

LIBERAL, INTERVENTORA E MISTA: OS PERFIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AO CINEMA BRASILEIRO NO SÉCULO XX

Roger Luiz da Cunha Bundt¹

Resumo

A evolução da estrutura do mercado e as políticas culturais desenvolvidas para fomentar e proteger o mercado cinematográfico brasileiro no século XX são relatadas e analisadas, para entender as influências desses movimentos no mercado contemporâneo.

Palavras-chave: Mercado Cinematográfico. Política Cultural. Cinema Brasileiro.

LIBERAL, INTERVENTIVE AND MIXED: THE PROFILES IN PUBLIC POLICIES FOR THE BRAZILIAN FILM PROMOTION IN THE 20TH CENTURY

Abstract

The evolution of the market structure and cultural policies designed to promote and protect the Brazilian film market in the 20th century are reported and analyzed to understand the influence of these movements in the contemporary market.

Keywords: Film Market. Cultural Policy. Brazilian Cinema.

Introdução

O objetivo deste artigo é observar como evoluíram a estrutura do mercado e as políticas culturais desenvolvidas para fomentar e proteger o mercado cinematográfico brasileiro no século XX e as influências desses movimentos no mercado contemporâneo. Defende-se que, durante este período todo, os interesses políticos e econômicos dos governos foram mais fortes do que as relações entre produtores, distribuidores e exibidores nacionais, com influências observáveis na natureza dessas relações. A política cultural refletiu os projetos mais abrangentes do Estado e seus eventuais alinhamentos com os interesses do capital internacional, moldando o mercado de acordo com seus objetivos conjuntos. As intervenções dos governos ao longo dos tempos determinaram a estrutura do mercado interno, deixando-o dependente desse comportamento promotor, tendo poucos hiatos de puro liberalismo, até o retorno dos governos democráticos, nos quais há o predomínio de poucos atores e a dependência da interação com o capital transnacional.

No setor do cinema, a política cultural tem duas variações possíveis: ou o Estado promove seus

¹ Formado em Comunicação Social e Letras. Mestre em Cinema Universidade Autônoma de Barcelona e em Letras pela Universidade de Caxias do Sul. Doutor em Comunicação Social pela PUCRS. Professor do Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER) e da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Avenida Unisinos, 950, São Leopoldo, RS.
E-mail: rogerbundt@hotmail.com

objetivos culturais direta e ativamente ou toma um rumo indireto, no qual delega autoridade e influência a grupos da sociedade. Uma política promocional implanta uma variedade de instrumentos para definir e realizar objetivos culturais nacionais, como o uso de cotas de tela, e implica no patrocínio do Estado a concursos, instalações técnicas, centros de treinamento, regimes de censura e, obviamente, ao processo de produção de filmes em si, promovendo temas e imagens nacionais na produção cultural. O liberalismo não significa necessariamente ausência de política cultural, o Estado não deixa de intervir na cultura, mas permite que outros a trabalhem em seu nome. Ele está mais preocupado com ideias e imagens específicas do que em promover uma concepção particular de identidade, o que reflete a satisfação com os resultados gerados pelas forças sociais e econômicas dominantes, sejam no campo comercial de produção, distribuição e exibição de filmes, ou em domínios mais abertamente políticos de censura e de sistemas de concursos estaduais e prêmios.

Por considerar que a comunicação e a cultura são partes da base produtiva que sustenta o capitalismo avançado, ou seja, campos de acumulação, o presente artigo observa esses fenômenos sob o prisma da Economia Política da Comunicação. Ela é uma das possibilidades de lidar com a complexa relação entre os poderes político e econômico na intervenção social e cultural e na contribuição de um pensamento propositivo. As indústrias culturais constituem um setor industrial específico, que se relaciona com vários outros, incidindo no mercado produtor, distribuidor e consumidor. Assim, situar as políticas públicas para a cultura em um recorte histórico estrutural significa atribuir-lhes um caráter específico, sem separar as dimensões da história, economia, política e cultura; ao contrário, é necessário entendê-las como complementares, articuladas em uma totalidade maior, que considera a produção o núcleo central da vida social, dentro da qual se inserem os processos de reprodução. Politicamente, isso passa pela avaliação da ação estatal: compreender o papel do Estado e a relação com os interesses de classes, verificar a ênfase ou ao menos paridade nos investimentos, o nível de formulação e regulação, a autonomia, modalidades e abrangência das políticas culturais, os investimentos no setor para geração de emprego e renda. Neste mesmo nível, faz-se necessário identificar como se organiza a sociedade civil, de modo a encontrar grupos de apoio e/ou resistência, e sua vinculação a interesses de classe.

