlio Vargas em 25 de junho 1934, nos dá subsídios para entender como o Estado Varguista se valia do cinema, e como isso está de acordo com os projetos que essa gestão buscava alcançar. Em primeiro lugar afirma o compromisso do governo com a soberania nacional: “Valorizar a nossa produção, em todas as esferas da atividade, proteger as nossas indústrias reais, melhorando-lhes as condições...”<sup>4</sup>. Revela o caráter preponderante do cinema como mecanismo de utilização política com vistas à formação da sociedade brasileira: “Ora, entre os mais úteis fatores de instrução de que dispõe o Estado moderno, inscreve-se o cinema.”<sup>5</sup> Reconhece e afirma o cinema como um componente cultural: “Elemento da cultura, influenciando diretamente sobre o raciocínio e a imaginação...”<sup>6</sup>. E finalmente compara o dispositivo cinema com o dispositivo livro, instaurando uma visão do cinema como ferramenta da educação:

O cinema será, assim, o livro de imagens luminosas, no qual as nossas

---

<sup>4</sup> VARGAS, Getúlio. “O cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país”

<sup>5</sup> idem.

<sup>6</sup> Ibidem.

populações praieiras e rurais aprenderão a amar o Brasil, acrescentando a confiança nos destinos da Pátria. Para a massa dos analfabetos, será essa a disciplina pedagógica mais perfeita, mais fácil e impressiva. Para os letrados, para os responsáveis pelo êxito da nossa administração, será uma admirável escola.”<sup>7</sup>

Buscava-se a formação por meio da educação de um novo povo brasileiro, uma identidade positiva do trabalhador brasileiro, conformar o sentimento de brasilidade, educar as massas com os conteúdos que o Estado estabelecia ser o ideal de educação e cultura, difundir a ideologia nacionalista. Tudo isso fazia parte de um grande projeto, que a educação tinha a missão de operacionalizar, mas o cinema visto seu caráter massivo, atrelado as modernas mídias culturais era ferramenta fundamental. Tais preceitos estão alinhados com a legislação para o setor cinematográfico efetivado no período.

Em 1930, o presidente Getúlio Vargas criou o Ministério do Negócios da Educação e Saúde Pública (MES) <sup>8</sup>. Inicialmente chefiado por Francisco Campos, mas liderado pelo Gustavo Capanema no seu período mais prolífico. Foi através da criação deste ministério que pela primeira vez a cultura foi pensada em seu caráter institucional. Por meio de decretos surgiam disposições que objetivavam desenvolver a cultura brasileira<sup>9</sup>. Segundo Lia Calabre: “acreditava-se que a população brasileira possuía um baixo nível cultural originado pela falta de acesso e conhecimento da produção artística e cultural.” (CALABRE, 2009, p. 17). Nesse sentido o papel buscado pelo Estado era o de educar a população para a existência da cultura brasileira. Gustavo Capanema por meio do MES promoveu em sua gestão uma ampla atuação na área da cultura que englobou e buscou desenvolver diversos segmentos culturais (dentre os quais, o cinema), envolveu nas ações do ministério intelectuais com reconhecida atuação cultural, fundou museus, estabeleceu uma profunda preocupação com a questão do patrimônio.

No campo cinematográfico, será a primeira vez na história do país que o cinema vira pauta de governo. Um campo de acionamento de políticas públicas e legislações que normatizem o setor, que materialize as demandas políticas que surgem dos atores envolvidos, que organize mesmo o setor segundo determinados parâmetros de atuação. De certa forma o período do governo provisório de Getúlio marca a inauguração da institucionalização do cinema brasileiro.

---

<sup>7</sup> *ibidem*.

<sup>8</sup> Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930.

<sup>9</sup> No artigo 5 do mesmo decreto, diversas institucionais culturais passaram a ficar a cargo do novo ministério: a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música, a Escola Normal do Artes e Ofícios Venceslau Braz.

### 2.3.1 A primeira regulação do Estado

Há na história do cinema brasileiro uma eterna batalha (jamais vencida) em prol de uma dita industrialização. Desde cedo, alguns dos agentes do setor cinematográfico perceberam que dois quesitos são fundamentais no processo de industrialização da atividade: o apoio do Estado, e a necessidade de uma organização por meio da união da classe no sentido de traçar e salvaguardar seus objetivos e interesses.

As discussões acerca de um projeto (industrializante) para o cinema brasileiro, desaguaram na fundação da primeira associação que representasse o meio cinematográfico perante as instâncias políticas. A entidade de classe criada foi nomeada como Associação Cinematográfica de Produtores Brasileiros (ACPB)<sup>10</sup>. Com a referida entidade, a classe objetivou “organizar a indústria e pleitear os favores de que a mesma carecia para desenvolver-se”<sup>11</sup>. As características do momento político foram fundamentais na criação da Associação, pois o governo provisório incentivou os setores da indústria do país a organizarem-se politicamente por meio de entidades de classe. Segundo o pesquisador Artur Autran: “Sensíveis aos apelos do governo, os produtores tentam se enquadrar na forma institucional que então toma corpo” (AUTRAM, 2004 p.17)<sup>12</sup>. A ACPB foi fundamental nas discussões que resultaram na primeira legislação de ordem federal para a área: Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. A atividade cinematográfica se despedia, portanto, de um modelo regido inteiramente pelo mercado.

O decreto 21.240 nos ajuda a enxergar a postura do governo varguista na condução política do Brasil. Era uma política que se colocava na posição central da política cinematográfica, árbitro dos conflitos, revelando um tipo de postura do Estado que centraliza as disputas da sociedade em seu bojo. A inauguração da regulação da atividade cinematográfica pelo Estado se deu de maneira a responder as demandas de todos os setores do fazer cinematográfico, ou seja, a questão da produção, da exibição, da censura, passando pela questão da importância de subsidiar a importação da película cinematográfica, dentro outros.

---

<sup>10</sup> Getúlio Vargas foi eleito presidente de honra da associação.

<sup>11</sup> CARIJÓ apud AUTRAM.2004

<sup>12</sup> Essa dimensão do interesse do Estado na organização dos setores produtivos em entidades e sindicatos parte da forte premissa da década de 1930, com um desenho de organização social em que sociedade civil começa a se formar como a arena de intermediação entre os indivíduos e o Estado, surgindo todo um dispositivo institucional a absorvê-la, de forma a representar-se como o demiurgo das relações sociais. Nesse sentido, a presença do Estado pauta-se como o mediador das relações particulares.

Debruçando-se sobre o documento pode-se elucidar as questões e prerrogativas que estavam em jogo. A resolução entende a importância do cinema como meio de diversão, e defende sua regulamentação usando o desenvolvimento da cultura popular como justificativa para tal. O decreto surgia sob uma justificativa que considerava o cinema: “um meio de diversão, de que o público já não prescinde, oferece largas possibilidades de atuação em benefício da cultura popular, desde que convenientemente regulamentado”. Ou seja, o cinema era reconhecido pelo governo como um bem de profunda importância cultural e instituiu a urgência de sua devida regulamentação.

O decreto 21.240, foi um desenho de política cultural bastante complexo em sua estrutura, posto que procurou delinear uma atividade cultural por um caminho que promovesse a cultura brasileira e que tivesse esse teor de conhecimento, algo que pudesse enriquecer a intelectual e culturalmente a população. Foi também um decreto que inaugurou o acolhimento do cinema pelo estado, normatizando, condicionando e configurando uma série de órgãos, grupos e associações que foram construindo toda uma dimensão política para o setor audiovisual do país, surgiram igualmente departamentos, grupos de trabalho e comissões. Era o início mesmo de uma institucionalização do cinema. O decreto nos revela uma estrutura que procurasse contemplar a dimensão cultural e também (ainda que de maneira incipiente) a sua dimensão econômica (os produtores e os exibidores foram a ponta das ações). Os outros decretos posteriormente promulgados durante esse período nos revelam apenas pequenas alterações do desenho político pensado com o decreto 21.240 de 1932.

### **2.3.2 O Surgimento da Censura**

O decreto constitui a criação da censura, considerando a primazia da educação popular e garantindo (e exigindo) que os filmes exibidos, tenham o caráter educativo/cultural. No texto de justificativa do documento percebemos a preocupação do Estado brasileiro no desenvolvimento cultural do país por meio do cinema, claro de forma centralizadora, com o próprio governo ditando as regras a sua maneira, e pautando do ponto de vista do conteúdo, o que devia ser considerado próprio ou impróprio:

“Considerando que, a exemplo dos demais países, e no interesse da educação popular, a censura dos filmes cinematográficos deve ter cunho acentuadamente cultural; e, no sentido da própria unidade da nação, como

vantagens para o público, importadores e exibidores, deve funcionar como um serviço único, centralizado na capital do país.”<sup>13</sup>

Entre outras atribuições, o documento visava centralizar o serviço de censura no âmbito federal por meio da configuração de uma comissão de análise dos filmes, além de proibir qualquer outro tipo de manifestação que atue de forma paralela ao efetivado pelo poder central: “Em nenhum ponto do território nacional os filmes certificados pelo Ministério da Educação e Saúde Pública podem ser sujeitos à outra qualquer censura ou revisão.”<sup>14</sup> Ao descrever a formação da equipe de comissão de censura percebe-se que os parâmetros de análise não parecem ficar restritos somente ao campo educativo/cultural, mas perpassa outras visões de julgamento, como uma vertente que indicava uma postura policial diante da produção cultural do período.

A comissão de censura além de contar com a presença de um professor designado pelo ME, de um educador designado pela Associação Brasileira de Educação<sup>15</sup>, do diretor do Museu Nacional conta também com a presença de um chefe polícia e de um membro do juizado de menores.

### 2.3.3 Política cinematográfica pelo viés do cinema educativo

Outra característica basilar do decreto 21.240 é que o Estado condiciona o acesso ao produto fílmico pelo seu caráter educativo. No artigo 12, está estipulada a obrigatoriedade do setor exibidor em projetar em cada programa também um filme considerado educativo pela comissão de censura. Cria-se o Convênio Cinematográfico Educativo, maneira encontra pelo governo de intermediar as necessidades reclamadas pelo meio cinematográfico, apesar do seu enfoque se dar mais seara educativa da atividade. Ou seja, concedia ajudas fiscais “aos interessados na indústria e no comércio cinematográfico”, em troca de compensações de ordem educativa. Os objetivos principais do convênio são estipulados no primeiro parágrafo do artigo 15:

“I - A instituição permanente de um cine-jornal, com versões tanto sonoras como silenciosas, filmado em todo o Brasil e com motivos brasileiros, e de reportagens em número suficiente, para inclusão quinzenal, de cada número,

<sup>13</sup> Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932.

<sup>14</sup> idem.

<sup>15</sup> A ABE era uma sociedade civil, de adesão voluntária, que reunia professores e interessados em educação, fossem jornalistas, políticos, escritores ou funcionários públicos.  
Fonte: [https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/ASSOCIAÇÃO%20BRASILEIRA%20DE%20EDUCAÇÃO%20\(ABE\).pdf](https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/ASSOCIAÇÃO%20BRASILEIRA%20DE%20EDUCAÇÃO%20(ABE).pdf) acesso: 07 de maio de 2019.

na programação dos exibidores.

II - A instituição permanente de espetáculos infantis, de finalidade educativa, quinzenais, nos cinemas públicos, em horas diversas das sessões populares.

III - Incentivos e facilidades econômicas às empresas nacionais produtoras de filmes. e aos distribuidores e exibidores de filmes em geral.

IV - Apoio ao cinema escolar. “

Percebe-se a disposição na construção da política cinematográfica implementada pelo decreto de um desenho de atuação na produção, mesmo que sejam de cine-jornais e documentários visando a informação da população brasileira sobre seus próprios “assuntos” (temas nacionais). O artigo 18 determina: “taxa cinematográfica para a educação popular”, a ser cobrada por metragem, à razão de \$3, por metro, de todos os filmes apresentados à censura, qualquer que seja o seu número de cópias [...]”. A dimensão do cinema educativo ultrapassa, portanto, o terreno escolar para ser articulado, também com o cinema dito comercial, visando com isso alcançar uma maior parcela da população, especificamente os que não estavam na escola. Sobre essa questão o decreto será elucidativo: “Considerando que os filmes educativos são materiais de ensino, visto permitirem assistência cultural, com vantagens especiais de atuação direta sobre as grandes massas populares e, mesmo, sobre analfabetos ...”

Sobre esse ponto é interessante notar que uma brecha é aberta no sentido de englobar o próprio cinema brasileiro como um todo como filme educativo:

“3º Serão considerados educativos, a juízo da comissão não só os filmes que tenham por objeto intencional divulgar conhecimentos científicos, como aqueles cujo entrecho musical ou figurado se desenvolver em torno de motivos artísticos, tendentes a revelar ao público os grandes aspetos da natureza ou da cultura.”

Tal fragmento revela algo como se a obra fílmica nacional por si só, pelos seus temas, cenários e claro por ser produzida em território nacional, já possuísse em seu cerne o caráter cultural necessário para educar, instruir e revelar para as massas a cultura manifestada Brasil. O aspecto mercadológico também ficava condicionado a questão educativa, revelando com isso um aspecto economicamente limitador, como se o cinema brasileiro só pudesse existir economicamente se cumprisse um papel previamente definido pelo Estado.

Dentro desse contexto temos a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE). Apesar de sua institucionalização ter se dado em 1937, em meados de 1936 já havia uma comissão que iniciou os trabalhos de produção e distribuição de filmes educativos para

serem exibidos nas escolas do Brasil. O Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) produziu filmes sobre diversos temas e tinha um escopo de atuação arrojado, produzia filmes com a bitola 16mm mudos, mais voltados as instituições de ensino, produzia também filmes sonoros em 35 mm mais rebuscados e populares para exibição no circuito comercial de exibição. Enfim, havia uma produção muito mais prolífica vinda do INCE do que dos próprios produtores. O instituto tinha como função documentar tudo que fosse relevante no sentido de apresentar o Brasil, para difundi-las principalmente, no sistema escolar: registrando manifestações culturais e informações científicas. Realmente era a configuração de toda uma imagem do Brasil que era exibida aos alunos do país, seus costumes, culturas, geografias. “Todo o processo de produção dos filmes do INCE era realizado pelo próprio instituto: revelação, montagem, gravação de som, copiagem e filmagem em estúdios.” (CF. SOUZA APUD SIMIS 2015 p.34), o que atesta mais uma vez a disposição centralizadora do governo Vargas e a primeira experiência estatal no campo da produção de filmes. Veremos isso se repetir com outra configuração em um momento posterior, mas com um caráter igualmente autoritária, normatizador e centralizador.

#### **2.3.4 A estruturação da censura: o DPCD e o DIP**

Já em 1932, por meio do já analisado decreto 21.240, foi proposto a criação de um “órgão técnico” que buscasse entender a utilização dos dispositivos e tecnologias do cinema a fim de utilizá-lo para a difusão cultural. Tal proposta demonstra um apuro na construção de uma política cultural no sentido de criação de todo um aparato institucional com objetivo de desenvolver a área cinematográfica inserindo-o no corpo do Estado. O órgão só foi de fato institucionalizado por meio do decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934, que cria sob a alçada do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e não do Ministério da Educação e Saúde<sup>16</sup>, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC). É a inauguração de um órgão estatal destinado a utilização dos instrumentos e meios de difusão, dentro eles setor de cinema.<sup>17</sup> A função do DPDC, no campo do cinema, era pôr em prática toda a legislação protecionista e também repressiva criada para o setor, bem como desenvolver a função educativa do cinema. Ações como a obrigatoriedade de exibição do curta-metragem brasileiro, incentivos e vantagens

---

<sup>16</sup> A contragosto de Capanema posto que o ministro almejava desenvolver e administrar os temas relativos a cultura de massas dentro do Ministério da Educação e Saúde.

<sup>17</sup> Segundo o decreto compete ao órgão: “estudar a utilização do cinematógrafo, da radiotelegrafia e demais processos técnicos e outros meios que sirvam como instrumento de difusão”

aos cineastas, ficava sobre a alçada do DPDC. As atribuições do departamento previstas no decreto de 1934 reconfiguraram o desenho cinematográfico. Segundo o autor Carlos Aguiar Almeida:

“A obrigatoriedade de exibição de filmes de curta-metragem, as vantagens e incentivos previstos pelo decreto de criação do DPDC abriam novas possibilidades para uma indústria que parecia estar com o seu desenvolvimento no território brasileiro assegurado” (ALMEIDA, 1999, p.82).

Com a revelação do autoritarismo que se impunha, o regime do Estado Novo assumiu como projeto de sua própria legitimação a utilização do cinema (os meios de comunicação no geral, como também o rádio) como aparato de propaganda, se afastando do projeto educativo que norteou a política cinematográfica a partir de 1932. A mudança de rumo na utilização do cinema ocorre de maneira gradual, já no DPDC que passa por um processo de reorganização interna para cumprir um papel propagandístico, funcionando como um propagador dos ideários do regime e construindo uma predeterminada imagem do governo.

A questão da propaganda política é algo estratégico em todos os regimes, sejam democráticos ou não. No regime totalitário, pela propensão a centralização e monopólio do poder de comunicação, desenvolve-se práticas de censura, controle de informações, manipulação de dados. A reboque dessa configuração, a comunicação de massa se tornou a principal ferramenta do Estado Novo na comunicação com o país.

A partir de 1937, com a instauração da Ditadura do Estado Novo, o DPDC dá passagem ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) que ganha contornos de mecanismo de controle ao lidar com toda a área da comunicação do Estado. O DIP era um órgão ligado diretamente ao presidente da República, e foi a medida mais propositiva do Governo Vargas para o setor até aquele momento. No caso do cinema a intervenção do DIP se dava em todas as áreas, ia desde a censura, passando pelo fomento, fiscalização e pela produção de filmes. A centralização do controle de informações, e a expansão do poder de propaganda do Estado levam a centralização do poder simbólico, e o DIP era órgão responsável por administrar tal centralização. O Departamento possuía uma estrutura que possibilitava o governo atuar em diversas frentes da cultura: Divisão de Divulgação, Divisão de Radiodifusão, Divisão de Cinema e Teatro, Divisão de Turismo, Divisão de Imprensa e Serviços Auxiliares. Era um momento em que o Estado Novo buscou conferir uma imagem mítica a sua gestão e a figura de seus integrantes. Para por tal projeto em prática produziu um amplo espectro de imagens que construía uma certa imagem do Getúlio Vargas e de seu governo: “Getúlio foi filmado inaugurando obras, serviços públicos, excursionando por vários Estados, visitando

estabelecimentos militares, institutos, escolas, tribunais, discursando em datas comemorativas” (SIMIS, 2015 p.44). O DIP, por meio dos filmes de propaganda construía todo um arcabouço imagético do Estado Novo calcado numa dimensão afetiva, no vislumbre de um líder quase demiúrgico, onipresente, atento as diversas instâncias do país<sup>18</sup>.

É interessante notar como já na década de 30 o Estado brasileiro adentra a campo da produção de filmes, tornando-se produtor mesmo. Os filmes educativos e os cine-jornais ocupavam um espaço do mercado exibidor por conta da obrigatoriedade de exibição do curta metragem antes do filme estrangeiro

### 2.3.5 Do longa metragem

Com o golpe de 1937, inicia-se o período do Estado Novo, o setor cinematográfico se depara com novas transformações na política para área. Por meio do decreto-lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939, que normatiza a atividade de imprensa e propaganda do país seguindo o viés da censura, expandindo a vigilância na área de imprensa, propaganda e do cinema, possui em seu texto um capítulo destinado especificamente a atividade cinematográfica. Entre os artigos que atualizam a questão da censura nos filmes, o artigo 33 do mesmo decreto estipula a obrigatoriedade de exibição para os filmes de longa-metragem.

“Art. 33. Cada programa de cinema, que contiver um filme de metragem superior a mil metros, só poderá ser exibido quando dele fizer parte um filme nacional de "boa qualidade", sincronizado, sonoro ou falado, natural ou posado, filmado no Brasil, e confeccionado em laboratório nacional, com medição mínima de 100, metros lineares.”<sup>19</sup>

A medida de criar uma reserva de mercado para o filme de longa-metragem brasileiro foi um passo importante, primeiro porque é a garantia de um mínimo de produção nacional em exibição e foi a primeira vez na história em que se tentou garantir alguma presença do produto brasileiro de longa metragem em seu próprio mercado<sup>20</sup>. Segundo porque o formato longa metragem notadamente o de ficção, foi se tornando o produto mais rentável do setor

---

<sup>18</sup> O trabalho de propagação do regime não ficava somente na esfera do cinema, mas atuava em todo o espectro cultura de massa. Nesse sentido, o DIP produziu não somente os cines- jornais e os documentários de propaganda, mas folhetos, revistas, livros, programas de rádio etc.

<sup>19</sup> Decreto-lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939.

<sup>20</sup> Os produtores nacionais denunciavam que as empresas estrangeiras, que eram as responsáveis pela configuração da programação dos cinemas, não adquiriam o produto nacional, como forma de garantir a manutenção de seu monopólio.

cinematográfico, ou seja, longa-metragem é a representação industrial da produção cinematográfica. Tornava-se preciso garantir que o setor de produção de filmes de longa-metragem brasileiro também alcançasse tal dimensão. Entretanto há autores que criticam tal decisão. Jean Claude Bernadet em texto que aborda a presença do Estado no cinema brasileiro crítica a medida:

“... quando se deveria ter sido criada é para o filme importado. Era limitar a importação e circulação do filme estrangeiro. 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.” (BERNADET, 2009 p.54)

Já a pesquisadora Anita Simis entende a importância não só de salvaguardar a produção nacional, como também abrir a possibilidade dos cineastas de se inserirem no próprio mercado:

[...] Ora, tendo em vista que até 1939 não havia nenhuma outra medida legislativa de incentivo à produção cinematográfica, a não ser a diferença de um para dez na taxa alfandegária imposta aos filmes virgens em relação aos filmes impressos, a obrigatoriedade de exibição para os filmes foi em grande medida responsável pela salvação da produção cinematográfica nacional. (SIMIS, 2010, p. 75)

Considerando tais visões, pode-se concluir que a medida da reserva de mercado de fato foi importante pela afirmação do filme brasileiro e pelo reconhecimento do Estado dos entraves que a atuação das empresas estrangeiras impôs aos produtores brasileiros, nesse sentido o Estado Novo se interessou fortemente em satisfazer os produtores. Entretanto, tal medida não buscou de fato o desenvolvimento de uma produção nacional que se desenhasse de forma a competir nas mesmas circunstâncias do produto estrangeiro, ou um projeto de industrialização completa da atividade, sendo uma medida apenas paliativa e que não reconfigurou a lógica que regia o setor. Fundamentos que eram pautados na esparrela dos “dois pesos, duas medidas”, uma para o filme estrangeiro e outra para o filme brasileiro.

O cinema foi tratado com especial esmero durante a estadia de Getúlio Vargas na cadeira de presidente da República. Sua forma inédita (inaugurando uma política) no trato com a atividade cinematográfica estava ancorado a preceitos dos mais modernos, que já entendia o cinema como um meio complexo e de usos dos mais variados. Analisando os decretos, medidas governamentais e a própria forma de organização da classe percebe-se o desenho institucional de como o governo vislumbrou o cinema, suas práticas e usos.

O governo que surge a partir de 1930, articulou as políticas públicas para construção de um uso de cinema que auxiliasse a integração nacional, inserido no projeto de configuração do

moderno Estado brasileiro. Na disposição de construir a unidade cultural do país, o cinema deveria auxiliar de forma pedagógica o projeto formativo do Brasil moderno.

Toda a regulamentação (a primeira na história do país que procurou normatizar e regular o setor de cinema) procurou condicionar a atividade na construção e no intrínseco viés educativo do artefato fílmico, modernamente entendendo o cinema como um meio cultural massivo com poder de informar e revelar informações e culturas com a força própria da imagem-movimento. O cinema como mecanismo formativo do Estado nacionalista tinha o papel de integralizar culturalmente o Brasil. Apesar da importância dessa percepção, o projeto varguista de fato moderou em alguma medida o mercado cinematográfico, mas não enfrentou a presença estrangeira, apenas injetou alguma da produção nacional.

A política cinematográfica no período de 1932 a 1945 espelham o próprio modo de fazer política de Getúlio Vargas, revelam também o papel crescentemente preponderante do cinema na cultura brasileira.

### **3 PRIMEIROS PASSOS NA POLÍTICA INDUSTRIAL: DA EMBRAFILME AO ROMPIMENTO NEOLIBERAL**

Chegamos a um momento das políticas audiovisuais do Brasil que é considerado pelo setor como um marco no campo de formulação de políticas para a atividade cinematográfica. Foi um momento da história das políticas culturais de intensa discussão acerca da necessidade e importância do fomento as atividades culturais pelo Estado em consonância com as discussões acerca da soberania nacional e do interesse do Brasil de se configurar como um relevante polo produtor no contexto global. Trata-se de um período em que o país viu um forte processo de industrialização e desenvolvimento, mas também de triste arrefecimento das liberdades individuais, políticas, sociais e também culturais. É um período histórico recheado de contradições. Veremos como se deu as características inerentes desse período no campo político, social, econômico e o desenlace de tais questões no campo cinematográfico brasileiro.

#### **3.1 Ato I: Germinando uma política industrial para o cinema brasileiro no período pré-Embrafilme (1950-1960)**

No bojo do quadro histórico/econômico do período em que se verifica um considerável desenvolvimento industrial do Brasil, com visões idealizadas e modernizantes sobre a nação, a classe cinematográfica imbuída por mesmo clima, surgirá com o pensamento desenvolvimentista como projeto para o setor cinematográfico. A configuração de uma disposição industrializante e a negação do subdesenvolvimento enquanto destino para o cinema no Brasil significava muito mais que a industrialização da atividade cinematográfica pois “ela simbolizava a própria modernização do país.” (BAHIA, 2012).

Em parte, o movimento em prol da industrialização surge se contrapondo a supremacia do cinema oriundo de Hollywood que a partir do pós segunda guerra encurralou o mercado e a estética das cinematografias nacionais. Esse é o período também em que o imperialismo cultural norte americano se fazia mais presente. Tal vulto influenciou toda uma série de narrativas políticas, ações e discussões que transcendem o campo do cinema, mas da própria cultura brasileira ao redimensionar o papel da produção cultural nas demandas do país. A pesquisadora Lia Calabre também atesta esse caráter das motivações culturais do período: “... as questões da cultura ganharam maior importância dentro da área do planejamento público e passaram a ser incluídas no rol daquelas ligadas a problemática do desenvolvimento” (CALABRE, 2009, p,

58). Portanto, em prol do reposicionamento econômico e político do país, as novas dinâmicas entre cultura e desenvolvimento foram obrigando o Estado e a administração pública a desenvolverem medidas no sentido de fazer a cultura brasileira se incluir entre os ditames do progresso. Uma remissão às reflexões de Renato Ortiz nesse caso nos parece também providencial: “Falar em cultura brasileira é discutir os destinos políticos de um país.” (ORTIZ, 1988). Sua afirmação sincretista dá a cultura um papel fundamental no campo da política.

Sobre a questão da intersecção entre cultura e mercado, atestamos no período histórico verificado, os vultos iniciais do desenvolvimento de um mercado de bens culturais, a cultura popular de massa (a televisão, o rádio, a música) com grande poder de afeto sob a população. Mas como se deu a percepção de tal fenômeno no Brasil? O surgimento do desenvolvimento do mercado de bens culturais que tenciona a necessidade de uma produção cultural nacional; o advento do ideário desenvolvimentista na economia que é equacionada pelo viés industrialista e as experiências no campo do privado que foram colocando em prática modelos de atuação econômica do setor, formam o arcabouço das discussões de um projeto que o setor cinematográfico deveria seguir.

Para a classe, que assistia a supremacia do cinema norte americano em seu próprio país, restava os indícios de uma percepção de que a produção cinematográfica brasileira deveria ser incluída entre as demandas da modernização do país.

### **3.1.1 A classe debate: conselhos, congressos e ideologias para uma política cinematográfica**

Os debates em torno do entendimento da produção cinematográfica do Brasil foram se tornando cada vez mais complexos a partir da década de 1940. É claro que o ideário da presença da produção nacional no mercado de salas de cinemas sempre existiu, mas foi tomando corpo para além da instância do INCE que cada vez mais parecia limitador, pela forma mesmo como o setor foi se desenhando com o passar dos anos.

Multiplicam-se também as iniciativas de organização da classe por meio de associações que desenvolvem discussões acerca das características próprias do fazer cinematográfico brasileiro. Tornava-se necessário elucidar que os cineastas precisavam encontrar um modelo de produção que fosse adequado a realidade do Brasil. “Não é apenas uma questão de linguagem,

mas era também uma questão de produção” dirá Miguel Pereira <sup>21</sup>. Sem dúvida a sobrevivência do cinema brasileiro parecia passar pela profunda reflexão sobre o modelo de produção e a configuração de uma filosofia de ação que partissem em busca da conquista do mercado interno. Ao vislumbrar no Estado as chances de afirmação da cinematografia brasileira no âmbito da indústria, vão surgindo, da própria classe, correntes de pensamento, diálogo e atuação distintos, compondo um panorama dos anseios e desejos na formulação de uma política para o campo cinematográfico.

Em 1947, surge a proposta de criação do Conselho Nacional de Cinema (CNC), por meio de Jorge Amado, integrante do Partido Comunista Brasileiro. A proposta surge ainda com profundas características centralizadoras, contendo normas para a regulação das diferentes cadeias do cinema: produção, distribuição e exibição bem como normativas para a importação de filmes estrangeiros. O CNC não propunha nenhum grau maior de ruptura com o que havia sendo proposto para o setor cinematográfico. Não se tem ainda neste momento a configuração de uma política cinematográfica efetiva, o projeto é uma proposta ainda muito baseada no modelo getulista de Estado regulador, por mais que se tenha a continuidade da institucionalização do cinema brasileiro (o que por si só já é importante) as ações ainda são diminutas e não partem do micro para o macro. Está longe de uma visão do setor que prospecte ações, como por exemplo, da dimensão do cinema como um lugar de opção de geração de emprego e renda perante o conjunto da população e de prospecção de cenários que vise a chegada a um cenário diferente do visualizado no período vigente do projeto. O entendimento do projeto de Anita Simis nos parece, entretanto, revelador:

Executor das normas e regulamentos nos termos propostos pela lei abrangeria todas as atividades cinematográficas com poder de fiscalização, orientação e incremento de todos os setores ligados a cinematografia nacional, bem como a fiscalização e o controle sobre a importação, a distribuição e exibição de filmes estrangeiros em território brasileiro. (SIMIS, 2015, p.133)

Portanto tal projeto ocupa apenas um lugar de apoio ou a “política do mínimo necessário”, não sendo o suficiente para provocar uma transformação no mercado cinematográfico nacional. É sob o embate da questão nacional, influência do período getulista e a questão de um tipo de desenvolvimentismo que se tornou característicos dos anos JK que veremos a classe debater. É a partir dos congressos nacionais que uma postura propositiva da

---

<sup>21</sup> O desafio do Cinema: a política do Estado e a política dos autores. Ismail Xavier, Miguel Preira e Jean Claude Bernadet. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1985

classe cinematográfica ganha corpo e voz. Veremos a trajetória destas mobilizações e as influências políticas na atividade cinematográfica brasileira.

O fracasso do surto industrial dos produtores cinematográficos acabou por unir a classe em torno da necessidade de organização política. Tal condição propiciou o surgimento de comissões, grupos de estudo, congressos e associações que foram gota a gota formulando e postulando algumas políticas de caráter sistêmico para o cinema brasileiro. Como vimos o caminho de uma atuação consistente do Estado para com a corporação demandava um alto grau de organização da política, pois envolvia acionar a câmara dos deputados, formular projetos de leis etc.

Tal processo de política da corporação cinematográfica nos anos 50, culmina com a feitura de três congressos que terão um grau de importância preponderante na formulação e políticas para a área no período além do caráter de reunião dos entes da área: O I Congresso Paulista do Cinema Brasileiro que foi realizado no primeiro semestre do ano de 1952, o I Congresso Nacional de Cinema também realizado em 1952 e o II Congresso Nacional de Cinema em 1953.

Os congressos de cinema a luz do tempo presente, nos dão pistas das grandes problemáticas que a atividade enfrentava. Tais eventos também foram campos de oportunidade de se chegar ao senso comum em algumas questões conceituais a fim de se conseguir alcançar um denominador comum político acerca do fazer cinematográfico. Partindo do entendimento de alguns autores que se debruçaram sobre os temas e falas oriundas desses eventos, podemos traçar alguns temas que se aglutinam ou se repetem revelando que algumas problemáticas eram demasiado urgentes e repletas de dissidências.

Vale a pena ressaltar algumas características incluídas no documento produzido ao final do I Congresso Nacional do Cinema Brasileiro<sup>22</sup>. O documento já em suas primeiras frases caracteriza um sentimento de conectividade entre os membros e revela que as discussões apesar de recheadas de contrastes, mesmo assim se encontravam imbuídas de um sentido sinérgico: “... a manutenção de um clima absolutamente democrático onde as próprias divergências temporárias nada mais foram do que uma eloquente manifestação de todos ao alvo comum de um cinema brasileiro melhor, mais forte e mais brasileiro” ( PEREIRA, 1973 p. 234).

A problemática da definição de “Produto Brasileiro” a fim de explicitar ao Estado quem seriam os beneficiados ou contemplados e delimitar as políticas no limite dos realizadores

---

<sup>22</sup> Estamos usando como fonte o livro de Geraldo Santos Pereira, que reproduziu na íntegra o documento que sintetizou os temas e discussões ocorridos no referido congresso.

brasileiros e do filme nacional. Isso significa uma série de características tais como: capital 100% brasileiro, argumento e roteiro escrito por brasileiro ou estrangeiro radicado no país bem como falado em português e com equipe técnica com uma percentagem estabelecida pela lei dos dois terços. Entretanto tal documento reitera o desejo da classe em conexões comerciais internacionais com outros países produtores de filmes. Isso fica claro no item 7 do documento: “O I Congresso Nacional do Cinema considera vital para o cinema brasileiro o estabelecimento de relações comerciais e culturais com todos os países produtores de filmes e de material cinematográfico” (PEREIRA, 1972 p. 236). Esse item se revela ambíguo na medida em que não deixa claro que tipos de relações seriam interessantes desenvolver entre os outros países e que medidas específicas seriam tomadas para cumprir tal meta. Interessante também notar que uma das grandes discussões que atravessam a política cinematográfica do país se dá justamente na presença do produto estrangeiro no mercado cinematográfico. Tal movimento revela uma postura de não rompimento com nenhum país que possivelmente esteja ameaçando a economia cinematográfica brasileira. Foi ressaltado a necessidade de uma articulação mais próxima com o congresso nacional, nesse sentido optou-se pela formulação de uma comissão com a missão de articular um lobby junto ao parlamento. Esse entendimento se mostrará prolífico com o passar dos tempos.

A chegada de Juscelino Kubitschek ao poder (1956-1961) representa também o surgimento de algumas inovações no campo das políticas públicas do país. Com um olhar desenvolvimentista sob a economia do Brasil, visando a substituição de importações, com o desenvolvimento de outros setores produtivos, mas financiado por capital estrangeiro, o presidente juntamente com sua equipe econômica cria uma série de assertivas visando a construção de uma política econômica baseada numa espécie de “malha setorial”. Partia-se de uma visão setorial da economia do Brasil, e elencava-se uma série de metas visando primordialmente transformar a economia do país tendo como base a indústria. Tal política acabou sendo conhecida como “Plano de Metas”, e apesar de ter sido fundamentada durante a gestão da JK, manteve influencia posteriormente, porém com menos vigor.

Para pôr em prática tal política, foram fundados os chamados “Grupos Executivos”, órgãos de caráter administrativo com objetivo de configurar e aplicar políticas e medidas que visassem justamente as atividades industriais escolhidas na aplicabilidade do Plano de Metas. Esses grupos estavam ligados ao Conselho de Desenvolvimento, um organismo subordinado diretamente a presidência da república que tinha como objetivo a elaboração dos programas setoriais definidos pela política econômica do governo. Os grupos executivos tinham a

característica de serem mais ágeis na implementação de políticas justamente por não passarem necessariamente pelo crivo e influência do poder legislativo.<sup>23</sup>

O decreto 44.853 de 13 de novembro de 1958, inserido no corpo legislativo do ministério da Educação e Cultura, estabelece a criação do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC)<sup>24</sup>. A missão desse grupo era prospectar um plano nacional de ação para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Nesse sentido: “Propor ao Presidente da República medidas que se destinem a incentivar e aprimorar o cinema nacional.” (BRASIL, 1958). Com a presença de um grupo de estudos ligado diretamente ao campo executivo do Estado ampliando a dicção do setor junto ao poder central e configurando um sentido complexo as políticas cinematográficas.