2. Evolução das Políticas de Fomento ao Cinema no Brasil

As políticas para cinema no Brasil variaram, após um início liberal, a um grau relativo de protecionismo durante as décadas de 1930 e 1940. Seguiu-se um período de políticas mistas, que refletem um projeto nacional dependente, para, então, com a entrada do Regime Militar, alternar ao mais puro protecionismo e promoção. Em 1992, depois da extinção dos órgãos reguladores e promotores, representando o puro *laissez faire*, a política para cinema do Brasil começou a ser trabalhada com um misto liberalismo e protecionismo. Essas mudanças podem ser explicadas em três frentes: a ação de grupos de interesse dentro da indústria cinematográfica nacional, os projetos políticos dos governos, e as pressões das empresas globalizadas no mercado interno.

A alvorada do século XX no Brasil foi caracterizada por uma política econômica liberal para o cinema e a cultura em geral. O Estado republicano não assumiu nenhum tipo de compromisso, fosse por iniciativa própria ou por pressões da sociedade civil. O interesse manifesto do poder público era a modernização da sociedade brasileira, com as atenções voltadas para a civilização europeia, buscando uma ima-

gem condizente com aquele lado do mundo. Isso é visível no traçado do plano urbano da capital do país à época. O filme estadunidense entrava com poucas restrições, constituindo a maioria das programações. Essa situação permaneceu durante as administrações seguintes, até chegar à era Vargas, quando ocorrem mudanças significativas, levando o mercado a ser regulado em todos os subsectores (CASTANHO, 1987).

Em 1932, acontecem as primeiras legislações sobre o cinema nacional, federalizando a censura e colocando-a sob o Ministério da Educação, através do Decreto nº 21.240/1932. Essa atitude facilitou aos distribuidores estrangeiros a obtenção do certificado de exibição e também diminuiu as taxas alfandegárias, ao passo que obrigava a exibição de um filme educativo em todas as sessões de longas de ficção nas salas comerciais. (SIMIS, 2008)².

Todo o primeiro período de Vargas no poder foi de intenso intervencionismo. O governo tinha como certo que o cinema devia ser incentivado, utilizando-o para disseminar uma consciência nacional, uma noção de brasilidade, em oposição à regionalidade ou adoção de estrangeirismos na construção de uma identidade legitimamente brasileira. Em função dos altos índices de analfabetismo, o rádio e o cinema eram, nesta ordem, os meios prioritários de comunicação e educação para divulgar a cultura nacional. Entretanto, boa parte das medidas adotadas dizia respeito a essas características de formação cultural, com poucas inflexões diretas ao cinema comercial, embora este fosse sempre referido ou atingido pelas regulamentações.

A participação de mercado do cinema nacional tem relação direta com as políticas e legislações governamentais para a atividade cinematográfica: em 1934, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) surgiu para organizar a produção de filmes educativos; em 1937, foi criado o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), o primeiro órgão específico de cinema, cuja denominação é explícita em sua finalidade para o meio. Em 1939, foram impetradas cotas mínimas de exibição: na falta de medidas mais agressivas, estas ainda deixavam um vasto campo para as *majors* competirem na distribuição, trabalhando inclusive com o filme nacional que tivesse potencial de mercado.

As políticas se mantiveram protecionistas no período seguinte, em que governou Eurico Dutra, com propostas não realizadas de nacionalização e ampliação do parque exibidor, criação de uma escola de formação técnica, tudo através do Conselho Nacional de Cinema (CNC). A intervenção do governo se limitou ao aumento da obrigatoriedade de exibição, em 1949, criando os critérios de salas de primeira, segunda e terceira linhas: um, dois e quatro filmes por bimestre, respectivamente, pesando na disseminação do filme nacional junto às camadas populares.³ Neste mesmo ano, atendeu-se a uma das mais antigas reivindicações da classe, com a isenção de taxas para a entrada de material de consumo, como câmeras, projetores, copiadores, lentes, máquinas e filme virgem. As medidas nesta fase não tinham intenções de apenas atender aos pedidos e interesses: por trás, havia o sentido de disciplinar e centralizar os conflitos.

O segundo governo de Vargas foi marcado pelo modelo econômico de substituição das importações. A tônica desses anos foi a sensibilidade do presidente para com os problemas do cinema nacional, com a mesma intenção de desenvolver todas as indústrias nacionais. Conforme já se explicou, o interesse desse

² Uma constatação pertinente: a cultura começa a obter atenção nos textos constitucionais brasileiros a partir de 1934, aliada à educação, numa disposição simples de proteção genérica, e somente em 1988 a Constituição refere pela primeira vez os direitos culturais como direitos humanos fundamentais.

³ As salas de primeira linha eram as que possuíam poltronas estofadas e condicionadores de ar, as de segunda linha não ofereciam esses confortos, mas exibiam um filme por semana (SIMIS, 2008, p. 151).

governo no cinema tinha objetivos ulteriores. Em 1951, a proposta do CNC foi deixada de lado, quando o presidente solicitou um estudo a respeito da situação do cinema brasileiro, olvidando os demais projetos alinhavados.

Criou-se o projeto do Instituto Nacional de Cinema (INC), no governo Kubitschek (1956 – 1961), enquanto se manteve uma política promotora para o cinema nacional sem, no entanto, protegê-lo, uma vez que a abertura ao capital forâneo e a dependência eram visíveis em todas as áreas da economia ⁴. Na esteira do projeto de fundação do INC, em 1958 foi criado o Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC), subordinado ao Ministério da Educação, um entre os tantos órgãos consultivos agregados ao Plano de Metas de JK, encarregado de analisar e criar propostas de incentivo ao cinema brasileiro. Uma de suas primeiras sugestões atendidas foi o aumento do tempo mínimo de exibição de filmes nacionais para 42 dias, condicionando a definição dessa cota ao desenvolvimento da produção interna. É importante salientar que o GEIC não tinha o mesmo *status* dos demais grupos de estudos formados neste governo, ou seja, a formulação de políticas e planos de desenvolvimento para o cinema nacional não eram prioridades para esta administração, principalmente para não criar embates com os interesses estrangeiros.

Os anos 1960 foram marcados pela grande instabilidade política. Começam com a fugaz passagem do governo de Jânio Quadros e terminam com o Regime Militar, culminando em profundas transformações na sociedade brasileira, pairando no ar uma luta pela hegemonia cultural ao longo desta década, adquirindo caráter emblemático entre 1964 e 1968. Com o Golpe Militar, as esperanças dos esquerdistas caem por terra, mas sobrevivem como ideologia, apesar, por causa e além dele.⁵ Percebe-se essa dicotomia no intenso debate acerca dos destinos do cinema nacional, tanto em termos estéticos quanto mercadológicos, criando-se correntes de pensamento que tiveram suas devidas influências consideradas na formulação de leis e decretos ⁶.

A chegada de Jânio à presidência possibilitou o acesso de um grupo de profissionais e intelectuais que compactuavam por um cinema brasileiro desenvolvido em consonância com o cinema estrangeiro, entendendo que a atividade tem um caráter econômico e multinacional, e que o público devia ter acesso a todos os tipos de produtos, cabendo ao Estado as garantias mínimas de uma estrutura para a produção nacional. No começo de 1961, como fruto dessa relação com o Estado, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine), representante dessa corrente liberal, que pretendia extrapolar a ação consultiva do GEIC e criar articulações com os órgãos do governo cujas atribuições eram econômicas e financeiras, num claro objetivo de dar ao cinema esse tom de mercado. O Geicine trabalhou uma legislação protecionista básica, aumentando a obrigação de exibição anual de filmes brasileiro para 56 dias e determinando também uma definição formal do que é o filme brasileiro ⁷.