Entretanto, apesar desse grande passo na configuração de política pública para o setor, A disposição do Estado em criar apenas um grupo de estudos e não um grupo executivo na maneira como os outros setores estratégicos da indústria brasileira corrobora com a tese de que o setor cinematográfico ainda é colocado em um segundo plano e ainda é visto com um olhar que difere dos outros setores industriais.

É somente sob a égide de Jânio Quadros, em 1961 que é criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE) um órgão com mais vigor na configuração de ações para o campo cinematográfico. A criação do GEICINE surge com uma proposta de articulação interministerial na configuração de ações para o campo, nesse sentido, os membros natos do grupo estipulado pelo decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro de 1961, vão deste o presidente da república até um representante do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, pelo Ministério da Educação e Cultura, das Relações Exteriores, da Justiça e Negócios Interiores bem como representantes da seara fiscal do Estado brasileiro, como representante da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; representante da Superintendência da Moeda e do Crédito; representante da Carteira de Comércio Exterior; representante da Carteira de Câmbio.

---

<sup>23</sup> Durante o governo Kubitschek, foram criados os grupos executivos da Indústria Automobilística (GEIA), o mais importante e de maior rendimento da Indústria de Construção Naval (Geicon), da Indústria Mecânica Pesada (Geimape) e de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE). Ainda no mesmo governo, o Geicon foi substituído pelo Conselho Coordenador da Indústria de Construção Naval (Cocicon). (fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/grupos-executivos>)

<sup>24</sup> Os autores José Mario Ortiz Ramos (1983, p. 25) e Geraldo Santos Pereira (1973, p.252) atestam uma campanha difamatória e reações negativas de entes interessados na supremacia e manutenção da situação do cinema estrangeiro no mercado brasileiro, advindos principalmente da Motion Pictures Association of America (MPA)

Analisando de forma comparativa os decretos de criação dos dois grupos<sup>25</sup>, não há nada que seja muito discrepante em termos de atribuições, ou seja, os objetivos se mantiveram nesse lugar de estudo, apoio e estímulo, reunião de dados, proposição de ações no âmbito econômico e também cultural. Entretanto, tal iniciativa, ao evoluir do CEIC para o GEICINE ganha uma dimensão mais articulada politicamente e mais complexa do ponto de vista operacional. Por exemplo: o decreto 44.853 contém 5 artigos, já o decreto 50.278 possui 17 artigos. Além desse caráter quantitativo, o decreto que cria o GEICINE possui um sistema de decisão por meio de maioria de votos (Art. 4º) e uma comissão consultiva cuja missão é assessorar e acompanhar os trabalhos do grupo<sup>26</sup>. Este conselho, segundo o decreto, é formado por representantes dos diversos setores da atividade cinematográfica.

Nos últimos momentos do ano de 1961, o GEICINE apresenta uma série de propostas com o objetivo de normalizar a conjuntura no âmbito da concorrência entre o filme estrangeiro e o filme brasileiro.

Os projetos apresentados de certa maneira parecem traduzir o entendimento da industrialização do setor e a influência do ideário desenvolvimentista no campo cinematográfico. Artur Autran: certamente a progressiva internacionalização do capitalismo no Brasil, representada, por exemplo, pela implantação da indústria automobilística, inspirou os projetos do GEICINE de Flávio Tambelini no sentido de tentar tornar “o concorrente em aliado” (AUTRAN, 2004, p. 116)

No bojo das discussões de um projeto para o cinema brasileiro, outras questões, dessa vez mais nefastas, foram emergindo. Apontava-se para a questão da renda do cinema brasileiro e o subsequente estrangulamento financeiro causado pela fraude na declaração do lucro das produções brasileiras.

No ano de 1964, ao tempo do GEICINE, divulgaram-se estatísticas impressionantes de fraude nas rendas que aquele órgão, antecessor ao INC, considerou alcançar o índice absurdo de 50% dos ingressos vendidos e não declarados para um total de 350 milhões de ingressos (PEREIRA, 1973, p. 44)

---

<sup>25</sup> O decreto nº 44.853, de 13 de novembro de 1958 e o decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro de 1961

<sup>26</sup> Art 11. Compete ao Conselho Consultivo:

a) manifestar-se sobre quaisquer assuntos da competência do GEICINE, quando solicitado pelo seu Presidente;

b) sugerir medidas convenientes às tarefas do GEICINE.

### 3.1.2 O Instituto Nacional de Cinema (INC)

É no ano de 1966 que finalmente surge o Instituto Nacional de Cinema (INC). O artigo 1º do decreto - lei número 43, que cria o Instituto Nacional do Cinema é claro em sua ampliação de atuação no cinema: "... objetivo de formular e executar a política governamental relativa a produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e a sua promoção no exterior." (BRASIL, 1966). Ou seja, a criação de um órgão com força de atuação em todos os "elos" do mercado cinematográfico, da produção efetiva a cobrança de impostos.

Para além desse primeiro artigo que é revelador na expansão de implementação de políticas para o setor, vê-se durante todo o decreto intentos tais como: regular (artigo 4 itens II, III e IV), financiar (itens IV, VIII), produzir (item IX). O Estado com tais medidas vai ganhando ares de protagonista da atividade cinematográfica. Inaugura-se com o INC uma política centralizadora para cinema. Vejamos o que Anita Simis tem a dizer sobre o projeto INC:

Ao contrário da legislação anterior referente a órgãos como o GEICINE, ao qual competia apenas "recomendar", "encaminhar" ou "propor" financiamentos à produção cinematográfica, foi com o INC que o Estado assumiu explicitamente o financiamento da produção nacional de filmes. (SIMIS, 2015 p. 242)

Outra questão que vale a pena salientar posto que é mais uma demonstração do caráter concentracionista do INC é o estabelecimento de sua organização<sup>27</sup>. Além de um presidente, o órgão possuiu um conselho deliberativo constituído por:

"Art. 7º O Conselho Deliberativo, do qual o Presidente do INC é membro nato e seu Presidente, é constituído de:

- Um representante do Ministério da Educação e Cultura;
- Um representante do Ministério da Justiça;
- Um representante do Ministério da Indústria e do Comércio;
- Um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- Um representante do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;
- Um representante do Banco Central do Brasil;

São atribuições do conselho deliberativo do INC aprovar o programa de trabalho e seu respectivo orçamento, ou seja, formular, pôr em prática e administrar as diretrizes políticas e

---

<sup>27</sup> O INC tem como organização: o presidente, conselho deliberativo, conselho consultivo e secretaria-executiva.

fiscais para o cinema brasileiro. Percebemos que o conselho deliberativo possui somente representantes do poder central, oriundos dos ministérios citados e do Banco Central. Não há nessa configuração, que tem o caráter decisório na implementação de medidas, representantes da corporação cinematográfica, a saber, produtores, diretores, exibidores, críticos etc.

A atuação dos representantes do campo cinematográfico surge somente no que concerne ao conselho consultivo, que possui como competências como apresentar propostas as pautas do conselho deliberativo bem comparecer as reuniões para debater, mas sem direito a voto.

Portanto é a partir do INC que vislumbramos o poder central do país interferir no mercado cinematográfico por meio de uma política mais incisiva, alterando regras, suplantando lógicas, impondo novas. Lembrando, que apesar do INC ser uma demanda que vem desde os anos 40, é somente no regime militar que o instituto é materializado. Revelador, no entanto, que os personagens envolvidos na consolidação do INC são aqueles que aderiram de certa forma ao regime imposto pelos militares<sup>28</sup>.

O Instituto também representou para a atividade uma garantia financeira por meio de um mecanismo fiscal para o setor de produção cinematográfica, já começando a ser vislumbrado como a ponta da lança das políticas culturais para o setor. Por meio da lei de remessas, o INC tinha como intento a articulação com o capital estrangeiro

O INC foi uma ação que visou centralizar a atuação do Estado no campo cinematográfico, aplicando normas de proteção ao cinema brasileiro, angariando dispositivos reguladores, legislativos e fiscais. A instituição promoveu uma interferência no mercado cinematográfico, buscando uma articulação com os produtores estrangeiros por meio da Lei de Remessas (um dos primeiros mecanismos de ordem fiscal para um setor cultural no Brasil). Os valores das remessas internacionais foram utilizados para financiar a produção (nesse sentido não mais usando como atributo o cinema educativo, mas já financiando obras que pudessem ocupar o mercado de exibição de longa-metragem. O INC permaneceu funcionando por nove anos e sua influência moldou a atividade cinematográfica de uma forma diversa daquela que estava em vigor quando do seu surgimento. Nesse sentido o INC serviu como uma “proto-ANCINE” porque tal como a agência reguladora, foi um órgão que construiu formas de organização do mercado cinematográfico. Entre as principais medidas do instituto estavam a

---

<sup>28</sup> Flávio Tambellini, o primeiro presidente do INC, publica na Revista Filme e Cultura um artigo com o nome de “Insurreicao contra a derrota” um nítido agradecimento ao governo de Castelo Branco ao apoio ao cinema brasileiro e a criação do INC: “... Munidos de meios e modos para dimensionar em novas e surpreendentes bases o processo de desenvolvimento do cinema no país, a criação do INC foi o depoimento mais importante, mas não o único dessa rigorosa verdade histórica: jamais o cinema brasileiro, contou como no governo Castello Branco, com tão nítido apoio” (TAMBELLINI, 1967, p. 2)

obrigatoriedade da exibição do longa-metragem brasileiro e sua providencial fiscalização, obrigatoriedade da feitura de cópias de filmes estrangeiros em laboratórios brasileiros, a normatização do controle de bilheterias, o recolhimento de valores relativos ao imposto de renda estimados sobre a exploração comercial do produto cinematográfico estrangeiro no mercado nacional para a produção efetiva de filmes brasileiros bem como lançou mão de premiações e incentivos à produção.

O INC como força centralizadora do cinema do país perderá vigor por meio de uma ação “intravenosa” na produção cinematográfica do Brasil. A Empresa Brasileira de Filmes.

### **3.2 O Estado é o Produtor! Decreto-lei número 862: a criação da Embrafilme**

“Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME) e dá outras providencias.”

Em 12 de setembro de 1969 (pós AI-5) é promulgado o decreto lei que cria uma empresa de filmes no escopo do Estado brasileiro<sup>29</sup>. Em seu artigo primeiro fica estabelecido o caráter e as características da EMBRAFILME: Art.1 Fica autorizada a criação da Sociedade de Economia Mista determinada Empresa Brasileira de filmes S.A - Embrafilme com personalidade jurídica de direito privado...”. Há duas características contidas na formulação da EMBRAFILME que julga-se necessário elucidar a fim de perceber as diferenças no tipo de política implementada até então para área cinematográfica. Primeiro não se trata de um órgão, instituto ou departamento, medidas até então adotadas pelo Estado no trato com o setor. A EMBRAFILME nasce com a personalidade de empresa. Outro dado é seu caráter administrativo: ela é uma empresa de economia mista de direito privado<sup>30</sup>. Mas qual o valor

---

<sup>29</sup> O decreto de criação da EMBRAFILME foi promulgado pela junta militar composta pelos ministros militares) exército, marinha e aeronáutica) que tomam posse no lugar do Marechal Arthur da Costa afastado por conta de trombose (ver AMANCIO, 2000)

<sup>30</sup> O decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 estabelece da seguinte forma as instancias administrativas do corpo do poder federativo: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

semântico de tais características? Qual a diferença no tipo de política adotada até então para o cinema brasileiro? O que surge de novo no front?

O conceito de empresa surge a partir do desenvolvimento da economia industrial no sistema capitalista, o que já nos parece revelar a disposição industrializante do Estado brasileiro quanto a política audiovisual. Ao criar a EMBRAFILME este lança mão de um agente (empresa) próprio de uma economia industrial. O economista Chandler buscou configurar um entendimento conceitual acerca do fenômeno empresa:

Uma empresa é uma entidade legal que estabelece contratos com fornecedores, distribuidores, empregadores e, frequentemente, com clientes. É também uma unidade administrativa, já que havendo a divisão do trabalho em seu interior, ou desenvolvendo mais de uma atividade, uma equipe de administradores se faz necessária para coordenar e monitorar as diferentes atividades. Uma vez estabelecida, a empresa se torna um conjunto articulado de qualificações, instalações e capital líquido. (CHANDLER, 1992, p. 483)

Entretanto as características de um agente como uma “empresa” não se aplicam totalmente no caso da EMBRAFILME, pois estamos falando de uma empresa configurada como economia mista, que ao fundir o público com o privado, desvia do tipo de estratégia ancorada unicamente ao processo mercadológico, trazendo com isso também a dimensão da política pública que é acionada na criação de tal agente. A empresa pública já nasce com duas dimensões distintas, frutos de suas características formativas: obviamente seu aspecto público, tendo o Estado como nascedouro e sua perspectiva empresarial, por se tratar de fenômeno próprio da economia de mercado. Segundo Pavle Sicherl, autor que vai se debruçar sobre os conceitos e usos das empresas públicas nas diferentes instâncias socioeconômicas define este mecanismo da seguinte maneira:

A empresa pública é uma unidade organizacional específica da sociedade. Em nível geral de discussão, o conceito de empresa pública representa a interação de duas dimensões: a pública e a empresarial. As características mais importantes da dimensão pública parecem ser o objetivo público, a propriedade pública e o controle público. (SICHERL, 1982 p. 55)

Tal afirmação nos dá um vislumbre do tipo de impacto que o acionamento da conjugação empresa e Estado traz no ato de configurar uma ação pública. Ora, uma empresa com tais características tem como objetivo o impacto de ordem mais do que meramente econômica, objetiva-se também o impacto social e construção de um cenário que seja favorável ao conjunto da sociedade (ou pelo menos os agentes diretamente envolvidos). Enfim, a empresa pública é

um dos instrumentos das políticas públicas para o cumprimento de metas econômicas e sociais de um país ou território, atuando e impactando em processos e atividades econômicas específicas. Importante salientar que uma empresa pública, difere de órgãos normativos, agências reguladoras, comissões e grupos executivos. Nesse sentido uma empresa produtora articulada no âmbito do Estado estava de acordo com a proposta nacionalista do período. Tal medida coloca em prática os desejos da classe em desenvolver um segmento tão díspar como o cinema justamente pelos reclames da corporação cinematográfica, que se uniu politicamente em prol da afirmação de uma cadeia produtiva do cinema, proclamando no campo da política por uma economia cinema, ainda que esses conceitos (cadeia produtiva, setor) ainda não tivessem propriamente absorvidos pela classe. O que se procurava era realmente um amparo do Estado na configuração dessa economia e não ainda uma visão sistêmica mais propícia ao campo da política pública.

No que concerne ao caráter de economia mista da EMBRAFILME é interessante notar essa característica no cerne de criação da empresa. Conceitualmente uma empresa de economia mista:

...dá-se o nome de sociedade de economia mista à pessoa jurídica de direito privado, com participação do poder público e de particulares em seu capital e em sua administração, para realização de atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado. Revestem-se sob a forma de empresas particulares, regendo-se pelas normas das sociedades por ações, com as adaptações impostas pelas leis que autorizam sua formação. (MIRANDA, 2011 p. 2)

Interpretamos essa medida como uma conjugação entre Estado e classe cinematográfica, fruto da influência, da aproximação de classe organizada que conseguiu pautar junto ao poder central a importância de uma indústria cinematográfica brasileira. O Estado ao se perceber sensível a tal causa, (imbuído do espírito desenvolvimentista do período histórico- econômico do Brasil) se associa a corporação cinematográfica e utilizando a EMBRAFILME, moldando a produção cinematográfica nos ditames de um regime centralizador, ao mesmo tempo em que influi diretamente no mercado compondo uma economia mais formatada do campo.

O artigo 4º do decreto número 862 especifica que o capital social da EMBRAFILME, terá que como valor inicial, seis milhões de cruzeiros novos fracionados em seis mil ações nominativas, ou seja, ações que conferem ao seu titular participação nos resultados econômicos da empresa, bem como eventuais poderes de voto em assembleia, mas sem direito preferencial

a dividendos. Destas ações nominativas 70% eram subscritas<sup>31</sup> pela União em posse do Ministério da Educação e Cultura e as remanescentes por entes de direito público ou privado.

Na prática essa junção econômica entre Estado e o privado não se concretizou de forma igualitária pois analisando a Legislação da Embrafilme, a distribuição do capital privado da empresa tinha como principal acionista o INC. José Mario Ortiz Ramos também atestará esse caráter centralizador da medida ao fazer notar a discrepância de participações do capital da empresa: “A união e o INC ficaram com a quase totalidade do capital social, restando a sete produtoras a ínfima parcela de 0,6%.” (RAMOS, 1983 p.90)

Com o fim da Guerra, o país viveu um período de intenso processo de aceleração na produção e desenvolvimento em infraestrutura. É nesse cenário que o cinema ganha o escopo de bem de consumo, na esteira de ampliação da aquisição de bens culturais.<sup>32</sup>

Nesse momento o INCE vai perdendo poder de atuação por uma série de fatores, que incluem falta de recursos e malogrado ao ressentimento da classe na falta de uma ação decisiva para o desenvolvimento industrial do cinema. “O advento da televisão, mudanças na educação e na própria concepção sobre o papel do cinema nacional, faziam do instituto, aos olhos daqueles que se ocupavam do cinema brasileiro, um lugar anacrônico que deveria ser melhor aproveitado [...]” (SCHAVARZMAN apud CALABRE, 2009, p. 48). O Estado se valeu também de diversos grupos e comissão afim de discutir a questão cinematográfica e a forma como esse setor se estrutura. Na conjectura governamental surgem a Comissão Federal do Cinema (CFC), o Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC) e, por último, o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE).

O GEICINE tinha caráter executivo, ou seja, podia interferir diretamente nas leis de incentivo a atividade, e soberania de decisões apesar de estar subordinado ao Ministério da Educação e Cultura. Era um momento em que os integrantes da classe cinematográfica do país viram na politização uma alternativa de combate ao monopólio do produto/filme estrangeiro no mercado brasileiro. Segundo Anita Simis: “Partiu-se do pressuposto de que o problema do cinema nacional, não era de ordem estética, mas política.” (SIMIS, 2015, p.217). A atuação deste grupo voltou-se para a construção de uma legislação de cunho desenvolvimentista que já

---

<sup>31</sup> Subscrever no jargão do Mercado de ações é comprometer-se a comprar e pagar uma determinada quantia de ações.

<sup>32</sup> A partir de 1950 o cinema ganhou estatuto cultural que não tivera até então. A agitação cultural capitaneada em parte pelos governos e pela ascendente burguesia urbana levou à criação de cineclubes, debates, cursos, estúdios e congressos de cinema. Os intelectuais passam a ver a atividade cinematográfica como uma forma de arte e expressão política legítimas. (CARVALHO, 2013, p. 36).

estava em pleno vapor desde a década de 1950. Entre as deliberações estavam medidas de substituição de importações e alteração da lei de obrigatoriedade de exibição de filmes.

Por meio da articulação do GEICINE, o Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, cria o Instituto Nacional do Cinema (INC) uma autarquia federal autônoma, técnica, administrativa e financeiramente. O órgão objetiva postular uma política nacional para o mercado de filmes, regulando-o em todas as suas instâncias, inclusive visando o financiamento de filmes de longa-metragem. Com a escolha do longa-metragem como forma de penetração no mercado, inicia-se um pensamento mais mercadológico do Estado para com o cinema, pois o longa-metragem é o formato mais popular e lucrativo da atividade.

Tal articulação da classe cinematográfica com o aparato estatal encontra ressonância com o momento histórico em que os diversos setores da sociedade viam no Estado um alicerce para o desenvolvimento industrial:

A ausência de um projeto universalizante para o país por parte dos grupos sociais transferiu para o Estado a função de negociar pactos políticos. Por intermédio dos seus agentes e a partir de um complexo e poderoso aparelho tecnoburocrático, ele tornou-se o ponto de equilíbrio da sociedade. Os partidos políticos, classes sociais, sindicatos e parte da vida cultural do período formularam suas agendas visando-o. Através dele, a elite intelectual e política viu a solução da problemática da heterogeneidade da formação brasileira com sua diversidade étnica, geográfica e cultural. (CARVALHO, 2013, p. 33).

A EMBRAFILME é uma intermediação do Estado militar no campo do cinema de forma a promover a industrialização do setor atuando como agente econômico (por isso a escolha do longa-metragem) ao mesmo tempo em que possui nítidas características centralizadoras.<sup>33</sup>

Em 1970<sup>34</sup>, a empresa concede os primeiros incentivos, que são outorgados como um empréstimo bancário. Mas somente a partir de 1975, por meio da Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975 decreto que extinguiu o INC e estendeu o poder de atuação da EMBRAFILME, tornando a empresa central no desenvolvimento industrial da atividade além de torná-la mais atuante dentro do mercado cinematográfico. Entre as atribuições da “nova EMBRAFILME” estavam:

---

<sup>33</sup> Segundo seu decreto de criação: A EMBRAFILME tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade.

<sup>34</sup> Segundo a pesquisadora Lia Calabre: “Na década de 1970, o país foi marcado por um processo de crescimento econômico, com a modernização das estruturas do Estado que ocorreu sob forte controle da censura e da repressão política” (CALABRE, 2009, p. 75)

Art. 6º Fica a Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME autorizada a incluir outras atividades no seu campo de ação, para abranger:

I - co-produção, aquisição, exportação e importação de filmes;

II - financiamento à indústria cinematográfica;

III - distribuição, exibição e comercialização de filmes no território nacional e no exterior;

IV - promoção e realização de festivais e mostras cinematográficas;

V - criação, quando convier de subsidiárias para atuarem em qualquer dos campos de atividade cinematográfica;

VI - concessão de prêmios e incentivos a filmes nacionais, dentre estes o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no País, de acordo com o que dispuser o órgão a ser criado na forma do artigo 2º.

Entre as suas autorizações está a possibilidade de coprodução, que permite a empresa assumir os riscos de investimentos, além do controle dos setores de distribuição, exibição e comercialização dos filmes em todo o país. Tal ampliação do escopo de atuação da EMBRAFILME, transferiu para a empresa a “absoluta gerência administrativa do produto fílmico, até então relegada a setores privados.” (AMANCIO, 2000, p. 44).

Os anos de 1975 e 1976 são seminais para entender a atuação da EMBRAFILME e consequentemente das políticas públicas para o cinema. Valendo de mecanismos regulatórios como a Lei da Dobra que garantia uma semana a mais de exibição da obra, caso ela ultrapassasse a frequência de ocupação da sala com relação ao semestre anterior e com o aumento da reserva de mercado que evoluiu de 84 para 140 dias, os filmes produzidos pela empresa alcançaram enorme êxito comercial<sup>35</sup>.

Com o amparo da EMBRAFILME, o cineasta brasileiro conseguiu tomar uma parcela do mercado antes dominada pelo filme estrangeiro. Com as vendas de ingressos para filmes nacionais em alta, houve um crescimento do cinema brasileiro. Com a EMBRAFILME cada vez mais participativa no mercado, o setor de distribuição da empresa chegou a ser a maior distribuidora de filmes da América Latina.

Mesmo sobre o prisma de uma ditadura militar, o diálogo entre a classe cinematográfica e o Estado convergiu de modo a construir uma política para o cinema que o entendesse como indústria, valorizando atividade como um setor fundamental para a construção de uma “cultura

---

<sup>35</sup> Segundo dados da ANCINE, em 1975 nove filmes ultrapassaram a marca de 1 milhão de espectadores. Em 1976 atingiu-se a marca de 13 filmes nacionais que atingiram a marca do milhão de espectadores.

brasileira”. Sobre essa união bem sucedida entre cinema e Estado durante o período da EMBRAFILME, os pesquisadores Cleber Morelli Mendes e Carmen Regina Abreu são elucidativos: “A intenção de criar uma identidade nacionalista e encontrar no cinema a extensão para se propagar, coincidiu com a luta dos cineastas brasileiros contra a invasão brutal do cinema estrangeiro.” (MENDES; ABREU, 2013, p. 13).

No fim da década de 70 e o início dos anos 80, o surgimento de uma forte crise econômica põe em xeque a continuidade da campanha do Estado no mercado cinematográfico. Com o aumento da inflação, os orçamentos tornam-se cada vez mais inchados. Com a crise econômica, a produção de filmes diminuiu. A luta pelas Diretas já coloca em discussão todo um modo operante de atuação do Estado. Na imprensa surgem notícias de golpes e casos de corrupção relacionados a EMBRAFILE. Entre os membros da classe, surgem acusações de clientelismo. O cinema nacional cancelado pelo Estado que “subsidiava e promovia diretamente o processo produtivo” (AMANCIO, 2007, p. 178) entrava em declínio. O surgimento de políticas mais liberais ameaça a participação do Estado como atuante em diversos setores da economia.

Em 02 de julho de 1986 surge a Lei n. 7.505, a Lei Sarney que concede benefícios fiscais no imposto de renda para patrocínios de projetos culturais. A produção cinematográfica recuada com a crise da EMBRAFILME se vê tendo que completar seus orçamentos competindo com outros segmentos culturais na busca pelo patrocínio.

### **3.3 Anos 90: entre o rompimento e a retomada**

Foi no contexto de mudanças estruturantes da política e da economia brasileira e mundial<sup>36</sup>, que o país retorna às urnas depois de 30 anos de interrupção das eleições diretas<sup>37</sup> para presidente para eleger Fernando Collor de Mello<sup>38</sup> que derrotou a esquerda nas urnas, com um discurso modernizante das elites enamoradas pelo consenso de Washington. O vencedor

---

<sup>36</sup> O cenário internacional estava conturbado pela queda do muro de Berlim, representando a derrocada do comunismo e o fim da dicotomia territorial entre o socialismo e o capitalismo.

<sup>37</sup> A população brasileira não votava para presidente desde que elegeu Jânio Quadros em 1960.

<sup>38</sup> O produtor Luiz Carlos Barreto em entrevista para a pesquisadora Denise Lopes na dissertação sobre o cinema brasileiro no período Collor denuncia que: Collor é eleito com uma ajuda de uma espécie de caixinha de cerca de US\$ 5 milhões, recolhida por um advogado de São Paulo junto a empresas de distribuição do produto audiovisual norte americano. Em troca de contribuição financeira, o compromisso de acabar com as fórmulas de apoio ao desenvolvimento do cinema nacional. (LOPES, 2001 p. 05)

tinha estilo juvenil e discurso abertamente neoliberal, travestido de Caçador de Marajás. Na visão Luiz Filgueiras, professor de economia da UFBA:

“com o Governo Collor e seu plano econômico, assistiu-se a uma ruptura econômico-política que marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil na década de 1990. Pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais.” (2000: 84),

Nesse sentido, ocorre uma redefinição do papel e da dimensão do Estado brasileiro, que deverá atuar de forma mínima, se concentrando apenas em setores que o mercado supostamente não teria (ou não queria) condições de atuar. Um passo a frente do mercado, como protagonista do desenvolvimento econômico.

Na práxis, Collor promoveu um projeto de privatização das Estatais, com o foco em empresas de estruturas industriais (siderúrgicas e petroquímicas). Foram cerca de 18 empresas estatais privatizadas. Além das privatizações, houve o processo de abertura comercial, mudança do mercado de câmbio, e um processo de redução de tarifas de importação com a intenção de promover um outro fundamento no padrão de acumulação do capital, pautado na subordinação ao mercado estrangeiro e pelo capital estrangeiro internacional.

### **3.4 Anti-Política Cultural no governo Collor**

Em março de 1990, configura-se, segundo historiadores do cinema brasileiro (MARZON; 2009, LOPES, 2001, SILVA, 2009) como o fim de mais um ciclo institucional da produção audiovisual brasileira. Fernando Collor, num golpe de caneta, decreta o fim das políticas culturais configuradas pelo Estado brasileiro até então. Tal desmonte evidenciou uma característica basilar do setor cinematográfico: a falta de sustentabilidade do setor produtivo do cinema no país e a quase completa dependência do fomento do Estado. Por meio dos decretos lei 8.028, de 12 de abril de 1990 e 8.029, de 12 de abril de 1990 o setor cultural se despedia de todo um modelo de Estado que partia do pressuposto de se atuar junto as esferas culturais, configurando assim um modelo de política cultural como política de Estado. Collor representa o fim desse ideário e preconização da cultura como “problema de mercado.”<sup>39</sup>, funcionando quase como uma negação das iniciativas de classe organizada dos anos 50 que enxergavam e

---

<sup>39</sup>MARZON, 2012 p. 17

declamavam por meio de congressos, relatórios, balanços e apelos que “Cinema é problema de governo”.

Os dois decretos apresentados por Collor, representam em sua totalidade o rebaixamento da cultura no corpo do Estado (patamar rebaixado de ministério para a secretaria de cultura) bem como o desmanche do aparato estatal construído para o setor cultural.<sup>40</sup>

O decreto previa também a configuração de dois institutos que teriam como função angariar as funções dos órgãos extintos, o Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural e o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura. Entretanto apesar de tais medidas, não se pode deixar de pensar em desmonte do setor cultural, pois:

A reforma institucional foi acompanhada pela drástica diminuição dos recursos para a área, o orçamento foi reduzido em mais de 50% em relação ao período anterior, um grande número de servidores foi afastado do cargo e colocado à disposição, provocando a descontinuidade de projetos e programas. (CALABRE, 2009 p.110)

No campo do cinema, o decreto extingue além do FCB, o CONCINE e a EMBRAFILME. Desaparecendo todo o aparato institucional de ordem federal que estabelecia a legislação, normatização, fiscalização e fomento da atividade cinematográfica. Nesse sentido, expiram-se leis, decretos e portarias específicos do setor, deixando o mercado de cinema órfão de política pública. Analisando dados do site FilmeB, percebemos o impacto das medidas no setor de produção da cadeia cinematográfica

**Tabela 1- Lançamentos de filmes nacionais durante o governo Collor**

| Lançamentos de filmes nacionais durante o governo Collor |    |
|--|----|
| 1989   | 17 |
| 1990   | 7  |

---

<sup>40</sup> O governo Collor extinguiu uma série de órgãos governamentais que geriam a cultura brasileira até então. Foram extintos os seguintes órgãos: Fundação Nacional de Artes - FUNARTE; Fundação Nacional de Artes Cênicas – FUNDACEN; Fundação do Cinema Brasileiro – FCB; Fundação Nacional Pró-Memória - PRÓ-MEMÓRIA; Fundação Nacional Pró-Leitura - PRÓ-LEITURA; Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - EDUCAR; Fundação Museu do Café.

|      |   |
|------|---|
| 1991 | 8 |
| 1992 | 3 |

Fonte: FilmeB, 2003.

Em 1989, ano da disputa eleitoral (e ainda com a presença da EMBRAFILME) alcança-se o lançamento de 17 longas metragem. Em 90 e 91, há uma queda exponencial no lançamento de filmes brasileiros, mas é em 92 sente-se mais pesadamente o impacto do desmonte das políticas, somente 3 longas-metragens nacionais são lançados naquele ano. Vislumbra-se como sintoma imediato, o desaparecimento da produção nacional das salas de cinema, que ocorre de maneira progressiva, trazendo como consequência paralela, o afastamento do público da produção nacional. Entretanto, há outros fatores que somados a falta de fomento à produção acarretam iguais danos. O fim súbito dos mecanismos de fiscalização levou a uma verdadeira invasão estrangeira, oriunda principalmente da indústria cinematográfica norte-americana, que segundo o pesquisador Joao Barone Reis e Silva, levou a um “*Market Share*<sup>41</sup> de 98% ou mais”. Com o fim da cota de tela as salas de exibição ficavam desobrigadas a exibir o conteúdo nacional.

A EMBRAFILME tinha uma política de controle dos borderôs que se dava por meio da tiragem de ingressos padronizados desde 1972. A empresa distribuía uma máquina registradora juntamente com a roleta para cada cinema. Para cada sala e preço (os horários das sessões do início de semana eram mais baratos que os do fim de semana, por exemplo) havia também um ingresso com sua respectiva cor. A empresa controlava todo esse mecanismo. Apesar das críticas que surgiam “... A EMBRAFILME de repente era proprietária da roleta para controlar o uso do ingresso padrão (...) O nível de estatização era muito grande” (DALH apud LOPES, 2001 p.8) foram tais medidas que propiciaram a formulação de dados e um entendimento sobre o mercado cinematográficos, nunca vistos até então. Por meio dessa medida era possível fazer todo um acompanhamento do mercado cinematográfico brasileiro. Com o fim destas políticas e a impossibilidade de mensuração e reunião de informações do mercado, a classe se viu na escuridão. A falta de uma projeção mercadológica transforma a atividade em ações pontuais, personalíssimas e desarticuladas.

Quando da extinção da EMBRAFILME, ocorreu toda uma corrida contra o tempo para salvar o que se conseguisse o processo de desmantelamento. Contratos já assinados foram congelados e nunca ressarcidos, produções já aprovadas foram paralisadas. Os documentos e

---

<sup>41</sup> Termo em inglês que tem como valor semântico a ocupação de uma determinada empresa ou produto em um determinado mercado. *market* em inglês é Mercado e *share* é fatia, Logo, “Fatia de Mercado”.

materiais dos filmes produzidos pela empresa, desde dados estatísticos a filmes, que remontam a sua trajetória histórica, foram desmembrados e nunca totalmente resgatados, ainda recentemente se encontram fragmentos que se achavam perdidos.<sup>42</sup>

O resultado do desmonte foram desastrosos, mas acenderam um espírito de politização da classe que começa a se reorganizar em prol de uma nova relação com Estado. Das intensas discussões oriundas dos destroços das políticas audiovisuais, também surgiu uma nova diretriz norteadora, a ponta da lança das ações políticas. Uma visão mais pautada numa visão de negócios e mais distante em sua relação com o Estado. Seria essa a semente que o neoliberalismo plantou na atividade cinematográfica ou foi a forma encontrada pelos realizadores para dialogar com essa nova forma Estado advinda dos ideários neoliberais?

Para finalizar, vale salientar que apesar de não ser o foco desta pesquisa, reconhecemos que os motivos para execução da EMBRAFILME estão para além do recorte de uma ação neoliberal no campo do Estado. Foram complexas e transversais as razões pelo fim de mais um ciclo de produção do cinema do Brasil (prolífico sem dúvidas, mas sem vida eterna), um misto de política, gestões ineficientes e mudanças no próprio mercado, facilitaram esse fato, bem como a própria mudança de regime militar para democracia que provocou mudanças estruturais de pensamento, fazendo rever quaisquer criações do período militar.

### **3.5 Retomada do diálogo entre o cinema e o Estado: a era das leis de incentivo**

O processo de desmonte institucional do setor no corpo do Estado, provocou um movimento (re)politizante dos entes da corporação cinematográfica. Uma nova organização de classe vai criando uma dicção em torno de uma reação. A priori, em busca de métodos alternativos de financiamento para a atividade, posteriormente a busca por uma nova filosofia de ação. Em um momento inicial surgem estratégias locais, sendo a Rio Filme a mais contundente, pois se trata de uma empresa pública que distribui os filmes, funcionou como um caminho de escoamento dos filmes produzidos pela EMBRAFILME, que ficaram sem um lugar

---

<sup>42</sup> Vera Zaverucha relata a luta para reunir o material quando coordenadora geral da Secretaria do Audiovisual entre 1992 e 1995. O acervo da Embrafilme ficava em Benfica, mas sob custódia do FCB. Com a incorporação da FCB pelo IBAC, o acervo foi desmembrado. Chegaram a publicar um anúncio nos jornais convocando os produtores a irem buscar as cópias de seus filmes ou elas seriam incineradas. Tenho até hoje a lista desses filmes, com números de cópias, indicação de bitolas, tudo organizado. Uma parte foi parar no Cais do Porto, num armazém da Biblioteca Nacional. Quando já estava na SAV, consegui transferir a documentação que ainda estava no 7º andar do prédio da Embra, na Mayrinc Veiga e no Cais do Porto, para o Palácio Capanema. Mas desde a transferência da secretaria para Brasília, 1966 está tudo condicionado no porão na sede do MinC” (LOPES, 2001. P. 9)

depois da extinção apesar de iniciar seus trabalhos oficialmente somente após o *impeachment* do Collor, já em 1993. Outra das iniciativas mais relevantes, se deu por meio de uma organização de classe liderado pelo Luis Carlos Barreto. Este grupo articulou junto ao Congresso Nacional uma série de estratégias, dentre elas que as verbas oriundas da Embrafilme, (que mesmo desativada continuava a receber tributos) fosse realocada de forma a financiar projetos audiovisuais. O governo promulgou o decreto no dia 27 de abril de 1992, chamado de “Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro”.

Ipojuca Pontes, tinha sido nomeado como o secretário de cultura em 1990, mas com acusações de incompetência administrativa, chacotas na imprensa e até uma denúncia de uma ex-assessora jurídica da secretaria sobre irregularidades contribuíram para a sua derrocada. Soma-se a isso, a gradativa perda de apoio do presidente Collor nas instancias políticas e sociais, nesse sentido, a troca de um secretario odiado por outro com um perfil mais articulado entre a classe cultural, se mostraria providencial na tentativa de construir um apoio do setor da cultura.

O diplomata Sergio Paulo Rouanet é convocado para cumprir tal missão<sup>43</sup>. Ele estava atuando como embaixador do país na Dinamarca e possuía um perfil que corroborava mais com o escopo de atuação da secretaria. Diplomático e intelectual, com livros diversos livros publicados, Rouanet chegou com a mão no freio e um discurso comedido, proclamando que as medidas tomadas para o campo cultural faziam parte de um processo de “destruição criadora”<sup>44</sup>.

É através dessa diretriz que Rouanet vai organizar uma série de encontros e reuniões com a classe cultural, afim também de ouvir suas considerações e demandas e construir alguma proposta que dê lugar a política de terra arrasada que se via configurada até então. Segundo a pesquisadora Melina Izar Marson (2009), uma das reivindicações de maior vulto da classe era o retorno de um mecanismo de incentivo fiscal, notadamente a Lei Sarney, que foi extinta por Collor. A explicação por parte do governo é que como não havia uma fiscalização do dinheiro investido em projetos culturais, ou seja, uma prestação de contas do que foi efetivamente feito, quanto foi efetivamente gasto, abriria uma brecha para desvios e fraudes. Entretanto, de ouvido atento a tais reivindicações o secretário da cultura elabora uma nova legislação para o setor cultural.

---

<sup>43</sup> Antes de Rouanet, atuou interinamente por um curto período, Miguel Borges que era secretário adjunto do Ipojuca Pontes.

<sup>44</sup> SANTOS, Hamilton dos. Projeto Cultural do Collor é moderno, diz Rouanet. São Paulo: O Estado de São Paulo. Caderno 2, p.18, 15/03/91

No dia 23 de novembro de 1991 é promulgada a lei nº 8.313, mantendo a mesma lógica de incentivo de ordem fiscal, porém, substituindo a lei Sarney e ampliando o escopo de atuação. Esta lei ficou conhecida como a “Lei Rouanet” e representou a retomada do fomento ao setor cultural do período. O decreto tem como disposição a instituição de um programa para de apoio a produção cultural. O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) tinha como objetivo fundamental a captação de fundos e seu direcionamento para área. O Pronac estava articulado em instrumentos: Fundo Nacional da Cultura (FNC); Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); incentivo a projetos culturais. O FNC funciona como um fundo público para investimentos em projetos culturais. O Ficart permite a criação de fundos de investimentos com articulação com a Comissão de Valores Mobiliários. Ou seja, o incentivo se transforma em uma aplicação financeira realizada por um determinado grupo investidor, ofertado no mercado de ações. O último instrumento do programa trata justamente do incentivo a projetos culturais por meio da renúncia fiscal por meio de aplicação do imposto de renda em projetos culturais.

Inúmeras problemáticas apareceram a partir da criação desta lei. O próprio setor cultural foi profundamente alterado pela presença deste mecanismo. A primeira coisa a se considerar analisando os impactos da lei, é que nesta conjugação entre mercado empresarial e setor cultural, o que se acabou criando foi uma imensa concentração dos recursos para a região Sudeste, justamente os Estados que estão entre os mais ricos da federação. Segundos dados apresentados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a totalidade dos recursos captados pelo Sudeste alcança 79,52% do total captado através da lei entre 1993 a 2018.

Na sua execução a lei também ficou pela metade. O Fundo Nacional de Cultura (FNC), por exemplo, criado com a proposta de articular o fomento a um tipo de produção cultural que desperta desinteresse do mercado, ou nas palavras do próprio decreto “de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios”, acabou sendo alimentado, sobretudo com recursos oriundos do Estado, e foi aos poucos, deixado de lado, sofrendo da desidratação de recursos<sup>45</sup>. A lógica do fundo setorial como medida estratégica do campo das políticas públicas só será de fato acionado pelas políticas culturais a partir da criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Já com relação ao Ficart, este mecanismo nunca foi posto em prática de fato, por falta inclusive de interesse de

---

<sup>45</sup> Segundo matéria do site Nexo: O Fundo, que já chegou a representar mais de 30% das verbas investidas pelo MinC em cultura, em 2015 representou pouco mais de 2%.”. RONCOLATO, Marildo, Lei Rouanet: os acertos e os erros do incentivo à cultura no Brasil. Outubro de 2016. Link para matéria: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/10/06/Lei-Rouanet-os-acertos-e-os-erros-do-incentivo-%C3%A0-cultura-no-Brasil>

investidores. Restou somente o terceiro instrumento, o fomento por meio de renúncia fiscal, que se tornou atraente por conta do seu risco zero, possibilitando que o investidor não tenha perdas financeiras e trazendo um suposto retorno do ponto de vista da imagem de marca e do marketing.

Para além do bem e do mal, a Lei Rouanet se tornou o mecanismo primordial da produção cultural brasileira, diante do desinteresse do Estado no investimento direto no setor. O setor audiovisual nesse momento de retomada do diálogo com o Estado, também mereceu um mecanismo com muita similaridade a lei 8.313. Este mecanismo próprio do setor, ficou conhecido como Lei do Audiovisual.

### **3.6 A lei do Audiovisual**

A promulgação da lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, e sua posterior regulamentação por meio do decreto no 567, de 11 de junho de 1992, representou o retorno da legislação específica para a atividade bem como inaugurou uma nova relação entre setor e o Estado. Era o fim do período de intervenção direta na produção audiovisual, que tinha a EMBRAFILME capitaneando tal relação e iniciando uma postura mais indireta. Do projeto original, o presidente Collor, vetou por exemplo, o capítulo III, que tratava da criação de um Programa Nacional de Cinema (PROCINE), que tinha como objetivo criar mecanismos de financiamento direto para a atividade. Por mais que o artigo primeiro deste decreto apazigue os ânimos, (re) atribuindo ao Poder Executivo o papel de salvaguarda da atividade<sup>46</sup>. As críticas ao decreto vieram justamente por não haver uma preocupação com o fomento da atividade audiovisual, ou seja, havia o questionamento de onde viria o dinheiro para a produção de filmes uma vez que a atividade não havia se industrializado de maneira sustentável. Nesse sentido, o decreto regulava uma atividade que não tinha como financiar-se.

Entretanto, apesar deste revés fundamental, o decreto traz outras inovações que são importantes. Uma das medidas significativas trata do Sistema de Informações e Controle da Comercialização de Obras Audiovisuais (SICOA), um mecanismo criado com a intenção de coletar os dados e informações recolhidos das bilheterias dos cinemas de todo o território nacional. Este controle, anteriormente era atribuição do extinto CONCINE, que trazia relatórios

---

<sup>46</sup> Art. 1º do decreto lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992: Caberá ao Poder Executivo, observado o disposto nesta lei, através dos órgãos responsáveis pela condução da política econômica e cultural do país, assegurar as condições de equilíbrio e de competitividade para a obra audiovisual brasileira, estimular sua produção, distribuição, exibição e divulgação no Brasil e no exterior, colaborar para a preservação de sua memória e da documentação a ela relativa, bem como estabelecer as condições necessárias a um sistema de informações sobre sua comercialização.

regulares comentados, mas com a extinção de todos os órgãos relativos ao campo, a performance comercial dos filmes brasileiros deste período é de difícil confiabilidade, inclusive com lacunas de anos, dados do mercado perdidos para sempre.

A cota de tela, uma das primeiras medidas criadas pela política audiovisual ainda embrionária no período Vargas, mas já garantindo alguma presença do produto fílmico brasileiro nas salas de exibição, que acabou se tornando uma das medidas mais assertivas no desenvolvimento do setor de produção da cadeia cinematográfica brasileira, é retomada pelo artigo 29 do decreto, que estabelece por um prazo de dez anos, a obrigatoriedade, por um determinado número de dias a ser definido por meio de decreto presidencial, que as empresas exibidoras projetem obras cinematográficas de longa metragem brasileiras. Volta a ser garantida portando, a presença de filmes brasileiros nas salas de cinema.

Outro dos pontos fundamentais do decreto trata justamente de uma mudança estrutural no entendimento do valor semântico do setor. Em seu Artigo 2º o texto considera que:

I - obra audiovisual é aquela que resulta da fixação de imagens, com ou sem som, que tenham a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independentemente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-las, bem como dos meios utilizados para sua veiculação;

A conceituação dada pelo documento traduz em palavra justamente a ampliação das formas de feitura audiovisual alterando o termo “Cinema” para o termo “Audiovisual”. Trabalhando com uma concepção semântica mais ampla, dessa vez contemplando as novas modalidades de produção tecnológica que começavam a surgir naquele momento, e outras mais antigas que haviam permanecido alheias pela política para área até então, a televisão como o exemplo mais paradigmático. Por meio deste decreto-lei, pode-se falar mesmo da inauguração de uma política audiovisual e a despedida de uma política eminentemente cinematográfica nos moldes antigos. Entretanto ainda não será agora que a intersecção entre os dois mercados (cinema e televisão) se concretizará de forma efetiva e programática por meio das políticas culturais. Mas está plantada uma semente, um caminho possível rumo ao acionamento do setor televisivo.<sup>47</sup>

Ainda em 1992, no mesmo ano em que o decreto 8.401 é promulgado, uma série de denúncias de corrupção advindas do governo de Collor vem à tona. Soma-se a isso, a revolta da população por meio do confisco da poupança e o fiasco do Plano Collor criando um clima

---

<sup>47</sup> A partir daqui, abandonaremos o termo “cinematográfico” ao falar do setor e lançaremos mão do termo audiovisual, mais concordante com o entendimento das políticas do período.

de instabilidade que resultou na abertura de um processo de *impeachment* e a posterior renúncia de Collor, pondo fim a gestão do primeiro presidente eleito no período pós ditadura. Itamar Franco do PMDB assume em seu lugar, promovendo um discurso de maior diálogo com a sociedade civil. Nesse sentido, a lei n 8.490, promulgada em 19 de novembro de 1992, representa a retomada da cultura em um escopo de atuação ministerial, que não necessariamente significou uma estabilidade nas diretrizes e políticas do campo.<sup>48</sup> Apesar disto torna-se importante salientar a configuração do novo ministério, que incluía uma secretaria específica para o setor audiovisual tendo Ruy Solberg como seu secretário, bem como a criação de uma Comissão do Cinema, um mecanismo com a proposição de estudar medidas de fomento para a produção audiovisual. Na prática, a comissão apenas elaborou um projeto com os artigos que Collor havia vetado lá na 8. 401, justamente os que tratavam de uma política de fomento para a área.

Surge dessa forma, uma segunda lei de incentivo fiscal para o setor da cultura. Tal lei, por se tratar de um mecanismo político específico para o setor do audiovisual, ficou conhecida justamente como a “Lei do Audiovisual”. Com isso vem à tona todo o poder de influência do setor do ponto de vista político. Marcelo Ikeda (2015, p.29) pesquisador que se debruçou sobre a política audiovisual do período, nos lança luz sobre tal caráter: “... se comprova a influência política do audiovisual em relação aos demais ramos da cultura, pois se trata do único segmento que tem lei de incentivo específica.” O mesmo autor também nos lança luz, que todos os outros segmentos do campo da produção cultural ficavam relegados a buscar financiamento (na dimensão federal) unicamente por meio da Lei Rouanet, enquanto o audiovisual dependendo da categoria específica do produto, contava com a Lei Rouanet (que previa o financiamento de curtas, documentários e festivais de cinema) e a Lei do Audiovisual.

Em 20 de julho de 1993 é promulgada a lei no 8.685, em seu conteúdo, a proposta de criação de um mecanismo de fomento a atividade audiovisual. Seu artigo primeiro estabelece a possibilidade do contribuinte de deduzir percentuais do imposto de renda ao optarem por financiar/investir em obras audiovisuais brasileiras independentes. Tal mecanismo se insere na lógica de configuração do mercado de capitais, ou seja, a disponibilização de recursos financeiros para atividades econômicas. Seguindo esse sentido, temos o mercado de ações como práxis mais conhecida deste tipo de investimento. Pois permite ao investidor a aquisição de

---

<sup>48</sup> “... o Ministério da Cultura foi recriado e Antonio Houaiss, foi nomeado ministro, cargo que ocupou de outubro de 1992 a setembro de 1993. Em 1993, Luiz Roberto do Nascimento e Silva foi nomeado ministro, de dezembro de 1993 a dezembro 1994, após a rápida gestão de José Jerônimo Moscardo de Souza no período de setembro do 1993 a dezembro de 1993.” (CALABRE, 2009, p.112)

ativos de um determinado empreendimento. No setor, deverá ser feita através da emissão dos certificados audiovisuais, que são papéis que funcionam como “ações” do filme, as chamadas cotas de patrocínio, eles autorizam a compra de uma cota da obra com garantia ao investidor dos dividendos gerados pela obra audiovisual. Esse processo de compra e venda de cotas/ações tem como intermediação uma corretora e acompanhado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).<sup>49</sup>

A lei 8.685, tem como base de funcionamento dois artigos principais: artigo 1º que condiciona as empresas ao patrocínio e o artigo 3º que condiciona as empresas distribuidoras estrangeiras de obras audiovisuais ao patrocínio, por meio de imposto incidente sobre a remessa de lucros que essas empresas transferem para o exterior.

Inicialmente a lei estipulava que patrocinador/socio poderia abater até 70% do valor que foi investido no imposto de renda devido, mas isso foi alterado posteriormente para a possibilidade de se abater integralmente o valor do investimento, e mais, 25 % do valor total poderia ser abatido por meio da declaração do patrocínio na despesa operacional. Despesa Operacional se refere a despesas que estão para além dos custos de necessários a manufatura de um produto ou a execução do serviço. Despesas como aluguel de espaço e funcionários, enfim, todo gasto que é necessário ter para manter uma empresa funcionando, são despesas operacionais. Nesse sentido, custos com publicidade, Marketing são contabilizados nas despesas operacionais de um empreendimento. Partindo do pressuposto que o investidor pode abater 100% por cento do valor investido no IR e mais 25% na despesa operacional, o contribuindo/investidor obtém um desconto fiscal da ordem de 125%. Obtendo além das vantagens como patrocinador (retorno de imagem, eventual porcentagem nos lucros), um desconto fiscal acima do valor por ele investido.<sup>50</sup>

A preferência por uma política de incentivo de ordem fiscal, em que o Estado sai de cena como protagonista do investimento nos setores produtivos da economia de uma sociedade, nesse caso o Brasil, e transfere a decisão do investimento para pessoas e empresas, sem que elas usem sua própria capacidade de investimento mas utilizando no lugar, o imposto de renda e a despesa operacional, revela a influência do liberalismo no campo político e marca a

---

<sup>49</sup> A primeira versão do Artigo. 1º: Até o exercício fiscal de 2003, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente ... mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

<sup>50</sup> “A cada R\$100,00 reais investidos, o empresário deixa de pagar R\$125,00 de impostos devidos.” (MARSON, 2009 p.58)

configuração do projeto de desenvolvimento do setor audiovisual por parte dos entes da própria corporação audiovisual. A força da chegada do liberalismo, afeta a dimensão política de tal forma que as políticas de investimento do Estado transmutam-se em políticas de incentivo fiscal.

Outro ponto a se considerar é justamente o escopo de atuação da lei do audiovisual que privilegia primordialmente o setor de produção. Revelador de quem estava liderando a peleja pela reativação da produção audiovisual, ou seja, os produtores e diretores de cinema.

Temos a conjugação de um cenário desenhado da seguinte forma: A ideologia liberal se transforma no assentamento político do período, para configurar um tom de interlocução possível a essa conjuntura, os agentes do campo, materializados principalmente por entes do campo de produção da cadeia encontraram no modelo de incentivo fiscal como medida prática possível.

Transforma-se também as características distintivas que fazem do projeto audiovisual passível de ser financiado. Como a decisão do financiamento efetivo passou a ser controle das empresas e em poucos casos pessoas físicas, e não do Estado ou da sociedade civil, as relações com os departamentos de marketing, as relações interpessoais com agentes investidores passaram a ser muito mais fundamentais para a possibilidade de existência da obra do que em períodos anteriores. O audiovisual se despede de um modelo industrializante, baseado nos antigos preceitos de configuração de uma indústria e passa a ser regido por uma lógica de mercado de investimentos. O protagonismo vai para a lucratividade ou o ganho, seja ela financeira ou midiática, do investidor e menos para a construção unívoca de uma indústria audiovisual brasileira. Talvez isso possa explicar um pouco da diversidade de obras, cineastas e temas que construíram a cinematografia do movimento de retomada da produção brasileira.

A existência da lei do audiovisual trouxe consigo mudanças estruturais na política audiovisual, principalmente no que concerne a política de fomento. A lei reuniu novos atores com poder de decisão sobre a existência ou não de obras audiovisuais, mudou também as formas de relacionamento entre os agentes do campo. Esta nova conjuntura desperta opiniões das mais dispares entre os cineastas. Lucia Nagib, ao tentar compor um panorama dos cineastas que conseguiram produzir durante os anos 90, recolhe uma série de relatos que dão um panorama das opiniões dos cineastas acerca da conjuntura de mercado configurada a partir do modelo de leis de incentivo. Vejamos essa análise do diretor Neville D'Almeida:

“Quanto a lei do audiovisual, existem um interesse muito grande do governo, uma boa vontade, acho o atual ministro um bom ministro, embora essa lei

necessite urgentemente ser aperfeiçoada e melhorada. A lei de incentivo fiscal, que é uma boa ideia, tem várias distorções. Transformou o meio cinematográfico num imenso mar de puxa-sacos e lobistas. Hoje em dia na maioria dos casos, não adianta ter talento, capacidade, experiência, conhecimento, boas ideias ou criatividade. O que adianta é ter um bom *lobby*. (NAGIB, 2002, p. 35)

O cineasta Cacá Diegues também faz ressalvas a lei do audiovisual:

A lei do audiovisual é muito boa, porque proporcionou a retomada da produção de cinema no Brasil. Mas é insuficiente, porque contempla apenas a produção. Precisamos de leis que resolvam de uma vez por todas a relação do cinema brasileiro com a televisão, a distribuição, a exibição, o home vídeo... (NAGIB, 2002, p. 183)

Tais comentários nos fazem refletir sobre a necessidade de uma política que vá além do fomento à produção. Com a produção garantida, as reflexões dos cineastas revelam a necessidade do apoio político a uma maior intersecção entre os diversos elos da cadeia audiovisual. Não se tratava mais de uma configuração eminentemente baseada na produção para as salas de cinema, os cineastas começam a sentir a necessidade da articulação audiovisual em toda a sua sinergia. Os cineastas vislumbravam que somente com a circulação completa das obras é se desenvolveria um mercado audiovisual brasileiro.

Apesar destas análises conjunturais, o fato é que a existência dessa lei de fato configurou uma retomada gradual da produção principalmente de filmes. Analisando o lançamento de filmes brasileiros no mercado de salas de exibição a partir de 1994, ano em que a lei foi efetivamente utilizada percebe-se o aumento gradual de filmes produzidos e lançados, configurando uma retomada em relação ao período anterior.

## **4 CONCEITO DE SETORIALIDADE APLICADO AO AUDIOVISUAL: UMA FILOSOFIA DE AÇÃO**

“O nosso foco é o desenvolvimento do mercado.” (RANGEL apud BALLERINI, 2012)

“Toda autentica política de desenvolvimento retira a sua força de um conjunto de juízos de valor nos quais estão amalgamadas as ideias de uma coletividade. E se uma coletividade não dispõe de órgãos políticos capacitados para interpretar suas legítimas aspirações, não está aparelhada para empreender as tarefas do desenvolvimento.” (FURTADO, 1973, p.42)

Neste capítulo iremos discorrer sobre a conceitualização que balisa a política que é objeto desta pesquisa. Como ponto de partida, nada mais simples (e fundamental), do que questionar porque essa política se chama “fundo setorial”. Essas palavras, juntas, formam um conceito novo ou já existe outros exemplos que possam nos elucidar a compreender nosso objeto? Existe algum outro exemplo que nos ajuda a compreender melhor essa política? Quais foram os teóricos que propuseram essa metodologia e quais foram os teóricos que se propuseram também a elaborar uma análise crítica dos conceitos e de sua práxis? Como esses conceitos e práticas se apresentam para a pesquisa quando aplicada ao setor audiovisual brasileiro? Um segundo ponto de reflexão importante para a feitura do capítulo é a questão de como se configura a economia audiovisual e de que maneira o conceito de setorialidade influencia esse campo. Tais anseios estão no DNA do capítulo que veremos agora.

### **4.1 Conceito de Setorialidade**

A opção pela adoção de um modelo político e econômico para o audiovisual calcado pela noção de setorialidade, traz a luz uma série de problemáticas e revelações que se torna necessário elucidar afim de perceber o desenho configurativo das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro para o audiovisual a partir do mote setorial.

O modelo de análise setorial foi utilizado fundamentalmente a partir dos componentes do mercado econômico, os empresários e economistas, com o objetivo de entender melhor o negócio em que atuam e agir mais eficientemente aos desafios impostos pela atuação em determinado mercado. O interessante no nosso caso é vislumbrar como se dá essa utilização quando é o Estado o agente que toma a iniciativa de uma postura setorial para um determinado segmento produtivo da economia de um país. É fundamental salientar que não se trata aqui de

cair na esparrela de uma mera identificação da existência um determinado setor na malha produtiva de um território, mas de lançar mão da análise setorial como uma espécie de mola-mestra que impulsiona o desenho de evolução de um setor (e conseqüentemente da economia de um país) a partir de suas especificidades intrínsecas, sem deixar de lado as influências de um todo. Habita essa questão a complexidade da análise setorial e emerge a conveniência da construção de uma teoria acerca da relação entre visão setorial e economia.

Em primeiro lugar, caracteriza-se como setor, um agrupamento de empresas ou empreendimentos que possuem similaridade em sua configuração produtiva ou que forneçam um mesmo bem ou serviço. Também compõe um setor, empresas que se complementam dentro de uma mesma atividade mesmo que não fornecem exatamente um mesmo serviço, mas que atuam na feitura de um mesmo produto. No caso do cinema, por exemplo, temos o caso das empresas e profissionais de mixagem de som e empresas e profissionais de finalização de imagem que fornecem serviços de certa forma distintos, mas que trabalham em um mesmo produto: a obra audiovisual.

A diversidade de um determinado setor é complexa, pois seu desenho é sistemático. Toma-se como exemplo o setor de serviços. Estão incluídos nele desde grandes conglomerados financeiros, com seus trabalhadores organizados em sindicatos, desde o comércio de varejo, onde convivem os hipermercados, que comercializam desde alimentos até produtos eletrônicos e as quitandas de origem familiar dos pequenos bairros. No setor de serviços incluem-se tanto os segmentos mais organizados com trabalhadores registrados (CLT), como aqueles mais informais que estão à margem de maiores vultos de organização.

A título de compreensão, define-se um sistema de acordo com seus componentes, e as *relações* entre os componentes e suas propriedades. (Propriedade aqui entendida no sentido de característica própria de algo ou alguém) Os componentes do sistema são as empresas, os centros de pesquisa (Universidades, por exemplo) e as agências públicas. As relações existentes entre os componentes incluem relações de mercadológicas e relações extra-mercado, como por exemplo, relações de cooperação. Nesse sentido pode-se definir grosso modo um sistema como, conjuntos de elementos independentes que agem mutuamente em prol de objetivos comuns formando um todo.

Uma empresa inserida num determinado território, seja de qual for o segmento produtivo, sofre inexoráveis influências do ambiente a qual pertence. Portanto, essa questão da influência do contexto impacta diferentemente cada setor produtivo.

Nota-se com isso, a configuração de uma estrutura setorial que contém não só as relações estritamente mercadológicas, mas relações de outra ordem, tais como, a base

tecnológica necessária a atuação no setor, os elementos fundamentais para a produção da mercadoria ou serviço, que é socializada devido às bases de conhecimento disponíveis.

O conceito de sistema setorial tem como principal teórico Franco Malerba, que a partir de um raciocínio ancorado na questão da inovação econômica (entendido como a busca de soluções para os desafios econômicos das “firmas”) observa que: “um sistema setorial de inovação e produção é um conjunto de novos e estabelecidos produtos para usos específicos e o conjunto de agentes, levando a cabo interações mercadológicas e não mercadológicas para a criação, produção e venda desses produtos.” (MALERBA, 2002, p. 50). Franco Malerba tinha como questão fundamental, descobrir o que era necessário para conseguir vislumbrar as semelhanças e diferenças entre setores. Vem a reboque dessa questão a análise do desempenho das indústrias. Torna-se importante salientar esse ponto porque essa relação com o universo industrial é bastante cara aos agentes do setor.

Uma análise macroeconômica é fundamental para o recorte setorial, posto que os aspectos institucionais, culturais e geográficos parecem interferir nos fluxos das dinâmicas setoriais. Além disso, torna-se relevante ressaltar que “a forma específica” pela qual um sistema nacional está inserido na economia global, pode ser elucidativa para a visualização de seu desempenho interno. No caso do setor audiovisual as relações com o mercado internacional são preponderantes para o desenho econômico do setor audiovisual brasileiro e para as disputas dos entes do campo.

O caráter sistêmico do desenvolvimento econômico pauta-se justamente pelas características intrínsecas do estado-nação e sua fragilidade perante o sistema internacional. O Estado nesse sentido teria o papel de fomentar e garantir as condições para o desenvolvimento do sistema nacional. Nesse caso as questões territoriais e nacionais (entendidas aqui como forças não necessariamente mercadológicas) peso fundamental no delineamento do setor.

Quanto melhor for o conhecimento do ambiente de atuação de uma empresa melhor ela poderá ser avaliada, e quanto melhor for o conhecimento de um setor, seus gargalos, potencialidades e fragilidades, melhor e mais eficiente será a construção de uma política pública que dê conta dos desafios de desenvolver o segmento. A visão sistêmica permite também que se vislumbre prováveis relações abusivas do poder econômico, conduzindo a uma relação que fere a boa concorrência. É Franco Malerba (2002) que aponta as influências das instituições sobre o desenho setorial: “são normas, rotinas, hábitos comuns, práticas estabelecidas, regras, leis, padrões e outros elementos, que delimitam a cognição e ação dos agentes” (MALERBA, 2002, p. 2)

Portanto, há também relações que são chamadas de “interfirmas” em que as empresas correlacionam-se com agentes não empresariais, instituições tais como universidades, agências de regulação, entidades sem fins lucrativos e sindicatos que vão configurando o delineamento efetivo do setor igualmente ao desempenho econômico.

#### **4.2 Desenho Setorial do Audiovisual: atualizando os personagens**

Desde o seu surgimento, o cinema e as tecnologias de exibição de imagens em movimento vivem a dicotomia entre cultura e economia. Característica do período histórico de sua fundação, a manifestação audiovisual paga tributo ao universo de seus criadores mais notáveis. Os famosos irmãos *Lumière* não inventam o cinematógrafo enquanto artistas, mas enquanto homens da indústria. (LIPOVETSKY; SERROY, 2009) <sup>51</sup>

A primeira década do século 21 faz surgir um movimento de centralidade do mercado audiovisual nas dinâmicas da sociedade contemporânea. Em parte, por conta das transformações tecnológicas ocorridas durante o período, em parte por conta do papel cada vez mais central que a linguagem audiovisual vai ganhando nas dinâmicas sociais do globo.<sup>52</sup> Tais transformações foram modificando a práxis econômica do audiovisual. Tal movimento traz consigo uma série de novos pressupostos econômicos, visto que as teorias microeconômicas e as teorias da industrialização sozinhas não dão mais conta das questões que se apresentam para o setor. A conjugação entre economia e cultura, traço fundamental da economia do audiovisual, torna-se um sintoma a ser entendido pelos economistas. Somam-se a isso, as profundas transformações no próprio setor, tais como a convergência entre os meios e os novos players, que transfiguram as roldanas que movimentam a configuração econômica do audiovisual. Revelador, no entanto, é que o próprio paradigma da cultura vem mudando na contemporaneidade. Vivemos uma relação intrínseca da arte com o mercado.

A indústria audiovisual sob o prisma do desenvolvimento de sua dinâmica produtiva tem como sintoma, um movimento de concentração em metrópoles e cidades mais desenvolvidas em escala nacional e global (tomando como exemplo a indústria audiovisual norte americana, que tem como seus principais polos territoriais produtivos, as cidades de Los

---

<sup>51</sup> É revelador que um dos primeiros filmes feitos seja a saída de operários de uma fábrica.

<sup>52</sup> Nenhuma outra manifestação foi tão profundamente marcante na modernidade do que o cinema, este representou mais do que uma dinâmica cultural, mais de cem anos depois de seu nascimento, o que se vê é uma sociedade totalmente cinematográfica, imposta por um regime de multiplicação de telas, uma sociedade ela mesma produtora de imagens em movimento, que filma a si mesma, que transformou o cinema em algo mais que arte ou indústria. Se hoje nós somos “documentaristas de si” nas redes sociais, é consequência de uma relação transversal com o cinema.

Angeles e Nova Iorque). A relação entre empresas também se apresenta como bastante concentrada territorialmente, formando o que se configurou como, aglomerações produtivas (FIGUEIREDO, 2019). Ora, a indústria audiovisual é pouco verticalizada, com várias empresas prestadoras de serviços e trabalhadores participando da produção de uma única obra audiovisual, sem manterem contratos duradouros com a empresa produtora da obra. Essas relações de cooperação<sup>53</sup>, para um melhor ganho competitivo, acabam tendo como característica, estarem territorialmente próximos, compondo verdadeiras redes de trocas de conhecimento e informação, promovendo relações de competição com alto grau de inovação<sup>54</sup>. A característica intrínseca do setor audiovisual no campo da inovação, se dá justamente no desenvolvimento de novas maneiras de narrar, na abordagem singular de novas histórias, na experimentação de novas tecnologias, técnicas e linguagens, na criação de novos métodos de organização da produção e em novas formas de planejamento de negócios e de obtenção de recursos.

Essa ótica de entendimento do mercado audiovisual como uma cadeia valorada, composta por interrelações de diversos níveis, permite desdobrar as formas de atuação e organização das empresas que nela atuam afim de compreender os meandros das relações de mercado da atividade, ou seja, de que forma as empresas realizam as atividades de produção do produto até a etapa de entrega ao consumidor final. Cada atividade integrada a essa cadeia é compreendida como um elo que, apesar de diferentes entre si, vincula-se imediatamente ao elo anterior e ao posterior, em uma relação de interdependência, com uma atividade exercendo atuações distintas dentro da cadeia rumo ao consumo final. A metodologia analítica de uma determinada atividade econômica foi preconizada por Michael Porter (1992), interessado que estava em descobrir como empresas de uma determinada cadeia de valor, concebiam estratégias no sentido de angariar uma maior fração valorativa em relação aos demais elos.<sup>55</sup> Essa forma de análise é interessante por proporcionar uma leitura acerca do “comportamento econômico” (SCHUMPETER, 1988) desses agentes permitindo com isso a compreensão do particular/geral da atividade.

---

<sup>53</sup>As redes de cooperação possuem variadas características que extrapolam a mera relação de ganho competitivo, pois: “diferentes tipos de rede (tornando o funcionamento de uma aliança estratégica bastante diferente do de um distrito industrial, por exemplo), ainda são influenciadas pela estrutura de mercado, pelo padrão de concorrência, por paradigma e trajetória tecnológicos, pelo ambiente institucional, etc. do setor no qual a rede cooperativa ocorre.” (GRASSI, 2006 p. 43)

<sup>54</sup> Inovação no setor audiovisual é entendida aqui pela concepção de novas formas de narrar, de novas tecnologias utilizadas, novas estéticas abordadas. Não somente na dimensão do conteúdo, mas também nos agentes que trazem em suas atuações no setor novas práticas de produção/criação.

<sup>55</sup> O valor é aquilo que os compradores estão dispostos a pagar, e o valor superior provém da oferta de preços mais baixos que os da concorrência por benefícios equivalentes ou do fornecimento de benefícios singulares que mais do que compensam um preço mais alto” (PORTER, 1992, p. 2).

Para entender de que forma se constitui o setor audiovisual sob o prisma da definição do produto<sup>56</sup> é preciso configurar um delineamento conceitual do mesmo. O audiovisual é um setor considerado complexo, pois a base de segmentos produtivos contempla as diversas linguagens que possui: cinema, televisão<sup>57</sup>, games e mais recentemente *streaming*. Logo, a indústria audiovisual compreende diversas “indústrias” formando um todo complexo. Todas essas formas do fazer audiovisual estão enquadradas e organizadas numa configuração com variados agentes produtivos<sup>58</sup>. A leitura setorial que fazemos desse setor compreende uma dinâmica que se dá através do reconhecimento da distinção entre as atividades desempenhadas pelos diversos agentes econômicos. Tais atividades bifurcam-se de maneira sequencial, num movimento de segmentação mercadológica.

Para tanto, delinearemos as ramificações do setor audiovisual a fim de fazer compreender como se dão as dinâmicas produtivas da atividade numa ótica pormenorizada. Tal iniciativa torna-se importante para conhecimento das etapas dos atores, tendo sempre em mente que tais organizações não se dão necessariamente de maneira harmônica ou equânime. O setor audiovisual se desenha da seguinte maneira:

#### **a) Mercado de Salas de Exibição**

É considerada como a “primeira janela” do setor porque até recentemente, o Filme era o principal (depois de décadas sendo o único) produto comercial do setor. É o primeiro lugar onde as obras iniciam suas trajetórias comerciais. O desempenho obtido aqui é fundamental para a performance posterior do produto audiovisual. Com o surgimento da televisão e a consequente oportunidade de comercialização das obras nessa nova janela, ocasionou que o filme obtivesse uma segunda comercialização.

O mercado de salas de exibição está organizado da seguinte forma:

#### **b) Produção**

---

<sup>56</sup> A definição do produto permite realizar um desenho do tipo de trabalho e serviço realizado pelas empresas e trabalhadores do setor, ao suprir a demanda do mercado.

<sup>57</sup> Não trataremos no escopo desta pesquisa do mercado de televisão aberta por não estar no campo de regulamentação da ANCINE.

<sup>58</sup> “Quanto à economia dos meios de comunicação [...] foi durante muito tempo considerada um campo à parte, com modos de consumo e de distribuição específicos [...] Hoje são múltiplas as aproximações entre as indústrias tradicionais e os meios de comunicação, com constituição de grupos multimídia e a difusão de novas tecnologias que redesenham completamente as separações entre os suportes.” (BENHAMOU, 2007, p.19)

Trata-se de empresas de caráter jurídico, em grande parte com fins lucrativos, que realizam a produção do conteúdo audiovisual desde o desenvolvimento do roteiro, a captação dos recursos e a filmagem nas diversas ramificações da linguagem audiovisual. Estas empresas estão mais “livres” para atuar e negociar não somente no segmento de salas de exibição, mas também nas outras janelas do mercado (televisão e Streaming) do que os outros componentes do segmento. Uma empresa produtora pode facilmente produzir um conteúdo para um canal de televisão sem necessariamente passar por uma empresa de distribuição ou uma sala de cinema, por exemplo. O setor de produção pode ser considerado o elo mais arriscado da cadeia, porque a demanda pelo consumo (interesse ou desejo de assistir) de uma determinada obra tem que ser construída por ela mesma, não havendo maiores evidências de que o consumidor/ espectador irá de fato se interessar em assisti-la.

#### **c) Serviços transversais**

Os agentes inseridos nesse segmento podem ser constituídos tanto por empresas de personalidade jurídicas quanto trabalhadores autônomos que fornecem serviços que, hora estão diretamente ligados a uma cadeia específica e hora são fundamentais para toda a cadeia produtiva do setor. Por exemplo: empresas de locação de equipamentos cinematográficos (câmeras, tripés e refletores) são inerentes à etapa de produção, pois sem esses itens não há como produzir o conteúdo. Agora, um serviço de legendagem fornecido por um profissional autônomo, está imbricado tanto ao setor de distribuição, que vai vender a obra para os mercados de acordo com as legendas, quanto o de exibição, que vai poder cumprir a obrigatoriedade do uso de legenda na projeção das obras.

#### **d) Distribuição**

Constituído por empresas especializadas em inserir o produto audiovisual no mercado de salas de exibição. As distribuidoras promovem a articulação do produto audiovisual já pronto com o segmento de salas de exibição. Na prática, elas negociam as obras com os exibidores e efetuam a promoção e divulgação do produto nas diferentes mídias com o intuito de trazer o maior público possível para as salas de cinema.