⁴ Para um detalhamento de todo o processo que ocorreu entre o envio do projeto de criação do INC ao Congresso e sua aprovação, recomendo a leitura do capítulo VII de Simis (2008).

⁵ Schwarz defende que a aliança entre os setores modernos (burguesia industrial nacionalista, classe média, operariado) acreditava que o país alcançaria as transformações sociais em reformas protagonizadas pelo Estado, desbancando o setor conservador (burguesia agrária e pré-imperialista).

⁶ Em Ramos (1983), se amplia essa discussão em torno das diferentes vertentes, as quais o autor nomeia *universalista* e *nacionalista*.

⁷ De acordo com o Decreto-Lei nº 51.106, de 01/08/1961, para um filme ser considerado *brasileiro*, ele deve: ser produzido por firma brasileira, ser falado em Português, apresentar em sua ficha técnica e em seu elenco dois terços de brasileiros ou estrangeiros residentes no país há mais de dois anos, realizar todas as cenas interiores e exteriores no Brasil (admitindo-se algumas cenas fora do Brasil), apresentar trilhas sonoras e mixagens gravadas no Brasil, apresentar todos os negativos e cópias para exibição, revelados e copiados em laboratórios brasileiros. Essas exigências sofreram pequenas alterações em outro decreto, mas permaneceram fundamentalmente as mesmas.

As atribuições do Geicine se mostravam mais práticas e relacionadas aos temas debatidos no período, como sugerir normas relativas à importação, definir uma política nacional de preços de ingressos e apresentar normas para a censura. É a semente de uma política promotora e do arrefecimento do protecionismo. Entre suas ações mais importantes, encontra-se a chamada Lei de Remessa de Lucros (Lei nº 4.131, de 03/09/1962), a qual estabeleceu que as distribuidoras internacionais *podiam* aplicar quarenta por cento dos impostos sobre o envio de seus lucros para a produção de filmes nacionais (SIMIS, 2008). Outra ação de relativo impacto, executada por causa das pressões da classe, após verificar-se a proporção de filmes estrangeiros exibidos nas redes de televisão, foi o Decreto nº 544/1962, que previa uma cota diária de 25 minutos de exibição de filmes nacionais em cada um dos canais existentes.

Na contramão do Geicine, outro grupo de cineastas trabalhava com a percepção de que o Estado devia proteger o cinema nacional, restringir a entrada do filme estrangeiro e criar melhores condições para que os filmes produzidos traduzissem o espírito *independente*, sem controles narrativos ditados por uma cinematografia alienígena. Essas concepções dialogavam com toda uma construção intelectual que teve bastante importância na compreensão cultural do país, representados no setor pelo Cinema Novo e na área acadêmica pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), tendo Alex Viany e Glauber Rocha como seus mais conhecidos defensores. Apesar do seu inegável valor para a cinematografia brasileira e da pertinência de várias ideias futuramente reavaliadas, tanto a força dessas propostas quanto suas bem engendradas articulações políticas colidiram com a ascensão dos militares ao poder em 1964, obrigando-os a revisar suas agendas ⁸.

Enquanto os militares detiveram o poder, sobretudo até 1979, houve uma complexa estratégia de ação, que alternou entre repressão dos conteúdos, promoção da indústria cultural e afirmação da identidade e cultura nacionais. Essa estratégia se desdobrou de três maneiras, todas afinadas com o projeto de modernização desenvolvido para o Brasil: 1) pela criação de órgãos destinados a regulamentar a produção e a distribuição cultural no país; 2) pela censura à produção cultural considerada subversiva e pelo incentivo àquela considerada pertinente aos valores e tradições brasileiros; e 3) pelos investimentos na infraestrutura, com foco nas telecomunicações, favorecendo a consolidação da indústria cultural no país.