#### **e) Exibição**

Grupos nacionais e internacionais que possuem salas para projeção e exibição comercial das obras audiovisuais.<sup>59</sup>

### **Mercado de Televisão por Assinatura ou Serviço de Acesso Condicionado**

Trata-se do mercado de televisão por assinatura ou a tv paga. Interessante notar que a Ancine ao regulamentar o setor através da lei 12.485 traz o conceito de comunicação audiovisual de acesso condicionado, que trataremos mais detalhadamente mais a frente. O mercado de serviço de acesso condicionado também é uma cadeia produtiva dividida por etapas. A cadeia é constituída pelas etapas de produção, programação, empacotamento e distribuição.

#### **a) Produção**

O segmento de produção não difere muito do mercado de salas de exibição, é comum uma produtora realizar trabalhos tanto para o mercado de salas de cinema quanto para a tv. Um canal de televisão pode trabalhar com o setor de produção tanto com produtos criados originalmente para o canal (obras seriadas e telefilmes) quanto adquirindo obras que foram originalmente criadas para as janelas anteriores.

#### **b) Programação**

Trata-se do trabalho de apuração e ordenação do conteúdo audiovisual para serem exibidos nos canais de televisão. A práxis da etapa de programação consiste em realizar a curadoria/seleção das obras segundo critérios tais como perfil de público e tipo de conteúdo o tema que a obra aborda. Esses conteúdos são organizados “na forma de canais de programação”.<sup>60</sup> O Modelo de negócio das programadoras está fundamentada a partir da busca de receitas na venda de espaço na programação para divulgação de produtos, serviços entre outros e a partir da comercialização dos canais para as operadoras.

#### **c) Empacotamento**

---

<sup>59</sup> Apesar de não necessariamente serem constituídas por grupos econômicos nem possuírem salas de exibição, podemos inserir os festivais de cinema no lócus da exibição, por realizar muitas vezes o primeiro contato entre a obra e público.

<sup>60</sup> Disponível: <[https://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento\\_TvPaga\\_Publicacao.pdf](https://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TvPaga_Publicacao.pdf)> Acesso: 17/03/2020

Esta etapa consiste na disposição dos canais de programação em pacotes, divididos por números de canais, variedade e preços de assinatura. Esta etapa é realizada pelas operadoras “e segue uma lógica comum, em função de três fatores principais: a quantidade de canais do pacote, o custo de aquisição dos canais e o poder de mercado da operadora cliente.”<sup>61</sup>

#### **d) Distribuição**

Trata-se da etapa relativa ao fornecimento do serviço ao assinante. Segundo a lei 12.485 é atribuição da etapa de distribuição: “a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras” (BRASIL, 2011). Percebe-se que esta etapa difere em tamanho e atribuições em relação a etapa de distribuição do mercado de salas de exibição porque é uma atividade com atuação mais ampla indo desde a configuração do modelo de empacotamento passando pelo fornecimento do serviço a prospecção e manutenção dos assinantes.

#### **Video sob demanda (VoD)**

O serviço de VoD pode ser fornecido tanto pelos operadores de tv por assinatura (as chamadas redes dedicadas) quanto pelas empresas que fornecem o serviço atrás da internet, tecnicamente chamada de *Over-the-top* (OTT). Este segmento de mercado tem se tornado cada vez mais relevante no setor audiovisual.

A presença da internet como mediadora da fruição e consumo das obras audiovisuais vem como reconfigurando à lógica mercadológica do setor audiovisual, fazendo surgir novos agentes, e obrigando os antigos, a repensar o modelo de negócio vigente até então. Tal condição também revela a mudança na prática de consumo audiovisual da sociedade. A chegada das plataformas de vídeos sob demanda, por meio da tecnologia do streaming, traz consigo uma nova dinâmica. Se outrora, era o consumidor que organizava sua rotina em prol da programação, por exemplo, em assistir algum conteúdo da televisão ou a ida a uma sessão de cinema numa lógica que organizava o conteúdo em forma de grade, com a programação disponível num determinado horário fixo, com a chegada dos serviços emergentes de distribuição audiovisual ocasionados pela internet, ocorre uma implosão da territorialização fixa do espectador. No mercado de *streaming*, um filme campeão de bilheteria nas salas de cinema, está disponível para ser assistido por meio do celular a caminho do trabalho ou em qualquer lugar, a qualquer tempo. Ocorre também, que o mercado de VoD (quando das

---

<sup>61</sup> Idem.

empresas estabelecidas na internet), apesar de ser um mercado em ascensão, também mantém relações artísticas e econômicas com o mercado tradicional (canais de televisão, produtoras de cinema) hora em plena competição e hora em plena simbiose.

A lógica que arregimenta o mercado também vem se modificando concomitantemente a dinâmica de consumo. Com o advento do VoD presenciamos a chegada das empresas de tecnologia ao ambiente mercadológico da produção e consumo do audiovisual. A chegada de tais players a economia audiovisual configura um movimento que também cria bifurcações ao segmento, diversificando também o próprio serviço. Atualmente vemos configurado os seguintes modelos de negócio no segmento do VoD<sup>62</sup>:

- AVoD: Entrega de conteúdo gratuito e de livre acesso pelos usuários. Os canais inserem publicidade aos acessos, monetizando o negócio pelos anunciantes e não pelos assinantes. Quanto mais visualizações dos conteúdos, mais anunciantes são atraídos para a plataforma. Temos como exemplo principal desse modelo, a plataforma *YouTube*.

- SVoD (*Subscription Video on Demand*): São exemplos de plataformas de vídeo sob demanda nesse modelo *Netflix*, *Hulu* e *GloboPlay*. Essas plataformas exibem filmes, séries, novelas e programas entre produções próprias e licenciamento de conteúdos de outros canais, o assinante/espectador tem a liberdade, mediante o pagamento mensal do acesso, para escolher o que quer consumir naquele momento.

- TVOD (*Transactional Video on Demand*), esse modelo se assemelha ao serviço de videolocadoras ou *homevideo*, e mais recentemente ao PPV (*Pay Per View*) no segmento da TV Paga. Tem como característica o pagamento pelo acesso ao a um conteúdo específico sem ter que adquirir um plano ou assinatura. O YouTube apesar de ser mais conhecido pelo modelo SVoD, também fornece esse serviço, assim como a empresa de tecnologia Google através do *Google Play*.

- *Catch-up* e *TV everywhere*, esta última modalidade, é considerada uma extensão do segmento de da TV Paga, mas está estabelecida pela mesma base tecnológica e dinâmica de consumo do VoD. Trata-se do *catch-up* e *TV everywhere*. Consiste na possibilidade do usuário poder assistir aos conteúdos já exibidos posteriormente a exibição no canal, no caso do *catch-up* e no consumo do conteúdo da tv também pela internet, no caso da modalidade da *TV everywhere*, nesse caso para ter acesso a este serviço, o usuário deverá já ser assinante de pacote de TV Paga.

---

<sup>62</sup> Importante salientar que se tratam de definições que estão em constante processo de hibridização., com empresas que fornecem mais de um modelo ao mesmo tempo.

Dado o desenho do setor, tornar-se necessário a visualização do papel do capital nacional no mercado, assim como lugar do produto audiovisual nacional no consumo audiovisual em território brasileiro e quais são as estratégias que os agentes do setor (principalmente os que atuam na construção da política) têm tomado para tornar a iniciativa brasileira mais central ou menos periférica.<sup>63</sup>

No campo da política audiovisual, fica latente que o investimento massivo somente na produção do produto audiovisual em si não é capaz de trazer o assentamento econômico propício a configuração de uma indústria audiovisual sustentável. Lia Bahia (2012) em tese acerca dos processos para as tentativas de industrialização do audiovisual brasileiro atesta que o montante do financiamento da política cultural audiovisual acabou por direcionar seu foco majoritariamente para o setor de produção sem lograr êxito quanto ao retorno de público e consequentemente, o retorno financeiro. Segundo a autora, a opção por tal ação, apesar de ter proporcionado um aumento exponencial (se comparado ao período pré-retomada) na produção efetiva do filme nacional, por outro lado, não significou a retomada do público. A conclusão a que chega Lia Bahia é a de que a relação obra x público não é diretamente proporcional ao quantitativo da procura. Há algo mais imbuído nessa relação que precisa transparecer a fim de se chegar a construção de ações à sistematização do desenvolvimento e crescimento do mercado nacional. O aumento na produção de obras cinematográficas:

“não representa um aumento de público para os filmes nacionais nem um crescimento sistêmico da atividade, pois a relação entre produção e consumo não é de causa e efeito. Essa noção instintiva do consumo deve ser problematizada, considerando-se que o consumo, para além de uma relação econômica, é um processo social.”  
(BAHIA, 2012 p.125)

Portanto, torna-se necessário que as políticas audiovisuais formulem ações que promovam a intersecção efetiva dos agentes. Soma-se a isso a necessidade cada vez maior de uma política específica para a atividade, a fim de dar conta da nova dimensão do audiovisual. Nesse sentido, o entendimento setorial do audiovisual não só joga luz ao campo como força produtiva e inovativa, mas também predispõe a necessidade de um conhecimento do audiovisual como um sistema, que contém produtos e agentes com contínuas relações

---

<sup>63</sup> Considerando as novas tecnologias e os modos de consumo audiovisuais que se apresentam, faz-se necessário, assim, o estabelecimento de marcos regulatórios que acompanhem e contemplem também as novas mídias. (NUDELIMAN; PFEIFFER, 2010 p.115)

mercadológicas e não-mercadológicas, para a criação, produção e venda dos produtos audiovisuais. E tal característica pode ser compreendida como uma potencialidade.

### 4.3 Fundos Setoriais no Brasil: cenários

O modelo de fundo setorial surge no Brasil num contexto de fortalecer a capacidade de pesquisa, de desenvolvimento e inovação do país. São entendidos como fontes complementares de recursos para setores considerados pelo Estado como estratégicos para o desenvolvimento econômico. As receitas dos Fundos são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais, porcentagem do Imposto sobre Produtos Industrializados e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Possuem como modelo de gestão a existência de Comitês Gestores, que são responsáveis por definir as estratégias, rumos, ações, programas e planos de investimentos futuros. Diverso, posto que integra a participação de vários setores da atividade possibilita a gestão compartilhada das decisões de desenvolvimento. Segundo o IPEA a estratégia de gestão proposta: “[...] refere-se à construção de um modelo de gestão que seja capaz de dar vazão ao aumento da escala de recursos financeiros de forma competente, transparente, ágil e sistêmica pelo conjunto de atores envolvidos com essa questão.” (PEREIRA, 2005, p. 22).

Segundo a Finep os fundos possuem características básicas quanto de sua operacionalização:

**Vinculação de receitas:** os recursos não podem ser transferidos entre os Fundos e devem ser aplicados para estimular a cadeia do conhecimento e o processo inovativo do setor no qual se originam.

**Plurianualidade:** pode-se programar o apoio a ações e projetos com duração superior a um exercício fiscal.

**Gestão compartilhada:** os Comitês Gestores são constituídos por representantes de ministérios, das agências reguladoras, da comunidade científica e do setor empresarial, o que garante transparência na aplicação dos recursos e na avaliação dos resultados.

**Fontes diversas:** os recursos são oriundos de diferentes setores produtivos, derivados de receitas variadas, como royalties, compensação financeira, licenças, autorizações, etc.

**Programas integrados:** podem ser apoiados projetos que estimulem toda a cadeia de conhecimento, desde a ciência básica até as áreas mais diretamente vinculadas a cada setor. (FINEP, 2016, p.1)

O surgimento dos fundos setoriais (FSs) no Brasil, se dá a partir dos anos 90, quando tem início um novo instrumento de política científica e tecnológica no país. O que se percebera

era que o setor de ciência e tecnologia tinha um fluxo de financiamento inconsistente, que não era abrangente, não contemplava agentes fundamentais do processo tecnológico e nem era eficiente em sua operacionalização. Do ponto de vista da atuação do Estado, esta jamais se mostrou suficientemente atento as carências desse setor.

Em 1997, foi aprovada a Lei n. 9.478/97, que trata sobre a política energética brasileira, normatiza as práticas relativas ao monopólio do petróleo além de implementar o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

No Art. 49 dessa lei, estabeleceu-se:

“que dentre a parcela do valor dos royalties que excedesse a cinco por cento da produção, devidos pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, caberiam ao Ministério da Ciência e Tecnologia vinte e cinco por cento para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados na indústria do petróleo” (BRASIL, 1997)

Em novembro de 1998 o Decreto no 2.851 estabeleceria que para o gerenciamento dos recursos destinados a esses programas de amparo e pesquisa, deveria ser criada uma rubrica específica no âmbito do FNDCT:

§ 1º Será criada rubrica específica no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, com vistas ao provimento dos recursos destinados aos programas a que se refere o caput deste artigo.<sup>64</sup>

O surgimento do CT-PETRO representou para o FNDCT um grande impulso em seu orçamento e na sua capacidade de financiar o desenvolvimento de novos projetos, iniciando assim o forte processo de investimentos.

Segundo definição da Finep, o CT-PETRO:

Foi o primeiro Fundo, criado em 1999. Seu objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do País, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor. (FINEP, 2016, p. 1)

---

<sup>64</sup> Decreto no 2.851, de 30 de novembro de 1998.

O sucesso na criação e na implementação do CT-PETRO, dado que seus recursos estipulados na Lei, abriu a possibilidade de criação de outros fundos setoriais ao longo dos anos seguintes. Atualmente existem 17 fundos setoriais em atuação no Brasil:

**Quadro 2 – Fundos Setoriais em atividade no Brasil**

| Fundo Setorial                      | Lei       |
|-------------------------------------|-----------|
| CT-AERO                             | 10.332/00 |
| CT-AGRO                             | 10.332/01 |
| CT-AMAZONIA                         | 10.176/01 |
| CT-AQUAVIARIO                       | 10.893/04 |
| CT-BIOTEC                           | 10.332/01 |
| CT-ESPACIAL                         | 9.991/00  |
| CT-HIDRO                            | 9.994/00  |
| CT-INFO                             | 9.993/00  |
| CT-INFRA                            | 10.176/01 |
| CT-MINERAL                          | 9.993/00  |
| CT-PETRO                            | 9.478/97  |
| CT-SAUDE                            | 10.332/01 |
| CT-TRANSPORTE                       | 9.992/00  |
| FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA) | 11.437/06 |
| FUNTEL                              | 10.052/00 |
| VERDA-AMARELO                       | 10.068/00 |

Fonte: Acioli (2013, p. 34).

Os únicos recursos que não são administrados pela Finep, são os do FUNTEEL e FSA que são geridos respectivamente pelo Ministério das Comunicações e ANCINE.

#### **4.4 O Fundo Setorial do Audiovisual**

O FSA surge a partir das disposições da primazia do Fundo Nacional de Cultura como indutor do desenvolvimento do setor cultural no país. A partir do olhar setorial para a cultura inaugura-se outra tratativa para a política cultural. As premissas buscadas para a construção dessa política guardam total influência da construção dos fundos setoriais já existentes no Brasil. É o que Rosana Alcantara, que atuava como diretora da Ancine à época da construção do fundo e que foi uma das suas mentoras:

Na Ancine, nós começamos a estudar um pouco as estruturas existentes no Estado no campo das subvenções. Que não eram muitas. Nós encontramos, os sistemas de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I), mecanismos já formatados e ligados a FINEP, que são os fundos setoriais. Na época, nós entrevistamos, por exemplo, o secretário executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia e as pessoas responsáveis pelos fundos para conhecer mais sobre eles. Descobrimos que haviam os fundos transversais, específicos e setoriais e cada um deles tinha uma lei específica. E eram fundos anteriores. Desde o governo FHC, havia um entendimento de que não se construiriam mais fundos novos. A partir disso, nós começamos a ver a possibilidade de começar de utilizar as estruturas de fundos já existentes. (Alcantara, em entrevista ao autor, 2020.)

O FSA acaba por ser a ação que inaugura a nova estratégia do MinC, atuando de forma mais indutiva. A criação do FSA articula duas dimensões: o incremento de valores financeiros no que concerne ao fomento do setor, na prática, uma alternativa outra ao modelo de leis de incentivo e do fomento indireto e da participação tangenciada do Estado na cultura e a configuração de um plano de atividades e ações organizado, que vise o desenvolvimento do setor como um todo, não ancorado apenas numa política de “projeto a projeto” que as leis de incentivo trazem, pois: “uma das premissas regulatórias do que a gente buscava era que existisse uma coparticipação desses fundos, dessa articulação que não fosse a fundo perdido, como era a estratégias de mecenato anteriores a propria lei do audiovisual.” (Alcântara, em entrevista ao autor, 2020). Vejamos como se desenhou institucionalmente o fundo.

O FSA foi instituído pela lei de número 11.437, de 28 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Decreto no 6.299, de 12 de dezembro de 2007. Representando ao mesmo tempo uma alteração na MP nº 2.228-1 e uma ampliação da política para o setor. Em seu primeiro artigo, estabelece que o montante dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) que havia sido criada pela MP222-8/2001 será destinado ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) em forma da chamada “categoria específica.”<sup>65</sup> Importante salientar que essa opção pela criação do fundo setorial via

---

<sup>65</sup> Art. 1º O total dos recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, será destinado ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, o qual será alocado em categoria de programação específica, denominada Fundo Setorial do Audiovisual, e utilizado no financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

FNC representa uma opção da gestão federal em redimensionar a importância do FNC como política de fomento para um lugar cada vez mais central na política cultural do período. Segundo uma nota divulgada no site da Fundação Palmares, quando do lançamento do FSA, fica clara a vontade do governo de tornar o FNC um mecanismo central nas políticas de fomento a cultura fica claro:

A constituição do Fundo Setorial do Audiovisual é o primeiro passo para o fortalecimento do Fundo Nacional da Cultura, principal objetivo da reforma da Lei Rouanet, em elaboração pelo Ministério da Cultura. Durante os Diálogos Culturais, série de encontros promovidos pelo MinC com artistas, o ministro Juca Ferreira afirmou que o Fundo Nacional de Cultura, atualmente, é “amorfo”. Por isso, um dos objetivos é setorizá-lo, criando o Fundo das Artes, do Patrimônio, do Livro e Leitura, e da Diversidade Cultural, Cidadania e Acesso. O Fundo do Audiovisual é o primeiro deles, pretendendo dar mais robustez ao investimento orçamentário do Ministério” (BRASIL, 2008)<sup>66</sup>

Igualmente revelador, é a afirmação do ministro Juca Ferreira quando da apresentação do lançamento do FSA em 2008:

“O Fundo Setorial do Audiovisual é o primeiro dos fundos setoriais que pretendemos pôr em operação no FNC. O modelo da sua atuação, combinando gestores públicos e representantes do setor; os mecanismos de financiamento diversificados e a capacidade de atuar nos diversos elos da cadeia, são características da mudança de paradigma que pretendemos para o financiamento da cultura no Brasil. (BRASIL,2008. p.01)

Torna-se preciso compreender igualmente em que consiste o conteúdo financeiro do FSA. Apesar da lei Lei Nº 11.437 prever um leque de outros tipos de receitas<sup>67</sup>, é a cobrança

---

<sup>66</sup> Fundo Setorial do Audiovisual. Palmares Fundação Cultural. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/?p=3114&lang=es>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

<sup>67</sup> “Art. 2º Constituem receitas do FNC, alocadas na categoria de programação específica, referidas no [art. 1º desta Lei](#):

I - a Condecine, a que se refere o [art. 1º desta Lei](#);

II - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - os recursos a que se refere o [art. 5º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993](#) ;

V - o produto de rendimento de aplicações dos recursos da categoria de programação específica a que se refere o caput deste artigo;

VI - o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores, bem como de multas e juros decorrentes do descumprimento das normas de financiamento;

do CONDECINE que representa o maior montante que alimenta o fundo. O CONDECINE foi instituído pela Medida Provisória n. 2.228-1. É uma espécie tributária prevista na constituição designado como Contribuição de intervenção sobre o Domínio Público (Cide). O Cide é um tributo de competência exclusiva da união usado como mecanismo de intervenção do Estado em dado setor econômico e cuja totalidade da arrecadação já possui uma destinação pré-definida. Ou seja, o Cide é um tributo com uma finalidade específica já determinada quando de sua implementação. Além disso, ele é de natureza “extrafiscal, ou seja, não se destina a suprir os cofres públicos de recursos financeiros como os tributos de arrecadação fiscal.” (MARTINS, 2009, p. 157).

A criação da CONDECINE surge a partir da disposição e do entendimento de que o setor audiovisual, para desenvolver-se, precisava criar maneiras de integralizar-se do ponto de vista do fomento das ações de desenvolvimento. Para compreender a própria criação do FSA (com a CONDECINE sendo seu principal combustível) é necessário retornar a 2001, em que se vislumbra a questão do ocaso da extinção da Embrafilme e a crise do mercado de cinema no país, somado ao momento de esgotamento do modelo de leis de incentivo proposto nos anos 90 em substituição a Embrafilme. Naquele momento as leis de incentivo eram a única alternativa de formulação de negócios para o setor audiovisual. Outro dos debates imperativos que necessitavam serem encarados pela corporação era a transformação estrutural da configuração econômica do setor<sup>68</sup>. Tornava-se inexorável a configuração de uma noção sistêmica do audiovisual. Nesse momento, em que vislumbrava-se a re-politização dos entes do setor, novamente na história do audiovisual brasileiro, o Congresso Brasileiro de Cinema é convocado a fim de trazer à baila tais questões. No III CBC, (realizado 47 anos após o II) CBC realizado entre os dias 28 de junho a 1 julho em Porto Alegre, além de todos os outros temas relativos ao

---

VII - 5% (cinco por cento) dos recursos a que se referem as [alíneas c, d, e e j do caput do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966](#) ;

VIII - as doações, legados, subvenções e outros recursos destinados à categoria de programação específica a que se refere o caput deste artigo;

IX - recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais; e

X - outras que lhe vierem a ser destinadas.”(BRASIL, 2006)

<sup>68</sup> Em texto de abertura do evento, Dahl demonstra preocupação com a questão da transformação tecnológicas, trazendo substantivas mudanças em seu modelo de negócios: “Assim é possível que o modelo de indústria e comércio cinematográfico, imposto ao mundo a partir de 1920 esteja conhecendo senão o seu desfecho, pelo menos a inauguração de uma nova etapa. A evolução tecnológica, com sua provável na distribuição do conteúdo nacional, pode estar anunciando-a.” (DAHL, 2000, p. 34)

audiovisual, as relativas ao fomento do setor se fizeram presente. No relatório final construído quando do encerramento do evento, um item era dedicado a questão do fomento:

- Criar um Fundo de Fomento à Produção com recursos provenientes de:
- (a) devolução de recursos parciais captados através de certificados do audiovisual, cujo prazo de validade expirem, sem que os mesmos sejam liberados;
  - (b) taxaço sobre as receitas de TV aberta e das operadoras de TV por assinatura;
  - (c) taxaço sobre os comerciais importados para veiculaço no país.<sup>69</sup>

Percebe-se, ao analisar tais propostas, um movimento que objetivava ampliar as fontes de financiamento da atividade. Verifica-se que o setor audiovisual opta pelo caminho da configuraço de um fundo financeiro como opço a querela das leis de incentivo, promovendo a taxaço por meio de receitas e veiculaço de conteúdo publicitário. Esta dinâmica ampliada dos mecanismos de financiamento, é percebida também se avançarmos um pouco no tempo, na criaço do GEDIC, o grupo interministerial criado a partir do III CBC para a configuraço das bases da política audiovisual durante o período FHC. Um dos pontos nevrálgicos do projeto de desenvolvimento, configurado partir das reuniões do grupo, trata justamente da questão do financiamento. O grupo optou por uma proposiço de criaço de fundo financeiro com participaço todos os segmentos do audiovisual. Prevendo inclusive a taxaço de 2% das receitas dos canais de televisão aberta. Torna-se preciso salientar que os canais de tv até então nunca haviam sido parte constitutiva da construçõ da legislaço do setor. Como aponta Fernandes: Observa-se que desde as discussões que geraram a Ancine já havia o intuito de integrar o cinema e a televisão em uma política conjunta...” (FERNANDES, 206 p. 31).

Observa-se que a visõ setorial vem crescentemente surgindo a partir do interesse de uma maior interseccõ com o segmento televisivo, não somente a partir de uma articulaço que objetiva-se na exibição das obras produzidas para o mercado de salas de exibição na grade dos canais (uma reivindicaço antiga dos produtores de filmes), mas que a partir de um entendimento desses(s) mercado (s) como elos de um mesmo setor, formulasse políticas de regulaço e de fomento integralistas, criando um mercado audiovisual, único, convergente e que não possuísse como semelhança apenas a utilizaço da imagem + som como produto

---

<sup>69</sup> III Congresso Brasileiro de Cinema. Relatório Final. Disponível em: <<http://culturadigital.br/cbcinema/institucional/historico/3%C2%BA-congresso-brasileiro-de-cinema/>>. Acesso: 25 de nov. de 2019.

principal, mas que configurasse uma sinergia bem mais complexa do que essa única característica.

A Medida Provisória 2228-2001 que teve sua gênese a partir das reivindicações do III CBC e estruturada em forma de proposta governamental a partir das reuniões do GEDIC, já estabelecia de forma direta a política de financiamento do setor. No capítulo IV da MP, ficam estabelecidos parâmetros para a cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) bem como a criação dos Fundos de Financiamento Da Indústria Cinematográfica Nacional. A MP 2228/2001 foi importantíssima para os passos futuros do setor em múltiplos ângulos, pois estabelece a criação da agencia reguladora, a inclusão do CONDECINE e da opção de fundos de investimentos privados.

Sobre o CONDECINE, cabe considerar que a medida provisória esclarece que a contribuição é gerada a partir da: “veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e vídeo-fonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas”. (MP 2228-1, Cap. VI, Art. 32, 2001). Essa medida tem em seu cerne justamente a participação dos agentes outros do mercado, pois impacta não só a veiculação de obras no mercado de salas de exibição, mas todo produto audiovisual difundido nos meios disponíveis no mercado audiovisual brasileiro. Tal medida impacta os canais de televisão por assinatura, as chamadas *majors* que trabalhavam em sua grande maioria com produtos audiovisuais estrangeiros. Nesse sentido começa-se a se desenhar objetivamente ações para resolver a reivindicação clássica dos realizadores de uma participação estratégica do segmento televisivo, não apenas participando da veiculação das obras, mas também contribuindo financeiramente para o desenvolvimento do setor.

O plano de ampliação da regulação do audiovisual proposto pelo Estado brasileiro por meio do ante projeto da ANCINAV também continha estratégias de fomento estratégico do setor. A Ancinav era o projeto que visava transformar a ANCINE em Agencia Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) em 2004. A transição entre o Governo FHC e o governo Lula representou a entrada das políticas culturais nas discussões acerca do desenvolvimento do audiovisual. O anteprojeto foi elaborado pelo Ministério da Cultura durante 14 meses e visava a ampliação do escopo de atuação da ANCINE. O órgão passaria a atuar na regulação de toda a cadeia audiovisual, não apenas no cinema. (mais uma característica setorializante) As definições do valor semântico de conteúdo audiovisual seriam então ampliadas, não havendo mais a necessidade de se definir previamente o suporte de captação como definidor do

conteúdo, mas sim para que mercado é direcionado.<sup>70</sup> Veremos, que essa noção de pensar não a tecnologia, mas sim o que é produzido pela atividade ( o produto construído por meio da atividade audiovisual e seus processos posteriores) irá atravessar a construção de outras políticas do setor, como no caso da lei 12.485 em que este debate será central em sua construção.

No Capítulo IV do ante projeto, que trata das receitas da atividade, o fato gerador do Condecine estão estipulados da seguinte maneira:

- I – a exploração comercial de obras cinematográficas e videofonográficas, por segmento de mercado a que forem destinadas;
- II – o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo;
- III – a venda de aparelhos de televisão, vídeo cassete, DVD, monitores de computador e de telefonia móvel que transmitam conteúdos audiovisuais;
- IV – em única etapa de incidência, a venda ou cessão para locação de obras cinematográficas e videofonográficas para o mercado de vídeo doméstico, em qualquer suporte, realizada pelo distribuidor;
- V – a aquisição, inclusive por permuta, de espaço publicitário nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e em outros serviços de telecomunicações exploradores de atividades audiovisuais; e
- VI – sobre o faturamento do serviço de distribuição de conteúdos audiovisuais por telefonia;

Percebe-se que a intenção era criar uma taxaço que atravessasse os elos mais fundamentais do processo econômico do audiovisual e as variadas formas de exploração comercial do setor. Ora, a exploração óbvia do produto nos meios tradicionais de exibição, os rendimentos incidentes da importação de produtos estrangeiros para exploração no mercado brasileiro, e até mesmo ao mercado de comercialização de eletroeletrônicos, como aparelhos de televisão e DVD.

Sobre a incidência de taxaço do Condecine, cabe salientar um porém: ela contém uma dupla intenção: a reunião de todos os segmentos da cadeia audiovisual em prol do desenvolvimento do mercado brasileiro e a iniciativa de criar mecanismos de contenção da prevalência do produto estrangeiro no mercado nacional. Para tal, uma série de descontos e isenções da taxa estavam previstos para as obras audiovisuais brasileiras, compondo um estilo

---

<sup>70</sup> (Art. 38.) Conteúdo audiovisual é o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, da tecnologia empregada, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão. (BRASIL, minuta de projeto de lei que dispõe sobre a organização das Atividades Audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Audiovisual, a Agencia Nacional do Audiovisual e dá outras providencias. 3.ed. 2004.

de taxaço que não era limitador se comparado a taxaço do produto estrangeiro, pois “Além de proteger, estas medidas poderiam contribuir com o estímulo a produção, já que seria mais barato veicular obras brasileira.” (FERNANDES, 2016 p. 60).

Cabe salientar também que, com essa medida, buscava-se fazer com a as empresas estrangeiras, principalmente as de origem norte-americana financiassem o audiovisual nacional. Em primeira medida as tais *majors*, exibidoras e as programadoras do segmento de televisão e posteriormente, com as reconfigurações do mercado ocasionadas pela lei 12.485, que trataremos mais a frente, foram trazidas a baila da contribuição setorial, as empresas de telefonia, as chamadas teles, muitas delas subsidiárias de empresas internacionais.

O fator que gera a cobrança da contribuição vem da “veiculação, produção, licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas que tenham como fim a sua comercialização, por segmento de mercado a que forem destinadas.”

Segundo o artigo 33 da Medida Provisória 2.228-1/2001 os segmentos de mercado com fins comerciais no Brasil são:

- a) salas de exibição;
- b) vídeo doméstico, em qualquer suporte;
- c) serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura;
- e) outros mercados, conforme anexo.

O valor da contribuição varia conforme o tipo da obra, o segmento de mercado e, no caso das obras não publicitárias, a duração (ou metragem). São levados em conta ainda, a forma como essas obras são organizadas, se por capítulos ou episódios ou pacotes no caso de vídeo doméstico, a remessa ao exterior de importâncias relativas a dividendos oriundos da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, tanto a aquisição quanto da importação, e a partir de 2011, por meio da Lei n. 12.485/2011, as concessionárias ou autorizadas de serviços de telecomunicações, que exploram meios de difusão de conteúdo audiovisual.

A configuração do CONDECINE, portanto, é um agrupamento de 3 Cides divididos da seguinte forma:

- Condecine Título; que incide aos titulares a partir da justamente da comercialização das obras audiovisuais publicitárias e não publicitárias nos diferentes segmentos de mercado do setor audiovisual. O valor da cobrança, seguindo a legislação, varia de acordo com o segmento de mercado em que será exibido, duração e formato da obra. Essa taxa tem validade de cinco anos para as de origem não publicitárias. Para as obras publicitárias a taxa tem validade de 12

meses. No final deste período uma nova taxa deverá ser cobrada para a liberação da comercialização das obras.

- Condecine Remessa: incide a partir dos agentes que pagam os rendimentos referentes a exploração financeiras de obras audiovisuais ao exterior.

- Condecine Teles: incide sobre os provedores de serviços de telecomunicações autorizadas a distribuição do conteúdo na forma de serviço de acesso condicionado.

Com a MP 222-8/2001, a política audiovisual amadurecia o ideário setorizado e abria o caminho argumentativo (mas também normativo) para a configuração do FSA. Esse artigo contido na MP proporcionava um respaldo que possibilitava a ampliação dos recursos no futuro. Ao expandir os segmentos econômicos do audiovisual para além das salas de exibição a MP construía todo um vetor financeiro que seria a base para a configuração da nova matriz econômica do audiovisual brasileiro.

Retomando a análise da lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 percebe-se claramente um viés que substitui o caráter de incentivo da política audiovisual construída até então para dar lugar a um entendimento de que a política para o setor deve ser construir não mais a partir da lógica do fomento, mas agora fica constituída a lógica de investimento econômico, em que se busca o retorno ou o benefício a partir do investimento inicial. Para tal, o texto da lei, apesar de prever algum investimento não reembolsável, assenta-se mesmo sob o primado do mercado. Nas práxis, o fundo trabalha com investimentos que são empréstimos reembolsáveis, em que o mutuário efetua o (re) pagamento do montante tomado, e, o mais importante dos métodos de investimento do FSA: a aplicação financeira retornável. Esse modelo coloca o FSA como uma espécie de co-produtor do projeto, prevendo participação no retorno financeiro da exploração comercial dos produtos.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Itens tratados no artigo 3 do decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007 que regulamenta o FSA no que tange as formas de investimento dos valores arrecadados pelo fundo:

- investimentos retornáveis;

II - empréstimos reembolsáveis;

III - valores não-reembolsáveis, em casos específicos motivadamente definidos pelo Comitê Gestor a que se refere o art. 5º;

IV - equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento;

V - participação minoritária no capital de empresas; e

Segundo CAMARGO (2012) ao colocar as coisas dessa forma, o FSA lança um recado ao setor de que está interessado em um tipo de projeto que tenha potencial de recuperar o investimento e que o fundo seja retroalimentado pelo rendimento econômicos dos projetos em que investiu.

Carlos Augusto Calil, em entrevista a pesquisadora Paula da Silva e Sousa, afirma que o FSA de fato representou uma guinada ao mercado, colocando a política audiovisual num outro lugar de atuação. Segundo ele:

Qual o principal erro da Lei do Audiovisual? Ela investe em filmes e não numa produtora que tem uma carteira de projetos ou num distribuidor. Investir em uma obra é como jogar na roleta num número só. Só o conjunto é capaz de proteger o investimento. A política do caso a caso, que era também o que acontecia na Embrafilme, é uma política equivocada. [...] No Brasil, até o Fundo Setorial, o incentivo fiscal ia para uma obra; e se essa obra não der retorno nenhum, o produtor não tem que ressarcir nada para o Estado. O Fundo Setorial recupera a ideia de empresas e a ideia de se retornar valores para o fundo comum. Esse retorno ainda é muito modesto, mas já é muito melhor do que a lei do Audiovisual. O Fundo Setorial é um caminho conservador, mas é um caminho seguro, enquanto a Lei do audiovisual é uma liberalidade (Calil APUD 2016 p.168).

Ora, a fala de Calil põe em xeque os pressupostos teóricos metodológicos que fundamentam a criação do FNC. O entendimento era que o fundo atuaria em um lócus mais cultural e funcionaria como um contraponto a produção cultural de caráter mais comercial, ocasionado pela lógica das leis de incentivo à cultura. Segundo Sarkovas o entendimento de Rouanet acerca do mecanismo:

...estabelecia o princípio do fundo público, essencial para fomentar as ações de mérito cultural que não encontram abrigo no mercado. Na ponta oposta, o FICART estimulava as atividades culturais lucrativas, proporcionando vantagens tributárias aos seus investidores. (SARKOVAS, 2005 p.22)

O FSA coloca um ponto final nessa dinâmica, ao justamente se valer do desenvolvimento de um mercado nacional e não de propor um fundo cultural pautado no contraponto a lógica do mercado, como era a idéia norteadora do Ministro Rouanet quando da criação do FNC.

Tal postura evidencia uma guinada na política audiovisual brasileira em relação as posturas historicamente configuradas no âmbito da atividade. Estava se configurando o

entendimento que o desenvolvimento do setor passará pela via da economia e do mercado. Uma lógica eminentemente capitalista. A bandeira era o audiovisual como negócio. Portanto, “todo arcabouço político era (voltado) para as associações ou empresas que buscassem fins lucrativos, que tivessem estruturas de empresas comerciais, que fossem, enfim, empresários.” (Alcântara, em entrevista ao autor, 2020).

Reveladora, igualmente, a fala do presidente da Ancine à época, que evidencia a retórica pelo mercado e pela auto sustentabilidade financeira:

A cadeia produtiva do cinema deve se remunerar na bilheteria e não no investimento público. É preciso mudar o modelo de produção, passar a enxergar a distribuidora como qualificadora de projetos e adotar mecanismo que reintroduzam o fator risco. E é preciso, sobretudo, criar um fundo de financiamento público (Rangel, apud Sousa, 2005b, p. 82).

Nesse sentido, ser nacional além da construção simbólica, também era passar pela supremacia econômica do Brasil. O risco como vetor de alavancagem desenvolvimentista, o retorno financeiro como a materialização do consumo e a sustentabilidade financeira do modelo como mandamento primeiro. Nada mais de acordo com os pressupostos que nortearam a política federal do momento.<sup>72</sup>

Podemos acrescentar ainda que, apesar do FSA buscar uma postura empreendedora através da celebração do resultado financeiro, da capacidade de gestão e idoneidade fiscal das empresas produtoras, o FSA também busca que os projetos apresentem um resultado artístico. Inclusive utilizando essa performance que está para além do financeiro como baliza a concessão dos aportes. Nos editais de investimento das linhas de ação e no Prêmio Adicional de renda (PAR) há itens em que se pontua a carreira do diretor e da produtora pelo número de passagens em festivais de cinema e pelo número de prêmios conquistados, por exemplo. O FSA, portanto, se interessa por um duplo resultado ao investir no setor: financeiro, com predileção pelo investimento com capacidade de lucro, e artístico, com a obras que tenham inserção em festivais internacionais e promovam e tragam prestígio a produção nacional e o mercado brasileiro no mundo.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/2002-lula-vira-paz-e-amor-conquista-o-mercado-e-finalmente-chega-la.shtml>>

<sup>73</sup> São levados em consideração para avaliação técnica dos proponentes das chamadas públicas critérios tais como:  
**2- Grande Sucesso:**  
 A) Mais de 500.000 espectadores no segmento de salas (fic) ou mais de 100 mil espectadores (doc)  
 B) Exibição em canal prime ou TV aberta nacional  
 C) Premiação de melhor roteiro (para roteirista e líder) ou melhor filme ou melhor diretor (para líder) em festivais Especial, AA ou A do PRODAV 7:

#### **4.5 Ações setoriais: programas e linhas do FSA**

O decreto de criação do FSA, nos aponta caminhos que revelam que o DNA do pensamento setorial desenvolvido pela corporação audiovisual está presente. Seu conteúdo contém características de promover ações que impactam nas estruturas do setor, diferentemente do modelo de leis de incentivo que não promovem ações múltiplas e concomitantes, que induzam a formação da aparatos de articulação entre os agentes. Nos aproximando mais detalhadamente do documento, destacamos o Art. 4º da lei Nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Nele vemos que a destinação dos recursos do fundo ramifica-se em 3 programas: I - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE; II - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV; III - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA. Ou seja, 3 programas voltados aos segmentos considerados como economicamente centrais da atividade.

Esse desenho legislativo, múltiplo e concomitante, mais do que aponta os gargalos urgentes (IKEDA, 2015), mas apresenta uma oportunidade de configurar ações de investimento a partir dos elos estruturantes da atividade. Tal recorte nos indica que a política audiovisual ampliou seu olhar para o setor. Finalmente inaugurou um projeto político que não contemplasse unicamente o cinema e entendeu que o investimento público poderia se dar no desenvolvimento múltiplo das relações econômicas e não apenas na via única da produção de conteúdo. Tal configuração permite que as ações poderiam se dar ao mesmo tempo. Nesse sentido, a construção legal do FSA nos indica que a política audiovisual conseguiu construir um caminho no sentido de promover o desenvolvimento integrado do setor, elaborando ações que entendam que os elos para atuarem juntos, deveriam ser desenvolvidas em separado. As especificidades, vem depois, enquadradas dentro de seus respectivos programas. Segundo Rosana Alcantara: “Para poder almejar uma capacidade mais industrial, era preciso investir nas suas diversas cadeias, de ponta a ponta, era necessário que houvesse uma fonte de recursos alavancadora desse processo. (ALCÂNTARA, 2020)”

Dessa forma, o FSA contempla, não somente os produtores, mas os distribuidores, exibidores, envolve o mercado televisivo, por meio de séries e programas. O recorte procura ir além de ações voltadas a produção do conteúdo, ao propor ações para atuar na fruição do conteúdo, na infraestrutura e modernização da exibição. O Fundo é entendido como o elo que

unifica o setor audiovisual em prol de uma mesma dinâmica, pois envolve os aspectos criativos e empresariais do setor e o particular-geral das cadeias produtivas.

O PRODECINE e o PRODAV visam contemplar ações voltadas ao conteúdo do mercado cinematográfico (salas de exibição) e outros mercados que tem o audiovisual como matéria-prima (televisão, vídeo por demanda e posteriormente, games). O olhar é direcionado ao desenvolvimento da articulação da cadeia produtiva, e para tal, o foco é na produção do conteúdo audiovisual em todos os estágios (desenvolvimento, produção, distribuição). Na prática, um determinado agente econômico pode lançar mão de recursos do fundo desde a ideia, ou seja, ainda não há um roteiro pronto (etapa de desenvolvimento), quanto uma distribuidora pode buscar recursos para lançar um projeto já finalizado. No caso do mercado de TV, um determinado canal pode acionar o fundo para produzir em regime de coprodução com as empresas produtoras, uma série ou um telefilme.

A configuração dos programas com suas linhas específicas foi estruturada da seguinte forma:<sup>74</sup>

**PRODECINE:** Produção de obras cinematográficas de longa-metragem (Linha A), Produção de obras cinematográficas de longa-metragem, via distribuidora (Linha C), Comercialização de obras cinematográficas de longa-metragem (Linha D), Complementação à produção de obras cinematográficas de longa-metragem, Projetos de produção de longas-metragens com propostas de linguagem inovadora e relevância artística e Coprodução com países da América Latina.

**PRODAV:** Produção de obras audiovisuais destinadas ao mercado da televisão (Linha B), Produção de conteúdo em projetos de programação, Núcleos Criativos, e Desenvolvimento de Projetos (esses dois voltados também para o mercado cinematográfico porque se configura a partir do entendimento de que as empresas produtoras trabalham com os variados segmentos), Suporte Financeiro Automático, Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro e Produção de Conteúdo para TVs Públicas.

**PRÓ-INFRA:** configura ações voltadas ao desenvolvimento da infraestrutura de serviços do setor em sua dimensão técnica e amplitude de alcance. São os chamados bens de capital, ou seja, os meios necessários a realização da atividade. Esta linha contempla ações para aquisição e modernização desses bens. Essa linha tem um viés bastante industrial, com um escopo voltado a questão da aquisição de equipamentos. Apesar do escopo conceitual compreender o entendimento dos bens de capital do setor como um todo, desde os

---

<sup>74</sup> Essa estrutura de ações se deu até 2016, já no governo interino de Michel Temer, quando foi lançado uma reconfiguração das ações do fundo chamada de FSA 2.0.

equipamentos inerentes a feitura das obras audiovisuais até a construção de salas, foram as ações para o setor de exibição que mais se beneficiaram com essa linha ação.

A estratégia de ação do fundo apresenta traços dinâmicos, porque há a oportunidade de criação de novas linhas de investimento que não estavam planejadas inicialmente. Há espaço para atuar em situações consideradas críticas (IKEDA, 2015). Essa característica mais fluida das ações da política de recorte setorial, é presentificada pelo modelo de gestão compartilhada do fundo (que como já sinalizamos anteriormente, é um tipo de modelo de gestão característico da política de FS) composta por membros de diversas instâncias relacionadas ao Estado e a Administração Pública. Os representantes do governo (ministérios), entidades financeiras que irão efetuar a administração e repasse dos recursos e entidades privadas representativas do setor. A função desse comitê é realizar, a partir de uma leitura da situação presente do mercado, diretrizes práticas para orientar o norte comum das ações<sup>75</sup>. A complexidade se dá no momento da composição desse comitê. Segundo o art. 5º do decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007 que regulamenta o FSA, estabelece composição do Comitê Gestor: com dois representantes do MinC, um representante da Ancine, um representante da instituição financeira responsável pela operacionalização dos recursos e dois representantes do setor, totalizando 6 integrantes. Um decreto posterior (8.281/14), ampliou o número de integrantes para 9 membros, acrescido de um representante do Ministério da Educação, um da Casa Civil e mais um representante do setor audiovisual.<sup>76</sup> Segundo Rosana Alcantara, o objetivo da composição do Comitê Gestor era que:

... houvesse uma governança própria, no sentido em que não poderia ser só a Ancine, não ser só o Minc, não ser só a Casa Civil, mas ao mesmo tempo não ser também só as entidades de classe, compondo uma estrutura mista capaz de dar conta da governança da natureza híbrida e específica de um fundo público com os recursos arrecadados, destinados exclusivamente para o setor. (ALCÂNTARA, em entrevista ao autor, 2020)

---

<sup>75</sup> Art. 8 Compete ao Comitê Gestor:

I - Elaborar e aprovar o seu regimento interno;

II - Identificar e selecionar, no âmbito dos Programas, as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual;

III - elaborar e aprovar o plano anual de investimentos;

IV - encaminhar o plano anual de investimentos à ANCINE e ao Ministério da Cultura;

V - estabelecer diretrizes e metas, bem como normas e critérios, no âmbito dos Programas, para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual;

VI - estabelecer normas e critérios para a apresentação das propostas de projetos, para os parâmetros de julgamento e para os limites de valor do apoio financeiro aplicável a cada caso;

VII - acompanhar a implementação dos Programas e avaliar anualmente os seus resultados; e

VIII - aprovar o relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual.

<sup>76</sup> Atuando em conjunto ao CGFSA, está a Secretaria-Executiva, que desempenha um papel de assessoramento administrativo e financeiro das ações do comitê e também pelo acompanhamento técnico dos investimentos e dos projetos.

A atuação do campo privado no comitê é minoritária (IKEDA, 2015), funcionando como uma preocupação do Estado em se valer do poder de constituição e organização desse grupo para poder realizar um desenho organizativo que dê ao poder público uma capacidade maior de construção das diretrizes.

A natureza ampliada da configuração de aportes aponta também para um cenário mais complexo de formas de financiamento ao setor. A idéia era que a configuração dessa política, em primeiro plano, representasse um contraponto a lógica monádica das leis de incentivo à disposição dos agentes: “as premissas regulatórias do que a gente buscava era que existisse uma coparticipação desses fundos, dessa articulação que não fosse a fundo perdido, como era a estratégias de mecenato anteriores.” (ALCÂNTARA, em entrevista ao autor, 2020). Portanto tal afirmação demonstra que havia o interesse de que o fundo fosse mais um recurso do plano de financiamento dos projetos. A aplicação dos recursos, a partir da disposição de ampliação dos investimentos ficou estabelecida nas seguintes modalidades:

- Investimentos reembolsáveis, em que há participação do fundo no financiamento dos projetos com repasse de porcentagem sobre os resultados financeiros e participação de ordem minoritária no capital das empresas. Salienta-se que não há participação nos direitos autorais nem patrimoniais dos projetos.

- Empréstimos, em que a assinatura de termos de garantia e contrapartidas, prevendo dessa forma reembolso de valores;

- Equalização, modalidade em que há o abatimento ou cobertura das taxas cobradas em transações realizadas com instituições financeiras que incidem a partir de operações de crédito;

- Investimento não reembolsável, aporte em projetos audiovisuais sem obrigatoriedade de contrapartida (esta modalidade é mais restritiva, a Ancine deixa o caráter excepcional dessa medida mediante aprovação prévia do CGFSA).

Os investimentos são operacionalizados segundo duas modalidades distintas: Automático e Seletivo.

No que concerne ao investimento de suporte automático, o investimento se dá segundo critérios que abarcam os resultados do desempenho econômico ou artístico dos agentes econômicos que pleiteiam o investimento. Essas performances são mensuradas a partir das produções desses agentes. Nesse sentido, os valores são destinados ao beneficiário e ficam disponíveis para serem investidos em novos projetos que envolvam direta ou indiretamente a produtora.

Na modalidade investimento seletivo, os beneficiários passam por um processo de seleção a partir de projetos específicos (longas, séries, etc) segundo critérios de avaliação estabelecido pelas diretrizes do CGFSA que preconizam quais projetos estão aptos ou não a receber os recursos. Esta modalidade bifurca-se em duas outras: concurso e fluxo contínuo. Na modalidade concurso, todas as características dos investimentos (linha de ação, valores e cronograma) já estão definidas previamente e todos os projetos inscritos concorrem entre si. Por sua vez, na modalidade Fluxo Contínuo, somente os valores totais de investimento estão previamente delimitados, os projetos não concorrem entre si do ponto de vista qualitativo, mas a medida em que são apresentados até que todos os recursos disponíveis tenham sido investidos.

Os projetos podem ser apresentados por produtoras, distribuidoras, programadoras, emissoras de acordo com cada linha de ação.

A roupagem jurídica de organização social do fundo buscava incrementar um pouco mais sentido de que as empresas pudessem arriscar tanto quanto o dinheiro público, ou na medida em que o dinheiro público viesse o agente econômico pudesse arriscar minimamente para que o projeto aconteça.

Tal configuração política, delibera o papel do estado em um lugar em ele que não é nem totalmente assistencialista nem eminentemente regulador, personificando-o como um ator que de maneira conjunta ao setor, configura uma posição que induz o caráter econômico da atividade audiovisual (IKEDA, 2015).

#### **4.6 A Lei da TV Paga: características da setorialidade na regulação do setor**

O desenho de mercado que estava configurado anteriormente a promulgação da lei 12.485, apresentava uma série de problemáticas e desafios ao setor. O segmento de TV por assinatura contava com profunda atuação da iniciativa estrangeira e pouca entrada de capital nacional, principalmente no que concerne a produção de conteúdo e segmento da programação.

Naquele momento histórico, duas leis faziam o trabalho de normatizar o serviço: a Lei do Cabo 8.977/95 e a Lei Geral das Telecomunicações 9.472/97. A presença dessas duas leis, criava um cenário regulatório que acabava configurando um emaranhado de normas a partir das diferentes tecnologias utilizadas no segmento, causando contradições entre si e gerando uma

deformação que fazia com que os marcos legais gerassem uma disputa entre empresas que, na prática, forneciam um serviço similar.<sup>77</sup>

O próprio segmento também ia se avolumando em importância mercadológica, e isso tem muita relação com as mudanças e progressos tecnológicos. Quem atesta isso é a própria ANCINE em análise do setor:

O mercado de operação de TV paga depois de um período de estagnação no início da década vem se expandindo significativamente desde 2005. Este movimento se explica principalmente pelo crescimento da banda larga e pela ainda tímida entrada das empresas de telefonia no setor, cuja operação está restrita ao DTH e MMDS, e a participações acionárias minoritárias em prestadoras de TV a cabo. (ANCINE, 2010)

Por falar em mudanças tecnológicas, essas proporcionaram uma revisão conceitual, política e mercadológica dos atores do segmento. Os avanços da tecnologia trouxeram a possibilidade de oferecer serviços de maneira integrada, serviços esses que anteriormente dependiam de equipamentos, infraestrutura e normas diferentes para serem fornecidos. Articulações com as empresas de telecomunicações configuraram um cenário em que os serviços atribuídos a essas empresas (internet, telefonia e multimídia) fossem ofertadas em um mesmo pacote. Tornava-se necessário atualizar a dimensão legal desse mercado. Com as novas tecnologias, as empresas de telecomunicações (as chamadas teles), se tornaram peça fundamental do mercado audiovisual, pois proveem a internet, a tv paga e as linhas dos celulares, que é o artefato ícone da nova dinâmica de consumo audiovisual.<sup>78</sup>

Um dos principais entraves ao desenvolvimento do mercado de Tv Paga se refere a uma organização que restringia o interesse público em detrimento dos interesses privados, que coíbiavam a entrada de novos atores, configurando um oligopólio. Uma característica, vale a pena salientar, presente também nos outros segmentos do setor audiovisual. As leis vigentes desse mercado já continham mecanismos que mitigavam insuficientemente o imperialismo estrangeiro de mercado. A lei do Cabo, por exemplo, continha em seu marco legal, a obrigatoriedade de oferecer em seus pacotes, um canal para o conteúdo brasileiro (foi por essa medida que surgia o Canal Brasil) e obrigatoriedade do empacotamento de canais de interesse público, como Tv Câmara e Tv Senado, ao passo que a LGT, sequer continha mecanismos que

---

<sup>77</sup> Segundo definição da Ancine: A prestação dos serviços de TV Paga no Brasil se dá através de quatro tecnologias: Cabo, MMDS (*Multipoint Multichannel Distribution System* ou Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais), DTH (*Direct to Home*) e TVA (Serviço Especial de Televisão por Assinatura). (ANCINE, 2010)

<sup>78</sup> Este é um modelo de negócios conhecido como *Triple play*, em que os três serviços são ofertados por uma mesma operadora.

vislumbrassem medidas antioligopolistas e que visassem a inserção da produção independente brasileira. A presença de apenas um canal específico para a produção brasileira não dava conta das possibilidades de expansão do mercado independente, pois esse conteúdo ficava centralizado em um único canal (justamente o Canal Brasil), vinculado a uma única programadora (Globosat). A deformação oligopolística chegou ao nível de concentrar 80% do mercado em duas operadoras (NET/Embratel e Sky/Directv) e apenas uma programadora (Globosat), atuando de forma prioritária no empacotamento de cerca de 80,7% dos assinantes de todo o segmento. (LIMA, 2015).

Tal dimensão nos faz chegar à situação da produção audiovisual voltada a esse mercado. Os produtores norte-americanos, se valem do alto ganho de escala e do baixo custo de reprodução, além do domínio das formas de escoamento da produção para obter uma predominância em relação a produção nacional. Tal lógica deixa a produção nacional em uma posição periférica no contexto da economia dos produtos midiáticos no Brasil. Ora, essa característica do mercado tv por assinatura no país parece refutar um dos consensos do campo em análise apontado por (PRADO;BARRADAS, 2014) e que trata justamente do caráter de não exclusão, em que o produto audiovisual se difere dos outros produtos pelo fato de não excluir o indivíduo do processo de consumo. Essa característica não parece ser aplicável ao caso em questão, porque a presença do produto estrangeiro parece excluir o produto nacional. Parece excluir a iniciativa nacional do próprio processo produtivo, tornando rarefeita a presença de agentes econômicos nesse mercado.

O cenário configurado a partir de tais características do desenho produtivo do segmento, revelava a mesma sentença que o mercado cinematográfico e da televisão aberta havia deflagrado aos agentes econômicos brasileiros: pouco espaço de escoamento da produção, predominância do produto estrangeiro com grave viés de dominação nas ramificações do mercado.

Em 2011, Dilma Rousseff finalmente promulga a lei 12.485 de 12 de setembro do mesmo, ou como ficou conhecida: lei da TV Paga, dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (BRASIL,2011). A lei atualiza, reformula e amplia segmento da TV paga além de unificar toda a regulamentação até então vigente em um mesmo arcabouço legal, não pelo viés da tecnologia, como vigorava até então, mas pela característica do serviço prestado, trazendo com isso no espírito da lei, a mudança do conceito do segmento, que passar a ser o de serviço de acesso condicionado. A tecnologia utilizada passa então a ser apenas um detalhe em prol da natureza da atividade. Segundo o texto da lei:

“Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.” (BRASIL, 2011)

Interpretamos que o texto, ao deslocar o entendimento do mercado não mais pelo viés da tecnologia, que afinal, é inexorável à própria existência desse mercado ampliou o domínio de regulação da Ancine, para toda a ramificação desse serviço, sem que as mudanças tecnológicas ou mercadológicas deixem defasada as normas e o entendimento conceitual do mesmo.

Outro aspecto da lei, representativo do reconhecimento da luta dos produtores independentes, organizados e politizados, foi a reestruturação na cadeia de valor do segmento, por meio do estabelecimento de cotas de conteúdo brasileiro independente em cada canal fica em duas modalidades: Reserva de mercado pelo pacote ofertado e cota de conteúdo por canal.

No que concerne a criação de cota por pacote, fica estabelecido que: “em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.” (Art. 17 da lei 12.485). Canal de espaço qualificado, em resumo, é o canal resultante do ordenamento sequenciado, linear e com horários definidos do conteúdo audiovisual, trabalho esse que é executado pelas programadoras. Já a definição de espaço qualificado consiste no:

espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador; (Art. 1º, inciso XII, da Lei 12.485)

Logo, o que se configura como espaço qualificado (excluindo o tipo de conteúdo que está disposto na lei), consiste em produções do tipo animação, documentário, ficção, *reality show* e variedades.

A lei da TV Paga foi importante para o segmento da produção, mas procurou ampliar as possibilidades da entrada da iniciativa nacional em outras instâncias do mercado. Na prática, lei torna obrigatória que os pacotes devem conter 1 canal brasileiro a cada 3 canais estrangeiros. Mas a regulação vai mais além, e estabelece que 1/3 desses canais devem ser oriundos de programadora brasileira independente. Dos canais ofertados nos pacotes, dois devem conter 12

horas de produção nacional independente e ao menos 1 desses canais não pode ser controlada ou ser subsidiária de empresas de radiodifusão.

Tais medidas possibilitaram a um só tempo, criação de programadoras independentes brasileiras, criação de canais independentes, sem vínculos societários com outras empresas, canais com maior programação brasileira produzida por empresas produtoras independentes.<sup>79</sup>

Outra das mudanças estruturais no setor trata da relação econômica das empresas produtoras com os canais. Para além da ampliação da janela de conteúdo, foram tomadas medidas que visassem uma maior autonomia econômica desses agentes. Por meio do inciso I do Art. 20 da lei, metade dos conteúdos audiovisuais veiculados devem ser de obras produzidas no mínimo, 07 anos antes, promovendo dessa forma, uma lógica que pudesse induzir medidas de sustentabilidade das empresas por meio do que chamaremos de desenvolvimento do percurso das janelas. Com isso, as empresas puderam licenciar obras anteriormente produzidas e que muitas vezes não conseguiram veiculação em uma segunda janela. Dessa maneira obtendo novos dividendos a partir de produtos já realizados. Importante salientar que as produtoras devem ser detentoras de 51% direitos de comercialização da obra audiovisual bem como o poder dirigente do produto, dessa forma o produtor poderia “auferir receitas com a venda de direitos de exibição (licenciamentos) e explorar economicamente seus elementos derivados, como marcas, formatos, personagens e enredo (LIMA, 2015 p.51)

É importante falar do aumento da veiculação das obras audiovisuais no mercado audiovisual, porque tais negociações envolvem o pagamento do CONDECINE, que alimenta o FSA. Portanto, promover a ampliação da circulação de obras audiovisuais brasileiras é promover medidas de arrecadação de valores que alimentam as ações de desenvolvimento que o fundo promove. Mas apesar das medidas da introdução de recursos por meio dos negócios gerados pelas cotas de canal e de pacote, a ação que de fato representou o grande incremento do FSA, ampliando as possibilidades de investimento dessa política foi a autorização da presença das empresas de telecomunicações internacionais no mercado da tv paga.

A entrada das teles no mercado brasileiro de telecomunicações se deu a partir da privatização do serviço de telefonia promovido pela gestão FHC por meio da LGT. Contando com o respaldo de uma legislação que propiciava uma entrada exitosa dessas empresas no mercado brasileiro. As mudanças tecnológicas ocorridas no período, da qual já falamos anteriormente, promoveram um movimento em que as operadoras de telefonia começaram a

---

<sup>79</sup> Com esse movimento, cria-se o que se convencionou chamar como os canais “superbrasileiros”, no caso dos canais que veiculam 12 horas de produção independente brasileira e os “superindependentes” no caso dos canais avulsos. (LIMA, 2015)

adquirir percentuais de participação nas empresas que atuavam no serviço. Como por exemplo, no caso em que a estrangeira TELMEX adquiriu uma porcentagem significativa do grupo Net Serviços de Comunicação (LIMA, 2015)<sup>80</sup>. Dessa maneira dando uma espécie de ponta pé inicial para a reconfiguração empresarial do serviço de tv por assinatura e ao mesmo tempo ampliando a carteira de produtos dessas empresas.<sup>81</sup>

Ancorado em tais reconfigurações, Ana Paula da Silva e Sousa (2018), entrevistando atores que foram testemunhas de tais reconfigurações e já antecipando as interferências que tais ações teriam na atividade audiovisual, afirma que essa articulação da chegada das teles no mercado de TV paga viria acompanhada da introdução de recursos oriundos dessas empresas. O caminho encontrado pela ANCINE para que houvesse tal participação, seria um reordenamento fiscal de um imposto já existente. O Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL é um recolhimento criado justamente pela LGT a partir do recolhimento de taxas de fiscalização e funcionamento do setor. A partir desse recurso estabeleceu-se que uma porcentagem fosse destinada especificamente ao setor audiovisual. O papel das teles é vital para o setor audiovisual contemporâneo sem elas não há fornecimento da internet necessário para o mercado de VoD nem da infraestrutura para fornecimento da TV por assinatura. Como havia uma integração cada vez mais ativa dos agentes econômicos, com as teles entrando de vez no negócio audiovisual e uma leitura setorializada no campo político, parecia fazer sentido o fundo originalmente pensado para cobrir ações no campo audiovisual agregasse também essas empresas. Foi criado então, o CONDECINE – TELES que a partir de uma taxa incidente sobre os celulares em atividade no Brasil e banda larga no país. Isso significou a grande guinada do FSA para se tornar a principal ação setorial de um segmento da cultura brasileira. Analisaremos mais a frente os pormenores dessa dinâmica de alimentação do FSA. Por agora, percebe-se que o mercado vai se complexificando, ampliando suas configurações de mercado, criando novos atores, e principalmente, estabelecendo relações cada vez mais intrínsecas entre si.

Pode-se dizer que essa foi uma conquista inédita na política audiovisual brasileira. Em primeiro lugar, por conta do caráter de não prioridade que esta lei continha na pauta dos produtores de cinema no Brasil. Ela foi resultado de uma luta resultante da reunião de classe

---

<sup>80</sup> “Empresa mexicana Telmex compra 34% da Net por US\$ 130 milhões.” Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2806200412.htm>> acesso 08 de abr. de 2020.

<sup>81</sup> A Telefónica S/A, empresa de capital espanhol, também adquiriu uma porcentagem da TVA dando seguimento ao processo gradual de entrada de capital estrangeiro nesse segmento. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1330209-9356,00-TELEFONICA+ACERTA+COMPRA+DE+PARTE+DO+CAPITAL+DA+TVA.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1330209-9356,00-TELEFONICA+ACERTA+COMPRA+DE+PARTE+DO+CAPITAL+DA+TVA.html)> acesso 08 de abr de 2020.

dos que produziam obras audiovisuais para esse mercado. Representando um movimento de politização dos produtores audiovisuais independentes espelhando-se na trajetória dos cineastas.<sup>82</sup> Era muito mais em voga os conchabos da corporação cinematográfica acerca de uma intersecção obrigatória com televisão aberta do que com a tv por assinatura, por exemplo. Um segundo ponto de argumentação, seria a rearticulação política advinda da derrocada da criação da ANCINAV, que implicava em agir de maneira mais homeopática em relação a regulação do conjunto do setor audiovisual. A opção por esse caminho obrigaria os protagonistas da política audiovisual do período a deixar: “de lado a televisão aberta e passou a mirar um alvo novo, que era a televisão fechada.” (SOUZA, 2016)

A Lei também se revelou ser o último pé na efetivação do programa de política setorial do audiovisual, pois representou a ação prática para a resolução da problemática do escoamento da produção. A lei, ao reclamar para a produção audiovisual brasileira um espaço de semanal de 3 horas 30 minutos semanais( conteúdo nacional,50% reservados aos produtores independentes) representou uma expansão do espaço de tela para os produtores e possibilitou também, o incremento de novos canais de conteúdos brasileiros, isso significa uma ampliação da presença brasileira nesse segmento, bem como a possibilidade de uma efetiva segunda janela para as obras produzidas inicialmente para o mercado de salas de exibição e para a produção de obras direcionadas especificadamente para o mercado de tv paga.

Agora que havia efetivamente um fundo de financiamento específico à disposição, leis que salvaguardavam a possibilidade de inserção nos mercados e ampliação de negócios, tornava-se necessário planificar em que (e quais) medidas as políticas setoriais poderiam impulsionar a iniciativa nacional.

---

<sup>82</sup> Criada em 1999, a Associação Brasileira de Produtores Independentes para Televisão (ABPITV) será uma organização dos produtores desse segmento que terá papel fundamental na criação da lei, pautando a importância de haver cotas de conteúdo independente nacional.

## **5 RESULTADOS DA POLÍTICA SETORIAL NO MERCADO AUDIOVISUAL**

Neste capítulo nos debruçaremos sobre o que a política de recorte setorial trouxe de ferramentas políticas e as inovações para pôr em prática um modelo de produção. Nesse sentido observaremos resultados e impactos ao setor audiovisual durante seu período de implementação. Para iniciar essa explanação iremos analisar os documentos oriundos da análise do setor a partir da perspectiva setorial. É a partir desses documentos que ao FSA constrói sua política de financiamento. Dessa maneira os elementos contidos nesses documentos podem nos dar os indícios da maneira como as ações do FSA foram constituídas.

### **5.1 Plano de Diretrizes e Metas para o audiovisual: perspectivas e expectativas de um setor**

PDMA foi um desenho de macroplanejamento quantitativo para o mercado audiovisual brasileiro. Configurado pelo Conselho Superior de Cinema com o intento de propor critérios para a utilização do FSA em face ao desenvolvimento do setor a partir de uma perspectiva de mercado. O documento possibilitou a prospecção de caminhos e cenários possíveis para o desenvolvimento progressivo do setor. Na prática representou a possibilidade de um norte comum para a política setorial, pois as metas pretendidas do documento continham objetivos que contemplam uma década (2011-2020) de ações e estratégias, mas com metas previstas a serem cumpridas a partir de uma configuração em etapas, com resultados a serem apresentadas em 2015 e 2020. A diretriz geral do documento preconiza a determinação da base objetivos fundamentais inerentes ao desenvolvimento da atividade, pautando esse desenvolvimento em uma série de premissas que funcional um pouco como as características inerentes do modelo de desenvolvimento proposto pelo PDMA. As características que norteiam o desenho das ações, pautam-se a partir de conceitos como: sustentabilidade econômica, competitividade, inovação, acessibilidade (democratização), e diversidade. Percebe-se com isso que a prerrogativa contém aspectos que são inerentes a análise setorial pautado pelo primado da industrialização além de características específicas de uma atividade que no caso do audiovisual, também é cultural. portanto, também possui gargalos específicos desse contexto. As diretrizes contidas no plano (ANCINE, 2013) são as seguintes:

- Diretriz 1: Ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema

- Diretriz 2: Desenvolver e qualificar os serviços de TV por assinatura e de vídeo por demanda oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação de programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nestes segmentos de mercado

- Diretriz 3: Fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros

- Diretriz 4: Dinamizar e diversificar a produção independente, integrar os segmentos do mercado audiovisual, fortalecer as produtoras e ampliar a circulação das obras brasileiras em todas as plataformas

- Diretriz 5: Capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias

- Diretriz 6: Construir um ambiente regulatório caracterizado pela garantia da liberdade de expressão, a defesa da competição, a proteção às minorias, aos consumidores e aos direitos individuais, o fortalecimento das empresas brasileiras, a promoção das obras brasileiras, em especial as independentes, a garantia de livre circulação das obras e a promoção da diversidade cultural

- Diretriz 7: Aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado

- Diretriz 8: Aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais

- Diretriz 9: Promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro

- Diretriz 10: Estimular a inovação da linguagem, dos formatos, da organização e dos modelos de negócio do audiovisual

- Diretriz 11: Desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade

- Diretriz 12: Ampliar a participação do audiovisual nos assuntos educacionais

As diretrizes elencadas acima não apresentam anseios novos. Os objetivos contidos no plano sempre permearam a argumentação para a existência de políticas para o audiovisual. O que ocorre agora, é que pela primeira vez, elas estão contidas em um plano programático, com uma análise do cenário e a prospecção de resultados a longo prazo. Demonstra uma sofisticação no âmbito estatal na formulação de políticas para o setor. Acreditamos que uma iniciativa desse vulto ocorra pela experiência do entendimento setorial da política, que deu o ensejo necessário para que a classe audiovisual pudesse vislumbrar com esperança a construção de um futuro

possível. Assegurando assim, a manutenção e desenvolvimento do setor em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas do poder público e dos agentes.<sup>83</sup>

Analisando o texto do documento, percebe-se que as diretrizes previstas possuem uma dupla dimensão, que no texto são indicados como condutores das ações para o setor. A diretriz primeira do PDMA, declara a necessidade de um equilíbrio entre dois polos muito peculiares. A necessidade da articulação do vetor econômico de inserir o espectador no ciclo, entendendo-o como a peça fundante do mercado, posto que a demanda parte do desejo deste ente pela fruição audiovisual. Representando, um afastamento da bandeira única da garantia da continuidade e constante aumento do setor de produção como o único caminho da demanda. O segundo vetor condutivo do plano diz respeito justamente a problemática de quem cria de fato o conteúdo. Preconizando a idéia de diversidade de obras, não exclusivamente no sentido de quantidade ou volume de conteúdo, mas sim de uma diversidade de agentes produtores e as diferentes formas de produção. O que parece ficar claro aqui é que a proposta é a quantidade vem como consequência da diversidade. O desenvolvimento pleno da economia, ou seja, a ampliação do mercado, é a tradução de um mercado aberto a liberdade criativa, dando subsídios ao mercado para fornecer os mais variados produtos audiovisuais. Isso se conecta sem dúvida, com o ideário de sustentabilidade econômica do setor, abrir o leque de possibilidades de produção de obras nas mais diferentes estéticas significa empresas com escopo de atuação mais amplo, com força para produzir diferentes projetos ao mesmo tempo. Dessa maneira, torna-se necessário que tenhamos um excesso de oferta com a maior diversidade possível para que possamos consolidar a competitividade do setor industrial audiovisual. Colocar o público no modelo de negócios, significa também travar uma discussão acerca do acesso e nesse sentido a ampliação da malha exibidora tanto no mercado de salas de exibição, canais de tv, não só do ponto de vista da disponibilidade territorial, mas também financeira, que dê conta das diversas realidades socioeconômicas do país.

Para serem cumpridos, os objetivos necessitam da presente intersecção dos outros mecanismos criados: a cota de tela da tv paga, o financiamento do FSA e a regionalização do fomento e da produção. Portanto a política pública torna-se fundamental para a concretude das ações. Nota-se que com o aumento dos mecanismos no corpo do Estado configuradas para a tratativa do setor audiovisual do país (ANCINE, Fundo Setorial, Conselho Superior), saem de cena também os próprios protagonistas da atividade, a saber, os produtores/cineastas, que agora cedem lugar para o que chamaremos de especialistas, ou seja, os gestores das políticas e ações.

---

<sup>83</sup> Pela primeira vez, temos a capacidade de planejamento a longo prazo, condição necessária para o fortalecimento da indústria audiovisual no Brasil, na direção da sustentabilidade. (RANGEL, 2013)

Avolumou-se com isso as discussões mais setorializadas, ligadas a aferição de resultados e ao fatiamento até um pouco frio da atividade. Esses atores não estão preocupados com questões históricas, estéticas e, pode-se dizer até mesmo ideológicas, inerentes a atividade audiovisual. Perde-se primazia acerca das discussões que envolvem o cinema no bojo do nacionalismo cultural, nos moldes do que ocorria com muito vigor nos anos 60, principalmente porque a política era construída pelos próprios cineastas e produtores. Agora, com a criação da ANCINE uma nova classe surge dentro do setor audiovisual, que não atuam diretamente no mercado, mas um contingente que pertence ao “aparelho administrativo” (URFALINO, 2015) do audiovisual no século XXI. São eles os detentores das entrelinhas, dos meandros da operação, das informações de mercado, muitos dos que atuam na regulação do mercado audiovisual e na construção das políticas são advogados e administradores, e que para além do bem e do mal deixaram o campo político voltado a si mesmo.

Pode-se compreender também, que o PDMA é o símbolo da percepção dos agentes que as leis de incentivo não são políticas compatíveis com a missão de industrialização do setor. O documento deixa claro que era necessário partir para uma visão mais complexa do campo propondo:

Diferentemente dos atuais mecanismos de fomento ao setor de cinema e audiovisual, baseados essencialmente em renúncia fiscal, as ações do FSA estão voltadas para atuar em gargalos específicos, identificados com base em diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos. (ANCINE, 2012)

No cerne, o PDM pauta-se a partir de 3 pilares desenvolvimentistas: A ampliação do mercado audiovisual em si, a democratização do acesso da população aos serviços de comunicação audiovisual, entendendo esse vetor como parte fundamental da economia do audiovisual e a transformação do país em um competitivo centro produtor e programador de conteúdo.

De fato, a política audiovisual tinha construído um caminho que propiciava aos gestores auferir um cenário de tal porte. Havia o dinheiro, havia a regulação complexa do setor que compreendia os principais segmentos, e havia também uma certa abertura para que se pautasse politicamente as questões das indústrias culturais e a sua reatualização a partir da noção de economia criativa (surgindo a partir da noção de cultura em 3 dimensões na gestão Gil/Juca e principalmente com a gestão Dilma e principalmente na gestão Dilma Rousseff que chega a criar uma Secretaria da Economia Criativa no MinC.

É um plano de diretrizes complexo, no sentido de propor ações diversas e concomitantes e horizontalizado, que estabelece medidas de desenvolvimento para segmentos audiovisuais que jamais foram sequer discutidos: convergência digital, internet e mídias móveis e própria intersecção (tecnológica e econômica) entre elas.

Dessa maneira, o que fica estabelecido com o PDMA, é a possibilidade de construção de um cenário ou de um ambiente de mercado proposto pela política audiovisual. É a política audiovisual pautando a reconfiguração do mercado. Nesse sentido, a política setorial possui um caráter totalizante porque interfere nas relações entre os agentes a partir de um redesenho do mercado. Essa medida difere-se das ações de investimento específico, como no caso das leis de incentivo, ou nas medidas unicamente regulatórias, como as normativas, justamente porque seu caráter totalizante elenca certas preferências de atuação e estabelece medidas, a partir da injeção de recursos do FSA, que é o grande indutor do PDM que atuam seguindo as premissas da política.

## **5.2 Propostas de uma ação prática: o programa Brasil de Todas as Telas**

Programas governamentais são conceitualmente definidos como mecanismos de organização política que articulam um agrupamento de ações que visam a resolução de problemáticas de ordem social e/ou uma oportunidade de desenvolvimento de um determinado setor da sociedade. O impacto dessas ações é passível de ser aferida justamente porque são procedimentos que partem de objetivos a serem cumpridos. Tal proposição prática se configura a partir de uma estrutura, que no campo da intervenção pública estabelece “relações indissociáveis entre uma ‘teoria’, um conjunto de práticas e um conjunto de resultados”. (GIOVANNI 2009, p. 21),

O Brasil de Todas as Telas foi um programa governamental lançado em 2014, pela ANCINE em um grande evento que contou com celebridades da área (o ator Cauã Reymond foi o mestre de cerimônias) e personalidades políticas (a presidenta Dilma Roussef e a então ministra da cultura Marta Suplicy). O programa é na verdade, uma ação programada de fomento ao setor, com o Estado brasileiro injetando recursos a partir do FSA. Esses recursos por sua vez foram inseridos no setor de forma ramificada, por meio de linhas de núcleos de ação específicos, formuladas a partir da leitura setorial da atividade e do que foi vislumbrado como fundamentalmente problemático ou tático na configuração do PDMA.

Retomando o que foi argumentado acima, sobre a disposição de realizar uma ação governamental no setor, a partir da prerrogativa da oportunidade de um empreendimento

coordenado, como um dos aspectos que criaram as condições para o estabelecimento das bases do programa setorial, salta aos olhos a argumentação feita pelo Manuel Rangel no evento de lançamento do PDMA. Na apresentação, ele se dedica a identificar a questão do aumento da renda e do fenômeno da ascensão da classe C:

Ao longo dos últimos anos o Brasil cresceu. Nós incorporamos mais brasileiros ao mercado de consumo e a renda dos brasileiros de forma geral cresceu no país. O crescimento da classe C mudou o consumo e o financiamento do audiovisual. A classe C identifica cinema, internet e tv por assinatura como um sinal da ascensão a classe média. O aumento da renda faz crescer o cinema, a tv por assinatura e vídeo por demanda (RANGEL, 2014)

Percebe-se que o que estava imbricado nessa fala, eram os pressupostos de uma política econômica e social que estava arraigada em inserir no campo do consumo os milhões de brasileiros que ascendiam socialmente, e que adquiriam capacidade de consumo, na pauta do desenvolvimento econômico do setor audiovisual.<sup>84</sup> A política audiovisual se justificaria perante a sociedade e a classe política, para dar conta das demandas econômicas desse brasileiro que agora podia desejar consumir audiovisual de outras formas e também de um setor que poderia trazer mais riquezas ao país. Também pode-se enquadrar a política setorial do audiovisual dentro dos pressupostos gerais da política macro econômica implementada pelo PT no período, que incluía, a grosso modo, programas de investimento em infraestrutura física (veremos que a política setorial vai implementar medidas de desenvolvimento da infraestrutura do mercado audiovisual por meio da abertura de novas salas e da expansão da malha exibidora), bem como medidas de acesso ao crédito (existirão linhas de crédito subsidiado para redes de cinema, por exemplo) e a própria redistribuição dessa, digamos, renda que o FSA reúne e redistribui a partir dos programas de ação construídos. Tudo isso estava consonância com a política mais macro do Brasil.

Importante lembrar que ainda não vivíamos naquele momento a crise econômica que o país atravessaria não muito tempo depois, e que nos colocaria no pior momento econômico da história republicana do Brasil. Vivíamos, ainda os bons resultados econômicos e políticos da década anterior, resultante de políticas de distribuição de renda e de crédito assim como a menor taxa de desemprego da história<sup>85</sup>, que foram dando poder aquisitivo a uma classe social

---

<sup>84</sup> “Entre 2004 e 2010, 32 milhões ascenderam à categoria de classes médias (A, B e C) e 19,3 milhões saíram da pobreza.” (CARTA CAPITAL, 2014)

<sup>85</sup> O país alcançou a taxa de 4,8% de pessoas desempregadas em 2014, a menor já registrada pela série histórica: Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/01/brasil-encerra-2014-com-menor-taxa-de-desemprego-ja-registrada.html>> acesso em 30 de mar de 2020.

que até então não havia sido considerada com vulto em ações do domínio cultural. Mas qual o conteúdo desse programa?

As ações de estímulo desenvolvimentista do setor estão configuradas a partir de 4 eixos basilares, com valores de investimentos que variam entre as linhas:

**- Desenvolvimento de projetos, roteiros, marcas e formatos:** nada mais é do que o investimento na criação e elaboração de idéias, narrativas e histórias que possam agregar valor as empresas a partir da comercialização dos direitos autorais e *royalties* dessas ideias, em outros mercados e formatos. Representa a chance das produtoras de rentabilizar o direito proprietário das obras. Por exemplo: Uma série de animação infantil pode gerar uma linha de brinquedos, games, além de poder ser comercializado em mercados internacionais, onde pode ser regravado para melhor inserção no mercado a que será destinado.

Fica claro que há uma aposta na ampliação de modelos de negócios do setor, construindo um vetor de intersecção com variados agentes econômicos que não necessariamente atuam diretamente na atividade audiovisual, mas que podem se beneficiar dos projetos através de uma ação conjunta. Entretanto torna-se necessário salientar que esse é um movimento natural das mudanças do mercado audiovisual que o programa não cria, apenas incentiva.

**- Capacitação e formação profissional:** este eixo se articula com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) em um retorno da articulação da política audiovisual com o Ministério da Educação, e visa capacitação e formação técnica para atuação profissional. Como a Ancine vislumbrava um cenário de crescimento da demanda produtiva, esse eixo funcionaria como uma política para aumentar a mão de obra disponível e dessa forma ampliar a geração de empregos no setor. Esses cursos eram oferecidos apenas em 12 capitais do país em funções de importância técnica.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Os cursos eram oferecidos nas cidades de Belém, Manaus, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre e nas seguintes funções: aderecista, assistente de produção cultural; auxiliar de cinotécnica, dublador, editor de vídeo, eletricitista de audiovisual, figurinista, iluminador cênico, maquiador cênico, operador de áudio, operador de câmera, roteirista de animação, sonoplasta tradutor e elaborador de legendas, animador em *stop motion*, desenhista de animação, projecionista de exibição cinematográfica digital; pós-produtor de animação (edição e montagem), audiodescritor e elaborador de legendagem descritiva. Disponível em <<https://ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/pronatec-audiovisual-oferecer-cursos-gratuitos-para-profissionais-do-setor>> acesso 30 de mar. de 2020.

Não encontramos dados mais completos sobre essa linha, como número de pessoas alcançadas, ementas dos cursos e inserção desses profissionais no mercado, apesar da medida ser importante, fica a lacuna de saber se tal medida foi efetiva.

- **Produção e difusão de conteúdos brasileiros:** Trata-se do investimento no setor de produção e distribuição/difusão das obras produzidas por meio deste investimento. Este já é um eixo mais dinâmico, contemplando transversalmente diversos agentes do setor, como os produtores, distribuidores, programadoras, as tvs públicas. Conta ainda com investimentos em coproduções internacionais. Este eixo de investimento também reinaugura a ação de “premiar” os melhores resultados financeiros de setor por meio do suporte automático. Nas operações realizadas por meio desse mecanismo de apoio, são concedidas premiações financeiras que usam critérios fundamentados nas performances comercial e/ou artística das obras produzidas pelo agente econômico. Esses prêmios financeiros, são alocados em conta específica do agente para ser destinada a projetos de sua própria empresa produtora ou de terceiros.

- **O Programa Cinema Perto de Você:** Destina investimentos para ampliação do parque exibidor, este que sempre representou um dos maiores gargalos da produção audiovisual brasileira. Este é um segmento que basicamente funciona como a representação dos desafios do setor. É altamente concentrado nos grandes centros urbanos (segundo dados do Filme B, 42,20% do *Market Share* salas está concentrado nos estados de RJ e SP e apenas 6,86% dos municípios brasileiros possuem cinemas). Ocorre também uma supremacia do produto estrangeiro no lançamento total de filmes no mercado de cinema. (2016 foram lançados 316 filmes estrangeiros contra 144 lançamentos nacionais). A partir deste cenário o programa estipula uma série de ações para minimizar tais contradições e formar novos centros consumidores de cinema no país. São criadas linhas de crédito, melhorando a oferta de capital para criação e/ ou modernização/digitalização de novas salas de cinema, cria-se uma desoneração fiscal do segmento por meio do Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE, para que haja uma menor despesa financeira, ampliando assim a capacidade de investimento dos agentes do setor,<sup>87</sup> cria-se um programa dentro do programa, chamado de Cinema da Cidade, estimulando através de convênios e parcerias com estados e municípios a criação de cinema em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes.

---

<sup>87</sup> A suspensão tributária se deu nos impostos incidentes a aquisição de equipamentos necessários a implementação de complexos cinematográficos. Essas desonerações chegavam a alcançar o montante de 30%.

O estímulo ao avanço não teria sido possível sem uma ação integrada que contemplasse a base e a natureza financeira do investimento, a regulação e o planejamento estratégico. Entretanto, o viés um tanto economicista desse programa esqueceu (ou ignorou) de alocar investimentos em outros elos que são igualmente fundamentais ao se falar em atividade audiovisual. Não há menção de investimentos na produção do curta-metragem, que funciona como um treinamento para os sujeitos que atuam profissionalmente no setor. Investimentos para o curta metragem, por seus valores de produção menores em relação ao longa e as séries, proporcionaria o desenvolvimento da capacidade gradual dos produtores de lidar gradativamente com orçamentos maiores.<sup>88</sup> Não há menção também, a um programa que financie o circuito de festivais de cinema, que funcionam como vetores de escoamento da produção de curtas e longas, proporcionando uma janela para exibição desses trabalhos e a revelação de novos talentos, não só artísticos, mais técnicos para o setor. Não há menção igualmente ao investimento em preservação e restauração de obras audiovisuais que são fundamentais para que os filmes conquistem uma sobrevida em um universo em que as transformações na tecnologia da imagem ocorrem continuamente. Investir nessa área significaria também a manutenção histórica dos filmes, para que a cinematografia brasileira não sofra com a inexistência de um passado, sem que os filmes consigam sobreviver, tanto física quanto do ponto de vista da memória. Preservar essas obras é preservar a economia que se gera a partir da comercialização dos clássicos do cinema, que nunca perdem sua importância.

O movimento que parece ter sido feito ao separar o caráter industrial e econômico da atividade para a Ancine e o FSA e a dimensão cultural para a SAV, é que justamente deixou-se as áreas mais carentes do setor a mercê de políticas inconsistentes, pois os editais não tem uma continuidade que promova um planejamento a longo prazo desses agentes e os deixou também a mercê do mercado de captação, justamente o que se queria diminuir com a política setorial.

Estranha-se o fato de haver um montante tão volumoso de investimentos no desenvolvimento do setor sem que haja qualquer menção a esses quesitos igualmente estruturantes. Apesar de haver menção a alocação de recursos para ações no âmbito da Secretaria do Audiovisual, comumente reconhecida como a perna do tripé institucional do setor responsável pelas ações de caráter mais cultural da atividade, as ações propostas por esses recursos contemplam apenas a produção de longa -metragem, deixando de fora também ações que fomentem e desenvolvam esses outros segmentos da atividade.

---

<sup>88</sup> O curta-metragem deixou, inclusive de ser critério de pontuação para a seleção de investimento por meio do FSA a partir de 2015, deixando muitos produtores distantes em relação as empresas já estabelecidas.

### 5.3 Características da Política setorial no setor audiovisual: atração por indução o caso dos investimentos regionais

Sobre a relação da produção cinematográfica com a questão da territorialidade, verifica-se que há até então uma tendência de concentração em um seleto grupo de cidades, em grande medida inseridas no eixo Sul/Sudeste, enquanto que as outras regiões permaneciam carentes de recursos e da possibilidade de se desenvolver como indústria. Com o FSA, por meio de uma política de investimentos que estabeleceu uma leitura que enxerga a indústria audiovisual como uma composição produtiva, ou seja, que deve se dar a partir dos diferentes territórios do país, uma série de ações foram tomadas que promoveram, um primeiro movimento de equiparação produtiva no território brasileiro. As ações que foram construídas por meio de critérios que promovam a equalização produtiva por região, demonstra que a influência da política de fomento ao transferir recursos do FSA para estados e municípios, provocou um fenômeno de atração de recursos em cidades e regiões que historicamente não tinham tradição em produção audiovisual. Chamaremos esse fenômeno de **Atração por indução**. O FSA, por meio dos arranjos regionais criou uma janela de oportunidades para que outros estados pudessem construir polos de produção audiovisual, alavancar cinematografias regionais, festivais de cinema e eventos de negócios, como por exemplo, o Matapi – Mercado Audiovisual do Norte, o primeiro evento de mercado audiovisual da região Norte do país. Os editais nacionais do FSA também passaram a contar com cotas regionais que foram abrindo o caminho para a descentralização dos recursos. A territorialização do mercado, no sentido de incentivar a regionalização da produção abriu um precedente até então pouco praticado pelas políticas culturais. A lei da SeAC introduziu a cota regional no âmbito do financiamento do setor no sentido de que:

I - no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos critérios e condições estabelecidos pela Agência Nacional do Cinema - Ancine, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados; (BRASIL, 2011)

O FSA configurou duas linhas de ação específica para as iniciativas regionais e locais. Uma linha para produção de conteúdo para tvs públicas que possui um desenho de investimento de distribuição equilibrada dos recursos para todas as regiões do Brasil e a linha de investimento regional, que tem como premissa o desenvolvimento de iniciativas de âmbito estadual e municipal em parceria com o FSA.

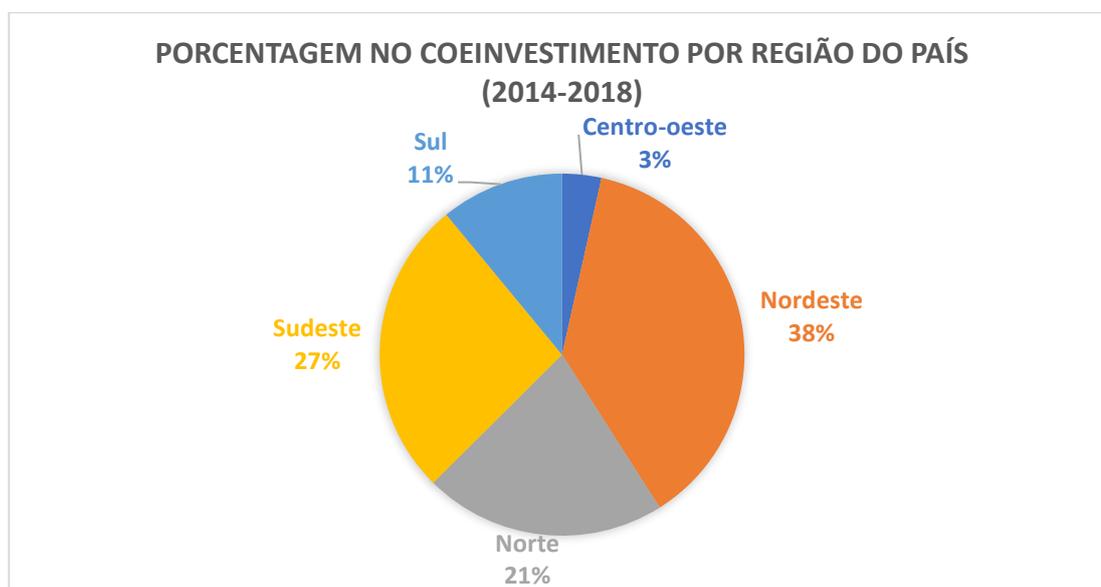
**Quadro 2- Relação de investimentos regionais (2014-2018)**

| Região       | Acordos de investimento |                     | Aportes            |                    |                    |
|--------------|-------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|              | Unidades Federativas    | Entes Participantes | FSA                | Aporte Local       | Total investido    |
| Centro-oeste | 7                       | 9                   | 12.370.000         | 7.185.000          | 19.555.000         |
| Nordeste     | 9                       | 17                  | 124.414.606        | 86.953.000         | 211.367.606        |
| Norte        | 4                       | 8                   | 69.902.000         | 51.051.000         | 120.953.000        |
| Sudeste      | 4                       | 8                   | 83.584.026         | 66.101.476         | 149.685.502        |
| Sul          | 3                       | 9                   | 42.655.000         | 18.950.000         | 61.605.000         |
| <b>Total</b> | <b>27</b>               | <b>51</b>           | <b>332.925.632</b> | <b>230.240.476</b> | <b>563.166.108</b> |

Fonte: ANCINE, 2019.

Os dados reunidos na tabela acima demonstram que o FSA de fato, contribuiu para a inserção da atividade audiovisual profissional em todos os estados do país, mesmo que numa escala menor em relação aos polos produtivos. Esse impulsionamento da produção veio acompanhada pela capacidade do fundo de atrair recursos locais para além da arrecadação do CONDECINE. As iniciativas locais alocaram 41% do total investido em face dos 59% alocados pelo FSA, ou seja, um aporte local menor, mas não desprezível. O caráter equânime desta linha se atesta ao se vislumbrar o seguinte gráfico:

### Quadro 3 - Porcentagem no Coinvestimento por Região do País (2014-2018)



Fonte: Ancine, 2019. Dados sistematizados pelo autor.

A região Nordeste lidera o financiamento de negócios nessa linha, com uma participação superior ao da região Sul/Sudeste. Configurando assim, um cenário que contrasta com os aportes relativos ao audiovisual, a partir do modelo de leis de incentivo ou até mesmo no aporte do FSA nas outras linhas da atuação. Isso demonstra que houve avanço, mas torna-se necessário avançar mais e buscar o maior equilíbrio possível em relação as outras regiões que historicamente permaneceram ao largo das políticas para o setor.

Mais uma vez, a construção das ações para o setor segue o sentido sinérgico da organização setorial, nesse caso, com o financiamento induzindo a equidade da produção no contexto territorial regional, e a lei que traduz tal iniciativa, por meio da regulação da disponibilidade do conteúdo, por sua vez produzindo efeitos na regulação do fomento. Como consequência dessa construção de legislação de caráter setorializado, algumas ações que colocavam os âmbitos nacionais, estaduais e municipais num mesmo lócus político foram surgindo. Em Niterói, cidade do estado do Rio de Janeiro, foi criado um programa com um escopo que segue o sentido sinérgico de atuar de maneira ampla, construindo linhas de investimento que não contemplassem apenas a produção, mas que atuasse também em gargalos do setor, nesse sentido espelhando desenho de atuação e impacto construído pela política federal. O programa Niterói, cidade do audiovisual fez com que essa se tornasse a primeira cidade do Brasil, que não é capital a contar com recursos advindo da linha de arranjos regionais do FSA. A cidade investiu 3 milhões em ações de fomento ao setor e a Ancine investiu outros

3 milhões, totalizando 6 milhões em recursos para investimento no audiovisual da cidade.<sup>89</sup> A cidade viu uma oportunidade de ampliação de sua malha produtiva, e de atração de recursos para a cidade. Estabelecendo uma leitura do setor audiovisual como uma atividade potencial para geração de emprego e renda. Situando-a no *hall* das políticas de desenvolvimento.

A cidade de Cataquases em Minas Gerais, foi o destino da segunda etapa da linha de investimentos regionais do FSA. Situada na zona da mata mineira, a região angariou recursos totais de R\$ 8.750.000,00 para investimento na atividade audiovisual. Nesse caso, percebe-se que atração dos recursos promoveu um caráter de intersecção das ações, pois contou com a participação não só do FSA, mas também da APOLO – Agência de Desenvolvimento do Polo Audiovisual da Zona da Mata, da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo do estado Minas Gerais, com patrocínio da ENERGISA por meio da Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, e por fim da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Cataquases. Neste edital foram contemplados 17 projetos em diversas linhas que iam desde projetos de construção de núcleos criativos, produção para cinema e tv e produção de games.

**Figura1 – Informativos dos Editais de Investimentos Regionais<sup>90</sup>**

**Edital de fomento audiovisual**  
 São 6 milhões de reais para 12 linhas de ação, contemplando várias categorias, desde longas até novas mídias. Inscrições abertas para todo o Estado do Rio de Janeiro. Participe!  
 INSCRIÇÕES A PARTIR DE 18 DE ABRIL PELO SITE [fomentoculturalniteroi.com.br](http://fomentoculturalniteroi.com.br)

**LANÇAMENTO PÚBLICO**  
**EDITAL**  
**COINVESTIMENTOS**  
**REGIONAIS**  
 ETAPA 2  
 Fundo Setorial do Audiovisual  
 R\$ 8.750.000,00  
 02 de agosto de 2019  
 14 horas  
 Auditório ENERGISA Minas  
 Avenida Manoel Inácio Peixoto 1200, Bairro Industrial  
 Cataquases-MG

Logos: NITERÓI, NITERÓI, OI, FIBER, isa, ancine, MINISTERIO DA CULTURA, AGENCIA POLO, Lei Estadual de Incentivo à Cultura, Secretaria de Cultura e Turismo, MINAS GERAIS, Energisa, fsa, ancine, Prefeitura de Cataquases, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, CAMARA TEMÁTICA EDUCAÇÃO E CULTURA, SECRETARIA GERAL DO FUNDOS, FUNDOS DE CULTURA.

Fonte: GOOGLE e ANCINE.

<sup>89</sup> Metade dos recursos para produção são oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), por meio da Linha de Investimento Regional.

<sup>90</sup> É importante deixar claro que Cataquases e Niterói são cidades que possuem uma certa tradição no audiovisual. Cataquases é a cidade natal de Humberto Mauro um dos cineastas maiores cineastas do país. Já a cidade de Niterói conta com o curso de Cinema e Audiovisual da UFF que foi criado em 1968.

Percebe-se que o investimento do FSA promove um tipo incentivo financeiro e institucional maior na construção de políticas regionalizadas para o setor, logrando êxito em atrair não somente estados, que possuem um porte maior na injeção de recursos para setores culturais, além de uma política cultural mais madura em relação aos municípios, mas também parcerias municipais. Fica também demonstrado a possibilidade de articulação de fontes diversas de financiamento, como foi o caso da cidade de Cataquases, que contou com recursos do fundo e com recursos da lei de incentivo estadual de Minas Gerais.

Entretanto, salientamos que tal política não resultou em uma democratização total do sistema produtivo da atividade audiovisual. Apesar desses exemplos, a concentração produtiva do mercado permanece ancorada majoritariamente nas grandes capitais do país, com um número ainda reduzido de formação de novos centros produtivos. A saber ainda, se de fato essas ações trarão resultados sustentáveis no longo prazo, se os agentes beneficiados por estas políticas conseguirão viabilizar outros projetos, dessa forma garantindo a manutenção da atividade em tais territórios.

#### **5.4 Balanços do passado e o futuro do presente: o FSA entre 2006-2018**

Antes de realizar a análise dos dados relativos ao setor audiovisual, torna-se necessário salientar que a reunião de dados relativos a performances econômicas do setor está estabelecida pela Lei. 11.437 atualizando a redação da MP222-8/2201.<sup>91</sup> Tal mudança buscou dar a agência uma atuação que ia além do fomento, estabelecendo a necessidade da realização de um acompanhamento do comportamento do mercado audiovisual nos seus segmentos. A partir dessa obrigatoriedade do fornecimento de dados, a agência criou em dezembro de 2008, o Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA), em que os dados reunidos são difundidos a sociedade. A importância e preocupação no recolhimento coloca o setor audiovisual numa posição privilegiada em relação aos outros segmentos considerados culturais, que não possuem ações no campo das políticas públicas que reúnam informações constantes de acompanhamento de mercado, além de permitir contribuir para a transparência pública do investimento dos recursos.

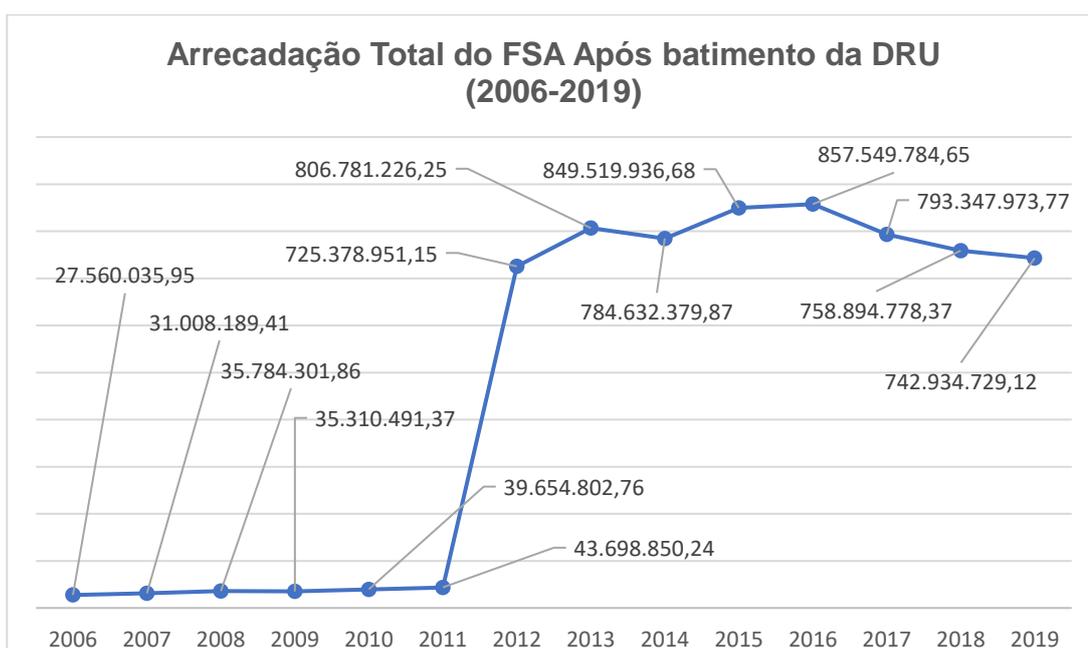
---

<sup>91</sup> Art. 18. As empresas distribuidoras, as programadoras de obras audiovisuais para o segmento de mercado de serviços de comunicação eletrônica de massas por assinatura, as programadoras de obras audiovisuais para outros mercados, conforme assinalado na alínea e do Anexo I desta Medida Provisória, assim como as locadoras de vídeo doméstico e as empresas de exibição, devem fornecer relatórios periódicos sobre a oferta e o consumo de obras audiovisuais e as receitas auferidas pela exploração delas no período, conforme normas expedidas pela Ancine.” (BRASIL, 2006)

Entretanto, há de se ter cuidado com tais dados. Torna-se preciso desvencilhar-se de um olhar positivo em demasia e elaborar uma análise crítica dos mesmos. Por estarem centralizados na agência reguladora do setor e, portanto, sob os cuidados de quem está ao mesmo tempo na proposição das políticas, os dados podem acabar caindo na encruzilhada que leva a uma visão apenas celebratória das políticas e de seus resultados, que propiciaram o cenário constituído na atualidade. Ao conclamar a vitória do FSA a partir de um discurso pautado nos resultados insólitos em termos de valores e abrangência, corre-se o risco de não perceber o que há por trás dos gráficos e dos números, seus pontos fracos, incapacidades e limites. Soma-se a isso, a questão da qualidade dos dados coletados, que são muitas vezes pouco claros, incompletos, sem origem ou fonte definida. Alguns relatórios anuais são apresentados sem uma metodologia clara e que mudam conforme o tempo, representando um desafio metodológico para a pesquisa. Há também discrepâncias entre os valores, o que nos obriga a fazer o trabalho extra de contabilizar os dados afim de verificar sua precisão.

Para iniciar a análise dos impactos do fundo no setor, iniciarei apresentando uma análise mais geral do objeto. Compreendendo -o em sua totalidade financeira. Como já foi abordado neste capítulo, o FSA é alimentado por meio de 3 tipos de CIDE transfigurados com a nomenclatura CONDECINE. Vejamos os dados de arrecadação desses CIDES durante a série histórica.

#### Quadro 4 – Arrecadação Total do FSA Após batimento da DRU (2006-2019)



Fonte: OCA/ANCINE. Dados sistematizados pelo autor.

O gráfico demonstra que há uma evolução gradual do fundo nos seus primeiros anos, com valores abaixo dos 100 milhões até 2011, com a criação do CONDECINE TELES em que há um crescimento exponencial da arrecadação até resultar em valores acima dos 700 de reais/ano. Não há na história do setor audiovisual, valores tão elevados a disposição para o financiamento das ações. Percebe-se também que os valores disponíveis se estabilizam em torno do montante de 700/800 milhões de reais/ano com tendência de queda. Entretanto, os dados aparentes revelam ao mesmo tempo, um cenário inédito relativo aos valores de investimento no setor e a maior fraqueza do FSA.<sup>92</sup> Veremos o motivo.

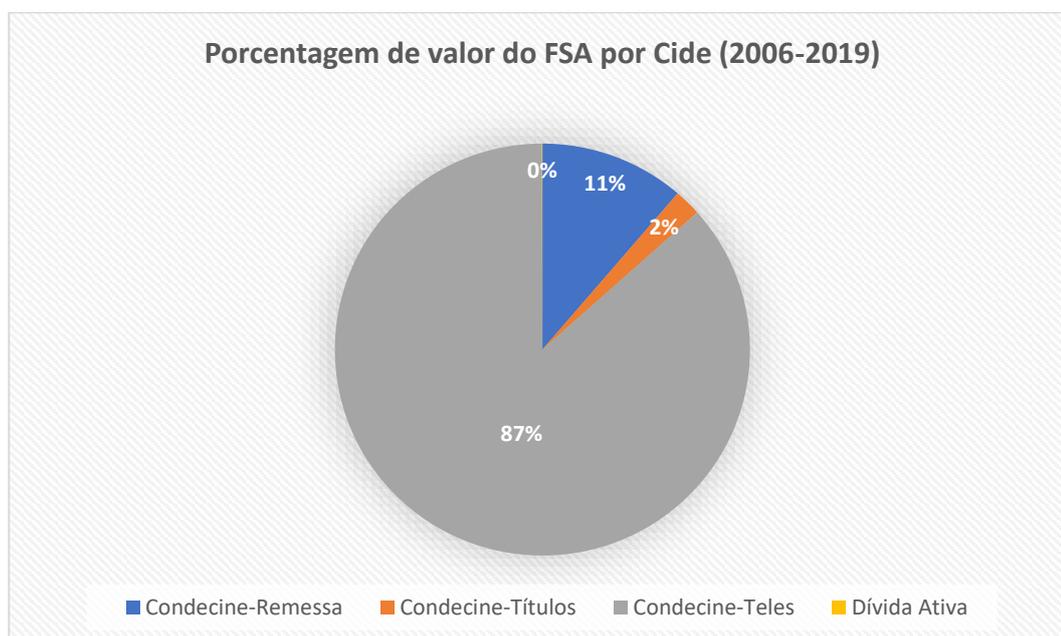
#### Quadro 5 – Arrecadação total do FSA por CONDECINE

| <b>Arrecadação do FSA Após Abatimento da DRU (2006-2019)</b> |                  |
|--|------------------|
| <b>Condecine-Remessa</b>                                     | 738.240.700,66   |
| <b>Condecine-Títulos</b>                                     | 137.619.110,26   |
| <b>Condecine-Teles</b>                                       | 5.653.830.179,18 |
| <b>Dívida Ativa</b>  | 2.366.441,35     |
| <b>Total</b>   | 6.532.056.431,44 |

Fonte: OCA/Ancine Dados sistematizados pelo autor

O FSA obteve uma arrecadação total de um pouco mais de 6 bilhões durante o período de recorte dos dados. O maior montante dessa arrecadação é oriundo da incidência da taxa das empresas de telecomunicações. Analisando a porcentagem de valor em cima dos mesmos dados constatamos o seguinte cenário:

<sup>92</sup> Importante considerar que há uma diferença entre os valores arrecadados e os valores efetivamente investidos no setor.

**Quadro 6<sup>93</sup> - Porcentagem de valor do FSA por Cide (2006-2019)**

Fonte: OCA/Ancine. Dados sistematizados pelo autor

O CONDECINE – Títulos, que advém da comercialização efetiva das obras audiovisuais no mercado brasileiro contribui em apenas 2% para a arrecadação do FSA. Já a CONDECINE- Remessa que é a grosso modo, dinheiro estrangeiro contribui em 11% a arrecadação do fundo. O montante oriundo da dívida ativa é tão irrisório que percentualmente se aproxima do 0% de participação no fundo. Percebe-se também que o CONDECINE -Teles compõe a maior fatia da arrecadação do fundo. Contribuição essa oriunda das empresas de telecomunicações que, apesar de serem fundamentais para a fruição contemporânea do setor audiovisual, sempre se viram distantes dos benefícios que o fundo trazia.<sup>94</sup>

A partir desses dados, revela-se que a capacidade de redistribuição de valores também é uma das características do FSA. O mecanismo executa uma repartição (no sentido distributivo) dos recursos dos agentes que detém uma capacidade maior de angariar valores (como é o caso das teles), para empresas ou agentes econômicos que são mais frágeis financeiramente e que recebem investimento do fundo ( produtoras, distribuidoras), o mesmo

<sup>93</sup> Não fica claro nos dados resgatados, em que medida se dá a contabilidade da dívida ativa no fundo. Para fins de esclarecimento, o resultado numérico da porcentagem da dívida ativa em relação ao valor total do fundo é de 0,000362281, transformando esse resultado em valor percentual, seria algo próximo de zero.

<sup>94</sup> Procurada para dar esclarecimentos acerca dessa posição, o SindiTelebrasil (Sindicato patronal das empresas de telecomunicações) respondeu que não seria possível ceder uma entrevista para esta pesquisa.

se faz notar quanto ao CONDECINE-Título, a cobrança incidente sobre obras estrangeiras é maior do que em obras nacionais.

Essa característica redistributiva do FSA, nos faz retomar uma das discussões que o pesquisador Ricardo Cardoso Silva lança mão em sua tese de doutorado, (a partir da hipótese do autor Theodore J. Lowi) acerca da ancoragem teórica que fundamenta a configuração das políticas públicas a partir de 4 características fundamentais: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.<sup>95</sup> Dentre essas características, a que mais se estabelece a partir de uma relação conflituosa, é a política de caráter redistributivo, justamente por se dar a partir de relações muitas vezes antagônicas ou “como “jogos de soma zero”, em que para que um ganhe, o outro tem que perder.” (SILVA, 2017 p.178)

A visão que as Teles têm da incidência do CONDECINE, inclusive é a de que ela é mais uma oneração para as empresas. Houve inclusive a contestação do recolhimento da contribuição na justiça. Em 2016, o desconforto das teles atingiu seu ápice por conta do aumento do valor da contribuição.<sup>96</sup> No momento em que as teles questionaram judicialmente a sua contribuição ao fundo, a fala de Manuel Rangel soa mais que um alarme, soa como um ponto fraco:

Nós perderíamos a escala que houve até aqui. (O não pagamento) vai causar uma interrupção desse círculo virtuoso iniciado com a aprovação da Lei da TV paga, que tem oferecido extraordinários resultados na economia do audiovisual, com crescimento de 8% ao ano de 2007 a 2013. É um peso significativo. A redução do bolo da CONDECINE significa que a gente vai ter que redimensionar todo o trabalho. E esse mercado vai desacelerar. (RANGEL, 2016) <sup>97</sup>

Portanto, ao questionar a validade de sua contribuição financeira ao setor, as teles se revelam ao mesmo tempo como o grande protagonista do FSA e o seu maior algoz. <sup>98</sup> Outro ponto que é necessário salientar é que o FSA é alimentado basicamente pelo capital estrangeiro, uma vez que as receitas são oriundas de valores remetidos as empresas no exterior e pelas

<sup>95</sup> Lowi estabeleceu a pertinência de um aparato analítico acerca dos estilos de proposição de políticas públicas.

<sup>96</sup> “...o Ministério da Fazenda autorizou um reajuste de quase 28,5% no valor da taxa, o que fez com que as empresas buscassem uma saída jurídica para evitar um aumento estimado em R\$ 200 milhões na contribuição anual.” Disponível em:

<<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile&infoid=41620&sid=8>> acesso 19 de mar de 2020

<sup>97</sup>Disponível em < <https://oglobo.globo.com/cultura/para-ministro-argumento-das-teles-para-nao-pagar-condecine-ridiculo-18743399>> Acesso:19 mar de 2020.

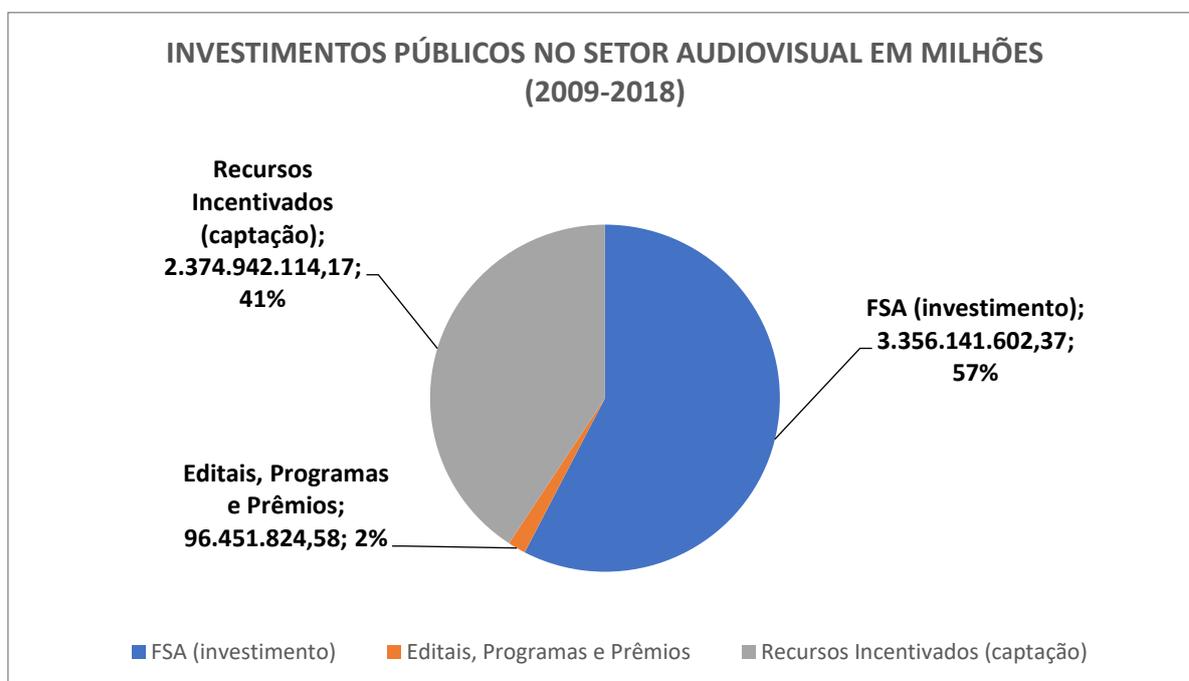
<sup>98</sup> Interessante salientar que no momento em que o FSA fazia água pela investida das teles, configurou-se um movimento muito interessante de contra-ataque. Deu-se uma campanha fundamentada no terreno das redes sociais, por meio de petições online e por declarações realizadas por vídeos de celular e reunidas pela hashtag “#euconsumoaudiovisualnomeucelular” os diversos trabalhadores do setor audiovisual (atores, produtores, entre outros) defendiam a permanência do pagamento da CONDECINE Teles e afirmavam sua importância para a continuidade do financiamento da política audiovisual.

empresas de telecomunicações, que por sua vez são em grande parte subsidiárias de empresas estrangeiras. A lei 12.485, além de regulamentar o segmento da tv paga em benefício da produção independente brasileira, representou também uma grande injeção de recursos no setor audiovisual como um todo.

A partir desses dados, revela-se que a capacidade de redistribuição de valores também é uma das características do FSA. O mecanismo executa uma redistribuição dos recursos dos agentes que detém uma capacidade maior de angariar recursos, como é o caso das teles, para empresas ou agentes econômicos que são mais frágeis financeiramente e que recebem investimento do fundo, o mesmo se faz notar quanto ao CONDECINE-Título, a cobrança incidente sobre obras estrangeiras é maior do que em obras nacionais.

A política de fundo se apresenta como um mecanismo de alta capacidade de investimento por meio da concentração dos valores oriundos da totalidade do setor, o que facilita também sua capacidade de ter, digamos, uma posição mais central em ações de desenvolvimento setorial. Importante salientar, que tal característica não acontece exclusivamente com o FSA, mas é traço da política de fundos setoriais como um todo. Vejamos o seguinte gráfico:

**Quadro 7- Investimentos Públicos no Setor Audiovisual em Milhões (2009-2018)<sup>99</sup>**



Fonte: OCA/ANCINE Dados sistematizados pelo autor.

<sup>99</sup> Âmbito federal

Em perspectiva comparada com os outros mecanismos de investimento público no setor, nota-se que o investimento de recursos oriundos do fundo está presente em 57% do total de investimentos durante o período em análise, contra 41% de recursos oriundos da captação de recursos por meio de leis de incentivo.<sup>100</sup> Os recursos advindos “diretamente” do Estado representam impacto modesto em relação aos outros mecanismos.

Analisando tais dados, constata-se a forte capacidade de arrecadação do FSA em comparação as leis de incentivo, ainda mais vislumbrando um horizonte em que os valores captados pelas leis de incentivo têm como objetivo a produção de longas e séries e impactam em primeiro plano esse segmento. Já o FSA possui uma característica metodológica mais abrangente, abarca todo o setor, logo o investimento do FSA acaba por trazer resultados mais conectados a cadeia produtiva, ao contrário do investimento do modelo de leis de incentivo, que preconiza em primeiro lugar o incentivo a empresa patrocinadora, tendo o filme como consequência de uma ação de negócios baseada no marketing. Reiteramos que, por mais que as leis de incentivo tragam impacto ao setor, isso não representa uma ação sistêmica nem a garantia da sustentabilidade do modelo econômico.

Sobre a questão do impacto da política setorial na infraestrutura da atividade audiovisual, uma das maiores preocupações do setor era que os investimentos trouxessem o segmento de exibição de volta a uma penetração territorial que foi perdendo com o passar dos anos. O declínio do parque exibidor se inicia com a chegada do *home vídeo*, que representou um forte concorrente para as salas de cinema, da crise econômica que se abateu sobre o país a partir do final dos 70 e início dos 80 ( a chamada década perdida) e da anti política audiovisual promovida pelo Collor, que desestimulou o setor. A resseção do segmento exibidor se acentuou durante os anos 90, quando recuou a um patamar de apenas 1.033 salas.<sup>101</sup> O parque exibidor, com esse movimento de retração, acabou por abandonar as pequenas cidades e o interior do país e a se concentrar mais nos grandes centros urbanos e nos estados mais ricos do território

---

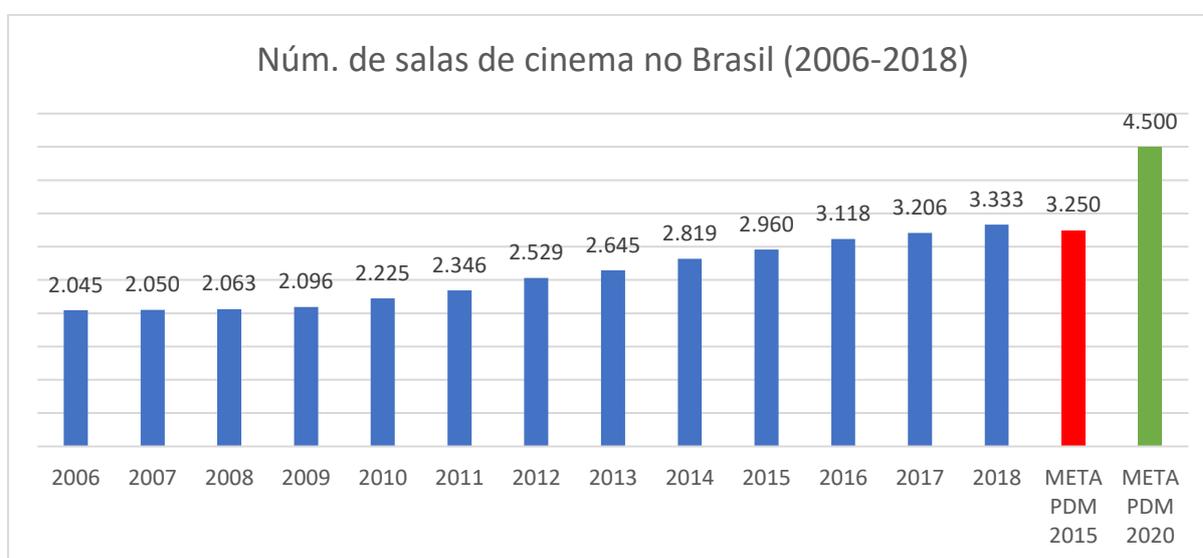
<sup>100</sup> Artigo 1º da Lei 8.685/93  
Artigo 1º A da Lei 8.685/93  
Artigo 3º da Lei 8.685/93  
Artigo 3º A da Lei 8.685/93  
Artigo 39 da MP 2228-1/01  
Funcines - Art. 41 da MP 2228-1/01  
Lei 8.313/91 (Lei Rouanet)

<sup>101</sup> De acordo com dados da Filme B: <<http://www.filmeb.com.br/database-brasil-2018>>

brasileiro.<sup>102</sup> Tornava-se necessário então que a política audiovisual promovesse uma dupla alavancagem: no número total de salas de cinema e o número de cidades com salas de exibição.

Por meio da ação chamada Cinema perto de Você, a Ancine configurou linhas de crédito a empresas de exibição de médio e pequeno porte com um colchão tributário que promoveu a redução nos custos de equipamentos afim de facilitar a atualização tecnológica das salas de cinema, a chamada digitalização do parque e também a abertura de novas salas.

### Quadro 8- Evolução do Parque Exibidor do Brasil (2006-2018)



Fonte: OCA/ANCINE. Dados sistematizados pelo autor.

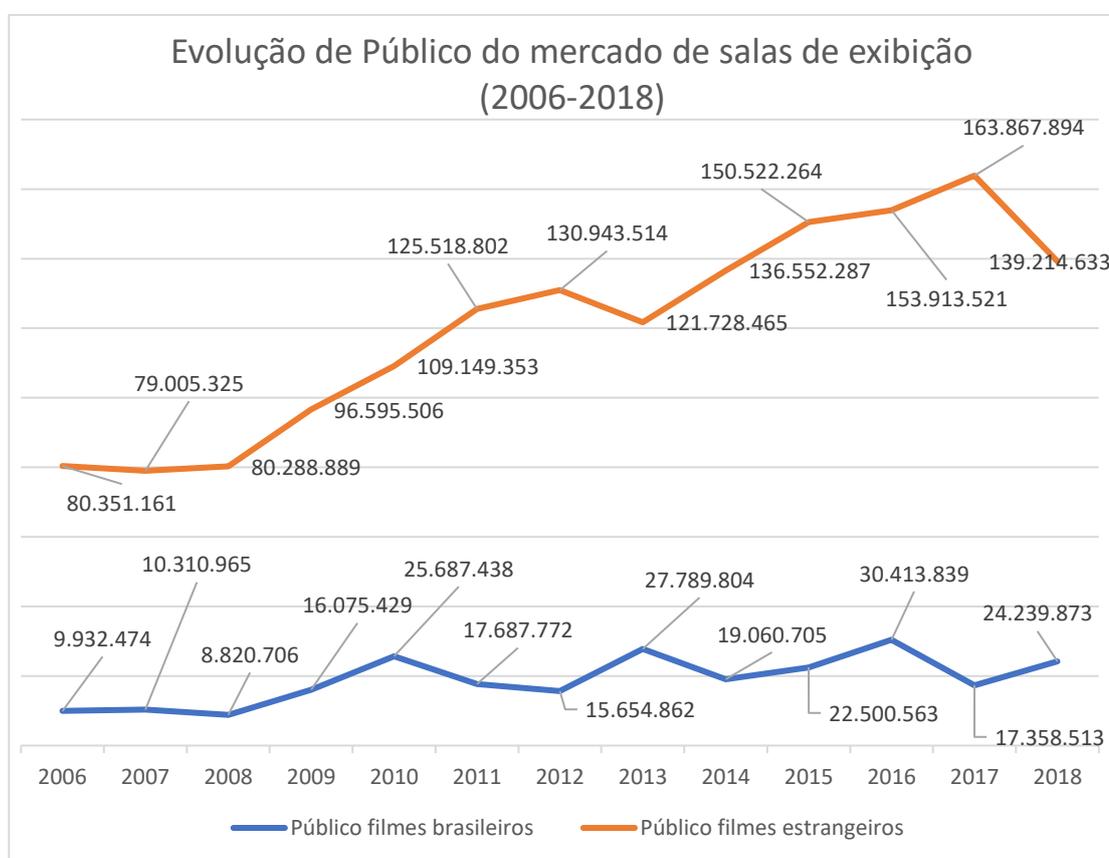
Nota-se um crescimento constante do número de salas no Brasil durante o período, o que fez o parque exibidor retornar a patamares de 1975 (3.276 salas), mas que ficou aquém das metas estabelecidas pelo PDM, principalmente analisando à luz de que tais metas são estabelecidas segundo métricas baseadas em capacidade de investimento e adesão dos agentes. Sobre a dimensão da descentralização do parque exibidor, também fica evidenciado que os investimentos do fundo poderiam ter alcançado um melhor resultado. Segundo (SOUZA, 2018), A região Sudeste, que historicamente tem o maior número de salas, foi a que mais se beneficiou pelo programa, representando 28,8% dos investimentos. Desenvolvendo o que já estava desenvolvido. Outra questão importante é o processo cada mais maior da intersecção

<sup>102</sup> Soma-se a esse cenário, a entrada das exibidoras internacionais, mais notadamente o grupo Cinemark, que trouxe ao país o modelo de multiplex, que consiste em várias salas de cinema em um único lugar. Esse modelo, encontrou espaço, literalmente, nos shopping centers e anexou a fruição audiovisual ao consumismo desses lugares.

entre a exibição de filmes e os centros de consumo. Segundo dados da Ancine (2018, p.55), 88,9% das salas de exibição se concentram nos shopping centers, contra apenas 11,1% das salas se localizam lojas de rua. É claro que um desenho exibidor dessa ordem traz modificações na quantidade e no perfil de público que frequenta as salas de exibição.

O crescimento do número de salas, ao passo que ampliou o acesso dos brasileiros ao cinema promoveu também um acesso maior dos brasileiros ao produto estrangeiro, como veremos no gráfico a seguir:

**Quadro 9- Evolução de Público do mercado de salas de exibição (2006-2018)**



Fonte: OCA/ ANCINE. Dados sistematizados pelo autor

Os dados revelam que sim, houve aumento no número de espectadores do filme brasileiro durante o período, mas esse crescimento se revela oscilante, enquanto que o público do produto estrangeiro vê seu público crescer de forma exponencial com um crescimento de cerca de 42% durante a série histórica. A interpretação dessa diferença entre a procura do filme estrangeiro diante do filme nacional é complexo, demanda reflexões históricas, políticas e principalmente culturais. A resolução dessa problemática também não cabe ao escopo de atuação do FSA. Mas os resultados obtidos pelo fundo, revelam que talvez que o setor tenha

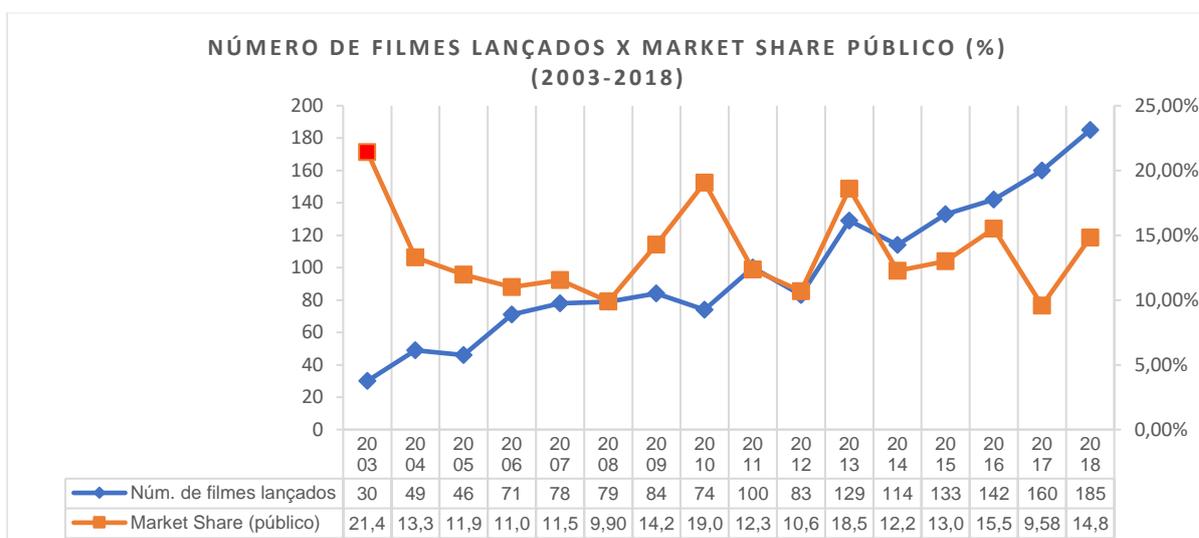
que desenvolver nessa seara, medidas que estão para além do investimento financeiro. Talvez um olhar mais aprofundado sobre a natureza das empresas exibidoras e seus modelos de negócios, tragam respostas e/ou apresentem caminhos para equiparar não só a procura, mas a oferta de filmes nacionais nesse mercado. Atualmente, a cota de tela do jeito que está, não apresenta resultado que torne de fato a produção nacional em uma posição economicamente viável. De novo, os dados celebratórios em demasia, podem nos fazer cair na armadilha de que não seja preciso avançar mais ou de que o nosso limite é esse, ou mesmo que o debate da regulação da oferta seria deveras utópico ou romântico. Acreditamos, que nesse caso seria, de novo, retomar ao debate trazido por Jean-Claude Bernadet<sup>103</sup> e Geraldo Santos Pereira<sup>104</sup> que defendem um contingenciamento voraz no segmento em favor do produto brasileiro e fazem críticas ao modelo atualmente em vigor. Há de se olhar as iniciativas internacionais que seguem o sentido contrário ao nosso, e sob o prisma de nossa especificidade, construir a melhor ação.<sup>105</sup> A situação da produção nacional fica mais clara ao se analisar os dados a seguir:

---

<sup>103</sup> Basicamente questionável, foi ter criado uma reserva de mercado para o filme brasileiro quando deveria ter sido criada 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 migalhas. (BERNADET, 2009 p.54)

<sup>104</sup> O que se impõe na verdade, é a urgência da modificação do sistema atual de exibição compulsória de filmes nacionais, que estipula uma reserva de mercado não seguida pelo saneamento desse mesmo mercado, que continua inflacionado por número excessivo de produções internacionais, admitidas no país ilimitadamente e realizando um “dumping” de características francamente coloniais. (SANTOS, 1973, p.99)

<sup>105</sup> O cinema francês, tem uma ocupação de mercado entre 35% e 40%, um dos maiores resultados da Europa. Disponível em: < <https://www.cinefrance.com.br/instituicoes-francesas/cnc> > acesso: 30 de abril de 2020. Segundo dados da APEX sobre o mercado audiovisual Chinês, “Em 2017, apenas 34 filmes foram permitidos, a maioria dos Estados Unidos. Programas e filmes estrangeiros que são transmitidos em canais de TV não podem ultrapassar 50 episódios ou serem exibidos das 19h às 22h” ao passo que “De games a filmes, a China superou os Estados Unidos no primeiro trimestre de 2018 e tornou-se o maior mercado de conteúdo audiovisual cinematográfico do mundo.” Disponível em: < <http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/045995fc-c0ab-4cb6-832a-0fd9d1be5672.pdf> > acesso: 28 de abril de 2020.

**Quadro 10 - Número de Filmes Lançados X Market Share Público (%) (2003-2018)**

Fonte: OCA (Ancine). Dados sistematizados pelo autor.

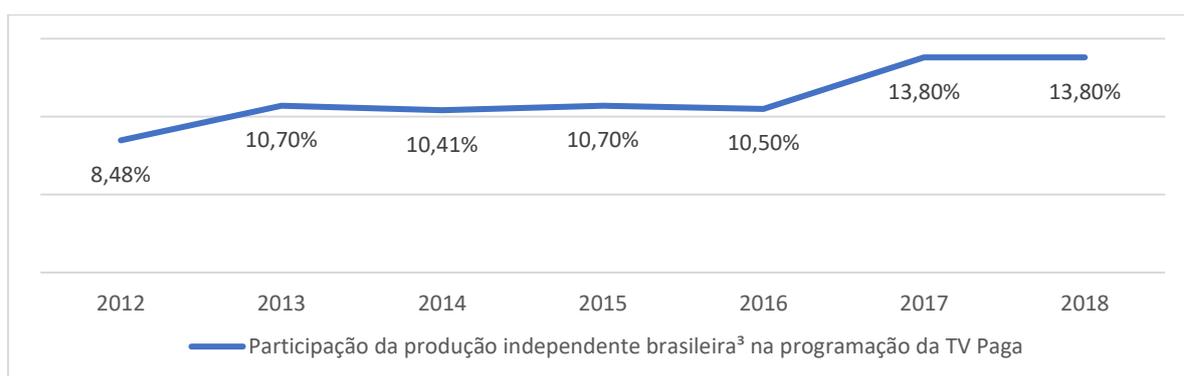
Apesar do crescimento no número de lançamentos de filmes no mercado de salas de exibição (cerca de 84%) isso não representou uma presença maior dos filmes brasileiros no que concerne ao *market share* ou sua taxa de penetração no mercado de salas de exibição. A participação do produto nacional manteve-se oscilante durante o período e não resultou em deixar o mercado brasileiro numa posição de protagonismo diante de seu próprio mercado nem em relação ao seu maior concorrente, que é o cinema norte-americano. A presença no mercado cinematográfico, permanece numa posição aquém inclusive, de resultados de presença de mercado inferiores aos apresentados anteriormente ao surgimento do FSA, como é o caso do ano de 2003, em que a fatia de mercado do produto nacional chegou a 21,4%, o maior nível dos últimos 17 anos. Em comparação percentual, o resultado de 2018 é 44% menor em relação a 2003. Naquele ano, tinha-se um número menor de lançamentos nacionais em relação a série histórica, mas uma presença de mercado muito maior. Um resultado que nem a política do FSA conseguiu superar. Portanto, o impacto do fundo apresentou resultado positivo no que se refere ao incremento no segmento de produção de obras audiovisuais independentes, mas o alcance desse conteúdo permaneceu limitado ou pouco competitivo economicamente nas janelas de exibição.

Isso significa que a questão da autossustentabilidade econômica baseada na retroalimentação a partir do retorno do investimento do FSA, acabou não se configurando da maneira inicialmente planejada. Segundo a ANCINE: “Desde a sua primeira edição e até 31 de dezembro de 2017, o FSA obteve uma recuperação de R\$ 41.429.631,45”. Os dados não são

completos e totalmente fidedignos, mas apesar disso nos entrega uma dimensão de que a conta no setor de produção em relação aos valores investidos não fecha. Entretanto, ao mesmo tempo, a narrativa do fracasso financeiro dos investimentos é por demais fatalista e demonstra um olhar economicista, que não cabe na justificativa de uma política pública. Dessa maneira, a característica de retroalimentação preconizada pelo FSA não busca a lucratividade financeira porque sua principal missão é a indução do desenvolvimento. Portanto a aceção unicamente econômica não contempla a totalidade da política. A questão do retorno do investimento é o locus fundamental da boa prática do uso dos recursos, em que é natural que um projeto que recebeu investimento contribua em sua medida para que outras ações de investimento sejam feitas. O lucro social do FSA é pouco abordado inclusive por outros autores que se propõem a estudar o campo. Há de se pensar o retorno de tal política sob variadas dimensões. E apesar do setor audiovisual estar fundamentado na intersecção entre arte e economia não escapa dessa configuração.<sup>106</sup>

Se no segmento de salas de exibição, a evolução foi apenas parcial, no mercado de TV por assinatura os avanços são mais substanciais. Com a implementação das cotas televisivas (de programação e de empacotamento)<sup>107</sup>, houve um aumento de obras brasileiras exibidas nos canais e uma mudança na dinâmica de negócios. Vamos aos dados:

### Quadro 11- Participação da produção independente brasileira<sup>3</sup> na programação da TV Paga



<sup>106</sup> A concepção de desenvolvimento no escopo do campo cultural que Lia Calabre nos apresenta em seus Escritos sobre Políticas Culturais, nos parece elucidativo: “A idéia base é a de que a concepção de desenvolvimento com a qual as políticas culturais deveriam operar, não deveria estar baseada somente em elementos quantitativos. É fundamental considerar também as questões qualitativas, que dizem respeito ao bem-estar da sociedade e, no caso específico das políticas culturais, que estão intrinsecamente relacionados ao exercício dos direitos culturais, como previsto na constituição de 1988.” (CALABRE, 2019 p.46)

<sup>107</sup> A lei 12.485 reconfigurou o entendimento conceitual dos canais de programação e dividiu-os por tipos: Canal de Espaço Qualificado (CEQ), Canal Brasileiro de Espaço Qualificado (CABEQ), Canal Brasileiro Independente de Espaço Qualificado (CABEQI), Canal Super Brasileiro (SB) e Canal Super Brasileiro Independente (SBsR)

Fonte: OCA/ANCINE. Dados elaborados pelo autor.

Segundo dados da ANCINE, em 2009, a produção brasileira ocupava cerca 1,4% do espaço de programação dos canais de espaço qualificado.<sup>108</sup> Os dados disponíveis são lacunares, apresentam os dados relativos ao ano de 2009 em documento que apresenta resultados relativos ao ano de 2016. Mas ao analisar os dados disponíveis no OCA, que apresentam dados somente a partir de 2012 (ano em que se iniciou a vigência da cota, a partir de uma implementação em etapas, começando com a obrigação de carregamento de 2h20 de conteúdo brasileiro), com a implementação da lei 12.485 vemos essa taxa crescer exponencialmente.

Apesar do aumento do licenciamento de obras nacionais no segmento. A presença do produto estrangeiro, assim como no mercado de salas de exibição, também é predominante. Segundo o relatório Informe de Televisão Paga (ANCINE, 2019): “A produção estrangeira, manteve sua posição dos anos anteriores, permanecendo como a maior provedora de conteúdo qualificado da TV Paga, com 55,4% de sua programação total (70,5 horas semanais)”<sup>109</sup>

Tal cenário, demonstra que o segmento da TV por assinatura, parece sofrer do mesmo mal que acomete o segmento cinematográfico: a presença tímida, garantida apenas por reserva de mercado da produção nacional e a predominância do produto estrangeiro. As ações construídas, não lograram excito em equiparar a produção nacional e estrangeira, portanto, torna-se necessário construir ações no sentido de ir além da cota de canal para que a presença brasileira avance mais.

Percebe-se que o número de assinantes do serviço é crescente durante a primeira década dos anos 2000, com um crescimento de cerca de 262.86 % entre 2002 e 2012. O segmento foi se revelando cada vez mais um bom negócio. O faturamento das tv pagas cresceu exponencialmente e atingiu no primeiro semestre de 2012, um montante de 5,4 bilhões contra 4,2 bilhões de faturamento das tvs de sinal aberto. Chegando a superar o faturamento do mercado de tv aberta.<sup>110</sup>

Para os agentes do mercado, mesmo a garantia mínima da presença no segmento, somado aos incentivos do fundo, representou uma revolução na economia do audiovisual. Ana

---

<sup>108</sup>Disponível em <<https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RCM%2017%203.2.pdf>> acesso 23 de abril de 2020.

<sup>109</sup>Disponível em <[https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/tv\\_paga.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/tv_paga.pdf)> acesso: 22 de Abr. de 2020.

<sup>110</sup> Faturamento da tv paga superou o da tv aberta em 2012. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/tv-paga-fatura-mais-que-tv-aberta-pela-1a-vez/>> acesso: 23 de mar de 2020.

Rosa Tandler, produtora executiva da Caliban Cinema e Conteúdo, que sempre produziu para o mercado de cinematográfico, confessa que antes do FSA “havia as leis de incentivo e muito balcão”. Nomenclatura essa, que ficou conhecida por representar uma política de fomento em que se é levado mais em conta as relações interpessoais do produtor do que a qualidade do projeto em si. Com a chegada do FSA, além da ampliação dos recursos, ampliou-se também o leque de relações econômicas do setor, porque incluiu os canais de TV na tomada de decisão dos investimentos em produção. Retornando ao depoimento de Ana Rosa Tandler fica clara que a percepção da ponta da política que a situação mudou:

“Tivemos uma reunião com um representante do canal CURTA! Ele gostou de um projeto nosso de série, eu percebi que a gente poderia ter um potencial de começar a produzir para a TV com o dinheiro do Fundo. Antes era voltado muito para o cinema. Mas começamos a entender que tínhamos uma perspectiva de fazer o trabalho que a gente gostava de fazer, só que em uma outra janela. E aí essa porta foi aberta no Canal Curta! Depois abrimos uma porta no Cine Brasil TV que é CABEQ também, outro canal dedicado a produção independente. Nós ampliamos as nossas possibilidades. Não tivemos que mudar nada que a gente já fazia. Só ampliamos as possibilidades das histórias que queríamos contar. porque o FSA tinha muito dinheiro e tinha a curadoria do canal, mas se o canal se interessasse, era quase um investimento certo. Pois é o canal que fazia a curadoria desse conteúdo. Pois apresentava o projeto aos canais e se eles gostassem da idéia a gente seguia com ela. (TENDLER, em entrevista ao autor, 2020)

A relação econômica mais setorializada, mitigou um pouco a lógica das leis de incentivo e estabeleceu o primado da relação baseada na qualidade do conteúdo, relações de parceiras econômicas entre as empresas que primam pelo conteúdo competitivo, com impactos na dinâmica das próprias empresas que se viram obrigadas a se aperfeiçoar para dar conta das mudanças que o fundo trazia:

Com a aprovação da 12.485 da lei onde se amplia a quantidade de conteúdo obrigatório, quando se traz novos players, programadores brasileiros, brasileiros independentes e estrangeiros. Você não só cria fortemente nova demanda de obras e conteúdo de qualidade por conta da audiência de disputa de programadores para ter conteúdos brasileiros. Uma busca de identidade de canais de nichos. E isso demanda uma busca de conteúdo específicos. E aí você coloca novos players construindo e recolhendo o CIDE. Força a estrutura administrativa burocrática da Ancine e desafia o setor. Uma ascensão muito positiva de produtoras nessa época. Produtoras mudando de porte, de qualidade, entrega, rapidez, de formação no sentido de profissionalização, não só no sentido da entrega, mas no sentido da burocracia nas próprias produtoras no que concerne a negociação de direitos, financeiro das produtoras. Acontece uma revolução cotidiana no mercado com um impacto positivo no fundo. (ALCÂNTARA, em entrevista ao autor, 2020)

O setor também viu seus festivais de cinema se modificarem para uma postura mais industrial, abrangendo o desenvolvimento de negócios da atividade e não apenas os aspectos artísticos e técnicos. Muito dos mais prestigiados festivais de cinema do país, como o Festival de Brasília e o Festival do Rio, começaram a produzir os chamados *Markets*, eventos de mercado que promovem os ambientes de negócios, *pitchings*<sup>111</sup> de apresentação de projetos, encontros para negociar projetos de novos conteúdos com os players do mercado (canais tv, distribuidoras e outras produtoras interessadas em acordos de coprodução). Esses espaços são ocupados não só pelos projetos voltados ao mercado de cinema, mas também para a televisão e novas mídias.

Não se via antes da chegada do fundo uma relação tão próxima entre os elos da cadeia no sentido de negociação de projetos e investimentos, o financiamento do fundo, acaba funcionando como o elo de ligação entre esses agentes. Houve uma setorialização do investimento, uma vez que nesses negócios, os acordos estabelecidos pelos agentes são financiados por linhas do FSA a partir das escolhas dos players.

Já mercado de VoD, apesar de cada vez mais crescente no Brasil (o país viu o número de empresas prestadoras do serviço saltar de 9 em 2009 para 54 em 2017, ou seja, 500% de aumento), continua fora da alçada do FSA tanto no que concerne a linhas de investimento quanto a cobrança do CONDECINE. O segmento se tornou o novo campo em disputa do setor audiovisual, com as empresas brasileiras tentando um reposicionamento diante desse novo cenário. Tal qual uma espécie de triste tradição da atividade no país, incorre nessa disputa, todas as já clássicas questões estruturantes que já assombraram a iniciativa brasileira em todos os outros segmentos da atividade.

A lei 12.485 dá o tom do debate, pois a ANCINE por meio da Instrução Normativa 105 de 2012, inseriu o segmento no item relativo a “Outros Mercados” para a cobrança do CONDECINE. Logo a alegação é que o segmento está regulamente segundo as diretrizes dessa lei. Tal alcunha é questionada pelos representantes do setor, principalmente sob a argumentação de que a tributação do jeito que é feita (valores sob os títulos chegam a 7 mil) inviabilizaria a manutenção e desenvolvimento do segmento.

Não é o escopo deste trabalho levantar a situação da regulamentação do VoD<sup>112</sup>, que inclusive caberia um estudo à parte, principalmente a partir do documento chamado de **Análise**

---

<sup>111</sup> Apresentações horais de no máximo 8 minutos em que se apresenta o projeto para possíveis investidores ou parceiros.

<sup>112</sup> Há dois projetos de regulamentação do VoD em tramitação no Congresso e no Senado. O Projeto de Lei do Senado (PLS) 57/2018, do senador Humberto Costa (PT-PE) e o Projeto de Lei 8889/17 proposto Paulo Teixeira (PT-SP).

**de Impacto Regulatório 001/2019/ANCINE/SAM/CAN**, elaborado pela ANCINE em 2019 que representa o início de um novo capítulo na história da política audiovisual brasileira por propor a construção do marco regulatório para o segmento que vem se apresentando como um dos mais importantes do setor. Mas podemos afirmar, que este ainda é um campo em disputa, as consequências dessas discussões irão impactar não só as ações do FSA, mas também as suas linhas de atuação, justamente por estar incluída toda a discussão acerca do desenho do tratamento tributário do VoD.

Salientamos que a regulamentação e a presente participação das empresas provedoras do serviço de VoD na alimentação do FSA é importante para que se construam políticas que promovam uma investida dos agentes econômicos nacionais nesse novo mercado e na equiparação do conteúdo nacional em relação ao estrangeiro dentro dos catálogos desses serviços, igualmente importante é promover a criação de empresas provedoras nacionais, entre outras questões que já vimos acontecer anteriormente no setor audiovisual e que correm o risco de se repetirem nesse segmento também.

Entre 2006 e 2018, a criação de uma política de fundo para o setor audiovisual inaugurou um novo capítulo no que Bahia (2012) denomina de “processos de industrialização” do audiovisual. Este período trouxe uma série de acontecimentos inéditos para o audiovisual e reconfigurou politicamente, economicamente e financeiramente o setor, colocando num patamar muito diferente do que vimos no período anterior ao do objeto desta pesquisa. Rosana Alcantara, elaborando um balanço do período para esta pesquisa, ressalta que o FSA:

O fundo é responsável por parte significativa do legado dessa última década de toda produção audiovisual brasileira independente, na tv, na internet e no cinema. Isso não é pouco. Ele é responsável por apoiar o funcionamento e o cumprimento da política de cotas em 100 % da produção. Ele é responsável por agregar recursos da capacitação de boa parte da cadeia produtiva. Ele é responsável por todo o processo de digitalização no Brasil com foco em médios e pequenos e alguns grandes grupos. É responsável pela capacidade de regionalização da produção, porque através do dinheiro do FSA, as secretarias municipais aportaram recursos durante anos para que a produção regional acontecesse. Junto com a produção regional e com as salas, o Fundo deu conta da atração de novos recursos privados, o aporte do fundo dá segurança para que a iniciativa provada aporte recursos. O fundo valoriza o conteúdo e dá uma segurança ao setor. O fundo também trouxe uma institucionalidade. Eu diria, que se não houvesse uma lei, não houvesse um decreto, não houvesse uma governança, não houvesse um BRDE, não houvesse um setor por trás e um contingente de contratos, isso já teria sido desmontado. O que se discute agora, está direcionado ao tipo de conteúdo que deve ou não ser produzido. Não se discute a institucionalidade. Não existe

---

uma outra política sendo construída no lugar desta.” (ALCANTARA em entrevista ao autor, 2020)

### 5.5 FSA 2.0: o epílogo de um ciclo?

A partir de 2016, alguns acontecimentos no campo político/social provocaram uma mudança de rumo na condução da política audiovisual, colocando em xeque a política construída no período. Dois acontecimentos foram seminais para deflagrar o sinal amarelo entre os agentes do setor: o *impeachment* de Dilma Roussef, que resultou na posse do presidente interino Michel Temer e a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018.

O *impeachment* de Dilma, fez surgir a oportunidade do grupo político que assumiu a gestão federal, de definir os dirigentes da Ancine, o ministro da cultura entre outros cargos que possuem poder de condução e construção de políticas e ações públicas e portanto, de alterar os rumos das políticas para o setor. Importante salientar que este era um grupo não estava no núcleo duro da construção da política audiovisual até então. Com o fim do mandato de Manuel Rangel na presidência da Ancine, (colocado no cargo durante a gestão do PT) e a consequente posse do escolhido do governo interino, Cristian de Castro, como novo presidente da Ancine, iniciou o processo de rompimento do chamado “pacto”. Este pacto era uma espécie de consenso silencioso que arrefeceu possíveis diferenças políticas quanto ao rumo das políticas audiovisuais do período, principalmente no que concerne a utilização do FSA. “A política em curso incorporou alguns daqueles que, no início dos anos 2000, se sentiam excluídos do campo – jovens realizadores, documentaristas e produtoras localizadas fora do eixo Rio-São Paulo. E fez isso sem excluir os antigos beneficiários.” (SOUSA, 2018). Enfim, como havia dinheiro para (quase) todos, o setor (e os seus principais e mais poderosos grupos) seguiam em consonância com as diretrizes da Ancine. Este pacto começa a ser desfeito, iniciando um processo de desestruturação de toda a política feita a partir do FSA desde 2006. Começam a aparecer indícios de que política está ganhando outros contornos.

Uma das ações práticas configuradas pela chegada de Cristian de Castro, e que caracterizam a mudança das coisas, foi a criação do chamado FSA 2.0. Essa ação foi uma iniciativa que alterou o regulamento geral de utilização do fundo, criando uma nova estrutura normativa, novas regras de investimento e extinguiu e criou novas linhas de ação. Os argumentos que justificaram essas mudanças se inserem na questão da desburocratização dos processos, de um foco maior no desempenho comercial das empresas e na infraestrutura

tecnológica voltado ao campo dos efeitos especiais e de pós produção. As mudanças também incluíram o segmento dos jogos eletrônicos (games) no ecossistema do audiovisual. Tal inserção, entretanto, se deu somente no fomento, e o segmento não está obrigado a pagar CONDECINE e não contribuem diretamente para o fundo.

Houve uma alteração no modelo de seleção do investimento, a partir da introdução da pontuação automática, que atribuía uma nota de 0 a 10 para os diretores, (os vivos e os que já morreram, como foi o caso do Nelson Pereira dos Santos, que recebeu nota 8 após a morte) ocasionaram críticas dos agentes setor. Para além do fato de que a divulgação dessas notas serem consideradas constrangedoras, revelam uma preocupação ainda maior no resultado financeiro do que no artístico, sem construir uma política que revele um equilíbrio entre os dois pontos na distribuição dos investimentos. Ao pontuar os diretores e as empresas por meio da primazia pelos critérios comerciais, corre-se o risco de concentrar o que já estava concentrado. Em um ambiente em que são poucos os exemplos de sucesso comercial do filme brasileiro, quais seriam as empresas e diretores que teriam acesso a maior parcela dos investimentos? Sabe-se que os maiores sucessos de bilheteria são do gênero comédia. Com as mudanças no processo de seleção, com menos análise de mérito e um foco maior no histórico financeiro dos agentes econômicos, corre-se o risco de se investir somente a um tipo de obra, e de fazer com que as empresas, afim de conquistarem um maior nível de pontuação (e conseqüentemente de recursos) nos processos de seleção, se dediquem a apresentar projetos ligados somente ao gênero que já se sabe que há algum retorno de bilheteria, sem que se arrisque em criar sucessos de bilheteria a partir de outros gêneros. Entretanto, nem todas as medidas foram mal recebidas. Uma mudança bem vinda, trata da oficialização das cotas de raça e gênero, inclusive com a retificação de um edital que já estava aberto na época do lançamento do FSA 2.0.

Apesar disso, o que fica claro, é que o conteúdo dessas ações indica que a função desenvolvimentista que o fundo tinha até a o fim do mandato de Manuel Rangel parece ter dado lugar a uma configuração que insere o FSA numa lógica mais competitivista, com as empresas e diretores disputando entre si face a seus desempenhos anteriores no mercado e não do ponto de vista do conteúdo em si. Perde-se um pouco daquela filosofia de colocava todos ao lado de todos no desenvolvimento do setor.

Em 2019, ocorre uma reviravolta com danos na imagem da ANCINE e do setor audiovisual. O diretor-presidente Cristian de Castro, caiu em desgraça, ao ser afastado do cargo sob acusação de crimes contra o sistema financeiro nacional, lavagem de dinheiro e de atuação indevida do cargo com supostas evidências de privilegiar certos agentes e grupos do setor audiovisual em detrimento de outros e de promover um dossiê acusatório contra outros

diretores da Ancine (Debora Ivanov e Alex Braga Muniz).<sup>113</sup> Tal fato revela que a instabilidade chegou política chegou ao audiovisual, com disputas internas no cerne do campo e grupos querendo implementar projetos diferentes para o setor audiovisual.

Um segundo marco da mudança política que vinha se conflagrando até então, trata da vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 para o cargo de presidente da República. De início, há um movimento do governo Bolsonaro no sentido de questionar o conteúdo dos filmes financiados pela agência: “não admito ver filmes como Bruna Surfistinha sendo apoiado com dinheiro público.”<sup>114</sup> e de uma investida no sentido de estabelecer critérios que restringem a natureza do conteúdo dos projetos sem levar em conta a sua qualidade técnica ou relevância artística ou comercial: "Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine".<sup>115</sup>

Há uma iniciativa de desconfiar das políticas construídas e dos projetos financiados até então, lançando mão de um discurso que deflagra a produção audiovisual nacional como inadequada. Nesse sentido, a natureza do conteúdo e as potencialidades comerciais deveriam se enquadrar a partir de critérios ou crivos preconizados pelo governo federal. Essa centralização do poder decisão da natureza do conteúdo do investimento se revela como um dado novo na política do FSA.

O fato é que os investimentos do FSA estão paralisados e houve até estudos para retirar a administração do FSA da alçada da Ancine e coloca-la sob o crivo do Ministério da Cidadania, onde poderia ser melhor controlado pelo governo federal. Por fim, a Ancine foi realocada para o Ministério do Turismo, vinculada a Secretaria Especial da Cultura (SECULT).

A batalha pela continuidade da política construída a partir do FSA parece ter se iniciado: "Ancine e o FSA, foram criados por leis. Vamos ao Congresso"<sup>116</sup> declara Mariza Leão, a produtora do longa-metragem De Pernas pro ar, um dos maiores sucessos do investimento do FSA. A paralisia das ações do fundo representa um gatilho que os produtores audiovisuais conhecem bem e ressuscitam a eterna sina do campo: Será esse o fim de mais um ciclo do audiovisual brasileiro?

---

<sup>113</sup> Para mais informações: <<https://farofafa.cartacapital.com.br/2019/09/28/christian-de-castro-e-a-loteria-premiada-da-ancine/>>

<sup>114</sup>Disponível em: < <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/bolsonaro-diz-que-vai-acabar-com-a-ancine-se-nao-puder-impor-mecanismos-de-censura/>> acesso: 20 de abril de 2020.

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Disponível em: “Fim da Ancine? O que pode acontecer com os filmes e séries nacionais: <https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2019/08/02/fim-da-ancine-o-que-pode-acontecer-com-os-filmes-e-series-nacionais.htm?cmpid=copiaecola> acesso: 30 de abril de 2020.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da política pública audiovisual brasileira tem 88 anos de existência. Tal idade insere o campo na própria configuração da política pública do Brasil moderno. É uma trajetória longa para uma atividade que é considerada tão pormenor na dimensão macroeconômica brasileira. A primeira hora da modernidade brasileira, que se deu a partir de 1930, queria e necessitava se autoafirmar e, principalmente, construir-se, enquanto indústria, enquanto economia e enquanto cultura. Mas como realizar tal condição em um país marcado por traços tão coloniais, por uma presença tão visceral do estrangeiro? No campo cinematográfico essa problemática se deu a partir da primeira legislação criada para a atividade, ao estabelecer a exibição obrigatória do filme brasileiro, preconizava essa condição de que para existir teria que chegar por último, e exigir o seu espaço. A luta pela existência do cinema enquanto atividade e economia era, portanto, a luta pela modernidade brasileira.

Por sua vez, o cinema estrangeiro, nunca foi coadjuvante nessa história, e sempre foi o alimento que dava fôlego ao embate que forjava a organização da classe e a atuação estatal. Era preciso repensar a relação com essa presença para portanto existir. O volume financeiro reunido no mercado brasileiro e a interferência na construção imagética, pautavam os debates e são DNA das ações. “O papel do Estado na história do cinema Brasileiro não pode ter deixado de marca-lo tão profundamente quanto a própria presença do cinema estrangeiro...” Dirá BERNADET (2009), nos indicando a gênese das características mais marcantes das políticas elaboradas para resolver as duas equações: o caráter nacional e o caráter regulatório. Ou seja, para a afirmação da soberania nacional, era necessário regular as instancias da sociedade. Em maior ou menor medida, a depender do instante político, são essas duas heranças que não deixaram de acompanhar as políticas construídas durante a história.

A reunião dos agentes em prol da organização de classe em torno de um projeto para o setor também acompanhou em paralelo a construção das políticas. Entretanto foi um movimento originado pelos que atuam no segmento de produção de filmes: os diretores e os produtores. Foram eles que pautaram a discussão de que era importante para a construção do país que existam filmes, pelo desenvolvimento da cultura brasileira e porque já se sabia que o cinema poderia ser uma indústria relevante. De início, as políticas atuavam de forma tangenciada em relação aos outros segmentos. Regulava-se a exibição para a ocupação do filme brasileiro nas companhias cinematográficas estrangeiras. Não se imaginava por exemplo, em desenvolver companhias brasileiras que exibissem filmes nacionais ou de criar um todo um sistema produtivo brasileiro que se desenvolve-se de fora do sistema estrangeiro.

A questão do fomento toma corpo posteriormente, de novo, a partir de postulações que acompanham a evolução do pensamento da classe, que logra excito em inserir no Estado uma iniciativa empresarial em relação a atividade. A partir daí surge a EMBRAFILME, uma investida estatal direta no campo do mercado, inserido nos postulados da indústria cultural que tomava corpo no Brasil do período. As mudanças no desenho setorial do audiovisual, bem como as mudanças políticas (o bem vindo fim do regime ditatorial militar, e os ventos contaminados pelo vírus neoliberal) acarretaram mudanças nos atores, nas instituições e nas estratégias de atuação que resultaram na necrose da empresa e na descontinuidade da “política sistêmica” (BAHIA, 2012) criada no período. Ainda que estivesse focada apenas no mercado cinematográfico, este período alcançou históricos resultados positivos mesmo que sob a égide autoritária e ideológica do período militar.

Os anos 2000 trazem ventos mais límpidos e o cenário político do período (participação mais propositiva do Estado e o surgimento de um nacionalismo econômico) ocasionado pela vitória do PT nas eleições presidenciais, juntamente com a evolução do pensamento da classe audiovisual, que naquele momento se amplia com a participação e ação política de novos grupos, muito influenciada pelos preceitos da chamada economia criativa, que promoveu uma fusão economia/cultura, pela necessidade de tomar medidas de comunhão entre os segmentos e de se pensar a questão do financiamento de forma sustentada, plantou as sementes que germinaram em propostas e anseios que foram construindo um novo patamar no campo político.

Entretanto, percebemos durante o trabalho, que na incapacidade de pautar o setor audiovisual como prioridade dentro do desenvolvimento macroeconômico do país, o caminho escolhido pelos agentes foi a compreensão, a partir de uma leitura setorializada, das complexidades específicas do setor em relação ao estrangeiro, mas também entre os agentes nacionais.

A extensão das características das variáveis da atividade audiovisual personificou a necessidade de realizar uma investigação detalhada do funcionamento e dinâmica do mercado, bem como um levantamento das iniciativas do Estado no que concerne aos mecanismos de organização, incentivo e organização desse mercado. Esse olhar interior, revelou que o desenlace da atividade audiovisual não se dava apenas em uma relação entre cineastas e a luta contra o estrangeiro, a garantia do filme na sala, mas também pela totalidade da diversidade de segmentos, da necessidade de se pensar a questão empresarial e em última instância, ter uma visão mais total de como funciona produzir audiovisual no Brasil. Esta metodologia lançou luz sobre relações econômicas e suas especificidades, revelou outros atores que se organizavam (os produtores independentes).

Aos que concordam que essas configurações já estavam no horizonte dos agentes, esta pesquisa enfatiza que será a partir do FSA que veremos essa dimensão ser materializada no campo político, influenciando as dinâmicas econômicas, promovendo uma interseção ao mesmo tempo política e setorial.

No último capítulo, vimos que as políticas do período possuem como característica principal, um entendimento da atividade a partir do conceito de setor econômico. Tal entendimento se deu a partir da necessidade de construção de uma nova política de fomento no âmbito do estado em consonância com articulação entre os agentes econômicos da cadeia. No III CBC, encontramos a classe manifestar essas questões (criação de um fundo, necessidade de integração entre os segmentos da cadeia). O caminho escolhido para dar conta das questões contidas no texto final do congresso (que foi fundamental também para a criação da Ancine) se daria no campo políticas públicas. A estratégia escolhida é oriunda dos sistemas de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I) no âmbito das subvenções. A principal ferramenta política desse campo são os fundos setoriais. Para pôr em prática tal mecanismo no audiovisual, tornava-se necessário promover uma leitura setorial da atividade audiovisual e a partir desse conhecimento do próprio setor (informação gerando ações de inovação), construir o fundo de uma maneira que dê conta de promover a articulação do setor no sentido do desenvolvimento da cadeia produtiva. Além disso, vimos que encontramos no FSA características encontradas em outros fundos setoriais em atividade no Brasil que atestam que esse mecanismo está em consonância com a política setorial posta em prática no país.

A partir dessa narrativa, comprova-se uma das hipóteses desse trabalho: o FSA é a ação prática que atesta que o conceito de setorialidade inaugura uma nova fase da política audiovisual brasileira. O conteúdo do FSA é oriundo desse entendimento, porque principalmente, o CONDECINE é uma taxaçoão que inclui os agentes econômicos no financiamento de seu próprio desenvolvimento. Tal condição pode parecer óbvia num primeiro olhar, mas não é. Demorou-se para que isso fosse possível e somente surgiu com a política de fundos setoriais e toda a inovação adquirida para se efetivar essa política.

O conceito de setorialidade nos serviu como modelo de compreensão para analisar as relações específicas da cadeia produtiva do audiovisual. A partir dessa análise, promove-se um entendimento das dinâmicas que produzem valor e inovações para o setor, o perfil das empresas, de que forma elas se relacionam, onde elas se situam e onde se dão as concentrações produtivas. A partir do FSA esta dimensão fica mais clara, porque as outras políticas e programas desse período também “colam” na leitura setorial. A política audiovisual vai se transfigurando a partir da inovação que essa visão do setor originou. Portanto, ações construídas pela Ancine a partir

de 2006 possuem características de uma política construída segundo o preceito setorial porque atestam que:

- A LEI 12.485, possui um DNA multifacetado, pois promove ao um só tempo a regulação do mercado de tv paga, com a criação de uma fatia de mercado para as produções, criação de novos, canais, reorganização das programadoras e a participação das empresas de telecomunicações na alimentação do FSA. Percebe-se um escopo amplo de atuação da lei, seu caráter industrial, regulatório e investidor na medida em que estabelece configurações que interligam segmentos produtivos e agentes econômicos.

- PDM: Promove diretrizes a partir de uma diagnóstico do funcionamento da atividade audiovisual. Dessa maneira é possível efetuar uma prospecção de problemas, deformações, mas também de soluções no sentido de desenvolver o setor.

- Brasil de Todas as Telas: O conhecimento adquirido a partir do diagnóstico da atividade audiovisual resulta em uma ação prática conectada ao financiamento do FSA. Este programa contém características que unificam os recursos do fundo em um projeto de financiamento.

Essas 3 ações, juntamente com a lei que cria o FSA, configura o que chamamos de política setorial do audiovisual.

Diante de tais quadros, comprova-se uma das hipóteses deste trabalho: O FSA se revelou a principal política para o audiovisual brasileiro. Não só no sentido prático, mas também organizou uma dicção comum que dê direção as políticas. Promoveu uma visão diferente de leitura desse mercado. Falar de FSA é falar de setorialidade e política setorial. Essas noções se apresentam como condição *sine qua non* a própria existência do fundo. Por fim, Todas as ações construídas a partir de 2006 de certa forma incluem o FSA ou estão diretamente relacionadas a ela.

A política cultural praticada sob o conceito de setorial proporcionou uma mudança conceitual no entendimento da atividade, redesenhou o setor pelo caminho da diversificação ainda que contenha traços de concentração dos investimentos em um perfil específico de produtoras, que como vimos tinham que ter uma postura empresarial. Apesar disso, trouxe igualmente um grande volume de recursos e criou ações a partir do entendimento setorial de alocação de recursos conjunto e sistêmico, nos diversos segmentos da cadeia.

A política setorial também criou um mecanismo que minimiza, a priori, as acusações de ser um dinheiro eminentemente público. Uma parcela da sociedade e de gestores políticos enxerga o investimento público em cultura, como algo descartável e até errado. O CONDECINE por ser uma contribuição do próprio setor acaba funcionando como uma barreira

aos críticos do financiamento estatal. Revela por fim, que o estilo político do período se baseia na articulação interseccionalizada dos atores do setor audiovisual.

Nesse sentido, fica comprovado que: o Fundo Setorial do Audiovisual reestrutura o desenvolvimento do setor audiovisual. Essa característica de desenvolvimento via fundo, apresentou uma racionalidade na administração dos recursos e dos investimentos. Organizou, a partir de diretrizes oriundas do conhecimento adquirido pelo campo através da ótica setorial, o planejamento no campo político, desmembrando as ações e os investimentos a partir dos segmentos de mercado e das regiões do país por meio de um importante, ainda que tímido, movimento de equalização de investimentos por região.

Apesar de todos esses ganhos, a pesquisa salientou que a política setorial também possui fragilidades que limitam sua atuação. Ao mesmo tempo em que o CONDECINE Teles ampliou a capacidade financeira do FSA, manteve o audiovisual dependente do capital internacional, e de um valor que não vem da comercialização dos produtos audiovisuais. Essa relação com o estrangeiro por sua vez, apresenta-se com um alto grau de fragilidade por conta das inúmeras tentativas das empresas de telecomunicações de acabar com a obrigatoriedade da contribuição. O montante do CONDECINE resultante das relações econômicas não seria o bastante para promover uma alavancagem sustentável do setor audiovisual, tal fato é revelador e preocupante.

O programa de infraestrutura investiu na retomada e manutenção do crescimento do parque exibidor, e apesar de alcançado um resultado aquém do total planejado inicialmente, conseguiu devolver o parque exibidor a patamares iguais aos dos anos 70, seu momento mais prolífico, justamente o período da Embrafilme. Apesar dessa vitória, os investimentos nesse segmento não lograram êxito em fazer com que as empresas exibidoras mudassem sua relação com os filmes brasileiros, apesar do aumento da quantidade de empresas distribuidoras brasileiras. A natureza dessas empresas continua a privilegiar o produto estrangeiro porque em grande medida elas são mesmo estrangeiras, enquanto que as nacionais apenas replicam esse modelo. Indicamos aqui mais um limite da política setorial. O aumento no número de salas representou igualmente o aumento do consumo do produto norte-americano, por mais que o PROFINFRA tenha sim conseguido promover um movimento de aumento de salas e de alguma descentralização, não conseguiu inserir de forma competitiva o filme nacional nas salas e também pecou por não promover uma interiorização mais agressiva. A região sudeste continuou a receber a maioria dos investimentos nesse campo.

Ainda no segmento de cinema, o aumento no número de lançamentos brasileiros não foi capaz de confirmar a tese dos cineastas de que um maior lançamentos de filmes brasileiros nas

salas ocasionaria no aumento do retorno econômico. A fatia de mercado do filme brasileiro no parque exibidor, no máximo, oscilou durante o período em estudo. Sente-se que falta um movimento mais agressivo de ocupação de mercado. Em comparação aos números internacionais continuamos a ficar em desvantagem. Os resultados não são tão exitosos como preconizavam os atores que construíram o arcabouço político do período, demonstrando que é necessário ir mais a fundo nessa questão e talvez o problema não passe somente pela questão do financiamento e da mera colocação do filme nas salas.

No mercado de TV fechada, os avanços são mais claros. A Lei 12.485 foi capaz de promover uma integração financeira e mercadológica inéditas entre os agentes, ampliando dessa forma o mercado. As produtoras passaram a produzir mais conteúdo. Os canais, por conta das cotas, passaram a produzir com recursos do fundo novos e mais conteúdos juntamente com as produtoras. Criou-se um novo ambiente de mercado, festivais se adaptaram para dar conta desse momento, não se reunia-se mais para somente para pensar os filmes que já estão prontos, mas a possibilidade de fazer novos, com a criação de eventos que proporcionavam que os agentes pudessem se relacionar economicamente também. A partir dessa configuração instaurou-se um clima de euforia. Apesar desses bons resultados, as taxas de ocupação se estagnaram, e a ocupação da produção nacional no segmento da tv paga continua tendo uma dimensão insípida, bem aquém da veiculação estrangeira.

A política também não conseguiu promover um desenvolvimento econômico sustentado do setor. Os investimentos do fundo que partem de uma lógica de retroalimentação por meio do retorno financeiro dos investimentos não estão conseguindo fazer com que essa conta feche. São poucos os projetos que dão retorno financeiro e menos ainda os que conseguem alimentar o fundo com valores maiores aos investidos. Os filmes e séries em seus licenciamentos e performances de bilheteria não conseguem reunir receitas que permitam que a atividade de produção possa autossustentar-se.

Por fim, a pesquisa demonstra que os limites da política setorial podem revelar que o caminho de mudança pode estar contido em um outro ambiente senão esquecido, pelo menos tangenciado pelas políticas, carecendo de uma nova diretriz na relação do público com os filmes e séries brasileiros. Mais do que necessário prestar atenção as novas gerações e construir nelas o interesse necessário para que aja um consumo maior do conteúdo brasileiro. As novas gerações chegam a priori, virgens do preconceito com o produto nacional. Preconceito esse que é efeito colateral do caráter cerceador da hegemonia estrangeira. Para impedir esse ciclo, significa construir uma política de acesso mais robusta, tanto do ponto de vista mercadológico quanto do ponto de vista educacional. É preciso tonar a produção brasileira o principal produto

desse setor, é necessário almejar esse objetivo e é possível realizar isso sem cair em ufanismos ou nacionalismos superficiais.

Essa relação com a educação, inclusive, deve partir da corporação audiovisual, e não o contrário, pois a educação está mais do que consciente de que o audiovisual é um importante vetor educacional.

Deve-se pensar em como o FSA pode financiar as medidas de reconfiguração do público do audiovisual brasileiro, pois já que não há mais nenhum problema com o conteúdo nacional, a posição de desvantagem aqui é de outra ordem. Por fim, deve ter em mente que a política audiovisual deve ir mais além no sentido de alçar a iniciativa brasileira em um lugar que é seu por direito, ou seja, acima dos interesses e dos resultados estrangeiros, na maior parcela das salas, das programadoras, dos canais e do streaming.

## BIBLIOGRAFIA

ACIOLI, Rodrigo Girdwood. **Os fundos setoriais para o investimento em p&d na base industrial de defesa**. 2013. 61f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

ALMEIDA, Claudio Aguiar. **O cinema como "agitador de almas": Argila, uma cena do Estado Novo**. São Paulo: Editora Annablume, 1999.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Tese (Doutorado em História Social) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. **Cineastas e a formação da ANCINE (1999- 2003)**. 2010. 141f. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) - Programa de Pós-Graduação em Imagem e Som, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

ALVES, Elder Patrick Maia. **Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global**. Soc. estado., Brasília, v. 25, n. 3, p. 539-560, Dec. 2010.

ANCINE. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. 1ª edição, julho/2013, Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013.

ANCINE. **Fundo Setorial do Audiovisual**: documento de diretrizes.

ANCINE. **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro**. Disponível em: < <http://fsa.ancine.gov.br/programas/prodecine>>. Acesso: 26 maio 2016.

ANCINE. **Programa Integrado do Parque Exibidor**. Disponível em: <<http://cinemaperto.devoce.ancine.gov.br>> Acesso em: 25 maio 2016.

ANCINE. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. Rio de Janeiro: Ancine, 2013.

ANCINE. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de Exercício de 2008**. Sem data.

ANCINE. **Relatório de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual- FSA Exercício de 2009**. Março 2010.

ANCINE. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de Exercício de 2010**. Rio de Janeiro, março de 2011.

ANCINE. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA Exercício de 2011**. Rio de Janeiro. Sem data.

ANCINE. **Relatório Anual De Gestão Do Fundo Setorial Do Audiovisual – FSA Exercício de 2012**. Rio de Janeiro Abril de 2013.

ANCINE. **Relatório Anual De Gestão Do Fundo Setorial Do Audiovisual – FSA Exercício de 2013** Rio de Janeiro. Outubro de 2014.

ANCINE. **Relatório Anual De Gestão Do Fundo Setorial Do Audiovisual – FSA Exercício de 2014**. Rio de Janeiro. Agosto de 2015.

ANCINE. **Relatório Anual De Gestão Do Fundo Setorial Do Audiovisual – FSA Exercício de 2015**. Rio de Janeiro. Novembro de 2016.

ANCINE. **Relatório Anual De Gestão Do Fundo Setorial Do Audiovisual – FSA Exercício de 2016** Rio de Janeiro. Abril de 2017.

Anita SIMIS. **A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro in: O Público e o privado**. Fortaleza: UECE, 2003-. Semestral. Conteúdo: ano 7, n.14, julho/dezembro, 2009.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. 2004. 283f. Tese (Doutorado em Multimeios) - Instituto de Artes, Programa de Pós-Graduação em Multimeios, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro**. Itaú Cultural, São Paulo. 2012.

BARBALHO, Alexandre. O papel da política e da cultura nas cidades contemporâneas. **Políticas Culturais em Revista**, v. 2, n. 2, 2009.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Pedex, 1994.

BENHAMOU, F. A economia da cultura. Cotia, São Paulo: Ateliê Editorial, 2007.

BERNADET, Jean-Claude. **Cinema brasileiro propostas para uma história**. São Paulo. Companhia das Letras, 2009.

BRASIL. ANTEPROJETO de lei da Ancinav. Projeto de lei nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004.

BRASIL. Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932. Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos cria a "Taxa Cinematográfica" para a educação popular e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 12 ago. 1932. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-21240-de-4-de-abril-de-1932> >

BRASIL. Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934. Cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural. Acesso em 03 de agosto de 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre o exercício da atividade de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Acesso em 03 de agosto de 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 862, de 12 de setembro de 1969. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10862.htm)>

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>

BRASIL. Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45, da Lei nº 4.131, de 3-9-62, prorroga por 6 meses dispositivos de legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10043.htm)>

BRASIL. Lei nº 6.281 de 09 de dezembro de 1975. Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 1975. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6281-9-dezembro-1975-366389-publicacaooriginal-1-pl.html>>

BRASIL. Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jul. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm)>

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm)> Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre extinção e dissolução de entidades da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm)>

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm)>.

BRASIL. Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF, 09 jan. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8401.htm)>

BRASIL. Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 ago. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>

BRASIL, LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm).

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2228-1.htm#art47.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm#art47.>)

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

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>

BRASIL. Ministério da Cultura. **Investimentos do Ministério da Cultura no Governo Lula**. Brasília, DF.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia**. A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Editora FGV, 2009.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALABRE, Lia; LIMA, Deborah Rebello. **Do do-in antropológico à política de base comunitária-10 anos do programa cultura viva: uma trajetória da relação entre estado e sociedade.** Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 7, n. 2, p. 6-25, 2015.

CARVALHO, N. DOS S. Produção, mercado cinematográfico e ideologia nacionalista – o cinema brasileiro sob a égide do nacional - popular nos anos 50. **Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura**, v. 6, n. 11, p. 32-46, 30 abr. 2012.

CERTEAU, Michel de. **A cultura no plural.** Campinas, SP. Papirus, 2012.

CHANDLER, Alfred D. Organizational capabilities and the economic history of the industrial enterprise. **Journal of economic perspectives**, v. 6, n. 3, p. 79-100, 1992.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o Regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: questões & debates.** Curitiba, v. 40, n. 1, p. 11-36, 2004.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. DOCTV CPLP II: realização da Edição II do Programa DOCTV CPLP II voltado à produção e teledifusão de documentários.

CUNHA, Newton. **Cultura e ação cultural: uma contribuição a sua história e conceitos.** São Paulo. Edições SESC SP, 2010.

DECLARAÇÃO DO MÉXICO. Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios. acesso em :16/02/ 2019.

DE FIGUEIREDO, João Luiz. O SISTEMA PRODUTIVO DA INDÚSTRIA DO CINEMA BRASILEIRO E SUA DISPERSÃO CONCENTRADA. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 16, n. 2, p. 62-94, 2019.

ERBER, Fabio Stefano. **Apresentação desenvolvimento econômico: o recorte setorial.**

FERNANDES, Marina Rossato. **Ancinav: propostas e problemas.** In: CONGRESSO DE ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 6., 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

FERNANDES, Marina Rossato. Organizações Globo versus Ancinav: relato de uma disputa. Aurora. **Revista de Arte, Mídia e Política.** São Paulo, v. 6, n. 18, p. 27-42, 2013.

FIGUEIRÔA, Alexandre. Os documentários audiovisuais produzidos pelo estado brasileiro: o DOC TV. In: **INTERCOM CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 29., 2006, Brasília, DF. Anais... Brasília, DF, 2006.

FILGUEIRAS, L.A.M. História do Planalto Real, São Paulo: Boitempo, 2000.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **O que são fundos setoriais.** 2016. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fundos-setoriais/o-que-sao-fundos-setoriais>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

FURTADO, Celso. A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GARCIA CANCLINI, Néstor. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.**

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política.**, v. 13, n. 1 (21), 2002.  
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639755/7320>

GIOVANNI, Geraldo di. As estruturas elementares das Políticas públicas, Caderno de Pesquisa, NEPP, Campinas, n. 82, 2009.

GRASSI, Robson Antonio. Capacitações dinâmicas, coordenação e cooperação interfirmas: as visões Freeman-Lundvall e Teece-Pisano. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 36, n. 3, p.611635, Sept. 2006. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010141612006000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010141612006000300007&lng=en&nrm=iso)>. accessed 27 Mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612006000300007>.

IGNÁCIO, Paulo Cesar de Souza. Do modelo agrário-exportador ao capitalismo urbano- industrial: as políticas de formação da força de trabalho no âmbito da educação escolar no Brasil entre 1930 e 1945. **Revista histedbr on-line.** Campinas, número especial, p. 131-153, ago.2010. Disponível em:

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada:** aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus, 2015.

IKEDA, Marcelo. **Perfil dos projetos ativos 2006.** [S.l.:] Superintendência de Acompanhamento de Mercado/ Agência Nacional do Cinema, jun. 2007.

LIMA, Heverton Souza. **A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual.** 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LINO, S. C. Projetando um Brasil moderno. Cultura e cinema na década de 1930. Locus: **Revista de História**, v. 13, n. 2, 11.

LOPES, Denise Costa. **Cinema brasileiro Pós-Collor.** 2001.146 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Instituto de Artes e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

LOPES, João Teixeira. **Capitalismo artístico:** quando a arte e a cultura ocupam o centro. Revista Simbiótica, Espírito Santo. v. 1, n. 03, 2013.

MACIEL, David. **O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992).** Revista UFG, Goiânia, ano 13, n. 11, p. 98-108, 2011.

MAIA, L. B. **Produção, distribuição e exibição: cinema brasileiro da retomada (1995– 2005)**. 2008. 83f. Monografia (graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MALAFIA, Wolney Vianna. *Imagens do Brasil: o Cinema Novo e as metamorfoses da identidade nacional*. 2012. Tese de Doutorado.

MALERBA, F. (2002, February). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, 31(2), 247-264.

MARTINS, Vinícius. **Fundamentos da atividade cinematográfica e audiovisual: teoria e questões**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2009.

MENDES, Cleber Morelli; ABREU, Carmen Regina. Política pública cultural: a EMBRAFILME durante o governo militar de Ernesto Geisel. In: Trabalho apresentado no XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, Bauru (SP), Brasil. 2013.

MIRANDA, Maria Bernadete. Sociedade de economia mista e concentração de empresas. **Revista Virtual Direito Brasil**, v. 5, n. 1, 2011.

NAGIB, Lúcia. O cinema da retomada: depoimentos de 90 cineastas dos anos 90. São Paulo. Ed. 34, 2002.

PEREIRA, Newton Muller. **Fundos setoriais: avaliação das estratégias de implementação e gestão**. Brasília, DF, nov. 2005. (Texto para discussão, n. 1136). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1136.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1136.pdf)> Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

PEREIRA, Geraldo Santos. **Plano geral do cinema brasileiro**. Borsoi, 1973.

PITOMBO, Mariella. Entre o Universal e o heterogêneo: uma leitura do conceito de cultura da Unesco. In: **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares / organização Gisele Marchiori Nussbaumer**. —Salvador: edufba, 2007.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; BARRADAS, Ary. *Economia do cinema e do audiovisual: uma resenha*. Instituto de Economia da UFRJ, 2014.

PITOMBO, Mariella. Entre o Universal e o heterogêneo: uma leitura do conceito de cultura da Unesco. In: **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares / organização Gisele Marchiori Nussbaumer**. —Salvador: edufba, 2007.

PORTER, Michael E. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 4a. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. *Revista D'Art*. Centro Cultural São Paulo, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.centrocultural.sp.gov.br>>. acesso:20 mar. de 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre Lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. 3 ed. São Paulo. Nova Cultural. 1988.

SICHERL, Pavle. Conceitos de empresa pública em diferentes sistemas socioeconômicos. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 4, p. 53-70, 1982.

Silva, Ricardo Cardoso. Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016) Campinas, SP : [s.n.], 2017.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SIMIS, Anita. **Política cultural: o audiovisual**. 2010. 160p. Coletânea de trabalhos apresentada à Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista para Concurso de Habilitação à Livre Docência junto ao Departamento de Sociologia. Araraquara, 2010.

SOUSA, Ana Paula da Silva e, 1973-Dos conflitos ao pacto: as lutas no campo cinematográfico brasileiro no século XXI / Ana Paula da Silva e Sousa. – Campinas, SP: [s.n.], 2018.

TAMBELLINI, Flávio. Insurreição contra a derrota. **Revista Filme e Cultura**, n. 4, p.2, 1967.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.

URFALINO, Philippe. **A invenção da política cultural**. São Paulo. Edições SESC SP, 2015.

VARGAS, G. **O cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país**. discurso pronunciado, na manifestação promovida pelos cinematografistas em 25 de junho de 1934. Acesso em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1934/04.pdf/view>

### **Entrevistas ao autor**

ALCÂNTARA, Rosana dos Santos, entrevista concedida ao autor deste trabalho, por telefone em 15 de abril de 2020.

TENDLER, Ana Rosa, entrevista concedido ao autor deste trabalho, por telefone em 18 de abril de 2020.