Na virada dos anos 1970, ao mesmo tempo em que se acirra o Regime Militar, aprofunda-se pelo governo o envolvimento na área cultural, numa busca pela codificação do processo e pela hegemonia no campo. Prova desse compromisso é a criação do INC em 1966, após anos de tramitação do seu projeto, primeiro de três passos das ações das políticas culturais para cinema do Governo Militar – os passos seguintes seriam a Embrafilme e o Concine, como se vê adiante.

As atribuições do INC eram bastante amplas. Além de planejar e executar a política do governo para desenvolver a indústria cinematográfica nacional, promovendo-a no exterior, o Instituto devia regular a produção, distribuição e exibição dos filmes nacionais e também a importação de filmes estrangeiros e sua locação aos exibidores nacionais, coordenar os financiamentos e premiações ao cinema nacional, organizar o cadastro de profissionais e empresas do mercado, regulamentar a realização de produções estrangeiras no país, entre outras responsabilidades (Ramos, 1983). A partir do INC, a Lei da Remessa tornou-se compulsória. *Com este órgão, o governo brasileiro passa efetivamente a financiar a produção nacional de cinema e a trabalhar o setor sob uma perspectiva desenvolvimentista.* O INC administrava três pontos

⁸ Sobre este assunto específico da relação dos cinemanovistas e o Estado, recomendo a leitura de Fernandes, L. (2008).

principais de apoio: um prêmio adicional de renda para filmes exibidos, de acordo com seu desempenho em bilheteria, subsídios para filmes “de qualidade”, selecionados por um júri especializado e, por fim, o financiamento de coproduções com distribuidores estrangeiros utilizando os recursos oriundos da Lei da Remessa.

A Embrafilme, que deu as bases para a trajetória competitiva do cinema nacional de 1969 até 1990, surgiu como uma entidade auxiliar do INC, destinada a promover os filmes brasileiros no exterior – seu efeito imediato foi o fim do terceiro ponto de ação do instituto, citado acima. A pressão da classe cinematográfica, exigindo mais promoção e expansão para o mercado interno, trouxe a necessidade de revisar os objetivos da estatal. Em 1973, com a entrada no subsetor de distribuição foi que de fato a política para cinema se tornou interventora. Indo além, em 1975, a Embrafilme recebeu injeção de capital e se transformou numa agência financiadora e coprodutora, esvaziando os objetivos do INC, então extinto. As receitas da estatal advinham da venda dos ingressos, agora controlados por um sistema padronizado em todo o território brasileiro, dos impostos sobre a remessa de lucros dos filmes estrangeiros, dos retornos de bilheteria dos filmes incentivados, das participações de coprodução e distribuição (AMÂNCIO, 2000).

A intervenção governamental se completa em 1976, instilando-se o caráter censor e vigilante, com a criação do Conselho Nacional de Cinema (Concine), que veio para normatizar e fiscalizar o mercado, chamado pejorativamente de a *polícia* da Embrafilme. Na verdade, desde o decreto do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, as práticas culturais passaram a ser coibidas, vigiadas e proibidas. Até a declaração desse Ato, parte da sociedade expressava seu descontentamento em passeatas nas maiores cidades, encabeçadas pelas classes estudantil e artística, e também pelos trabalhadores de locais específicos. *O período de 1967 a 1973, em que comandaram Costa e Silva e Médici, foi o de mais bruta repressão e também onde emergiu o tom mais protecionista e promotor das políticas culturais nacionais; não só para o cinema, mas para a cultura brasileira como um todo*, como atesta o lançamento do Programa de Ação Cultural (PAC), grande responsável pela descentralização da cultura no país e pela capacitação dos profissionais e artistas de locais periféricos.

A política cultural não muda com o clima de abertura no período de Ernesto Geisel (1974 – 1979). A aprovação da política Nacional de Cultura, em 1975, demonstra a noção estratégica com que o governo observava e tratava a área cultural, articulando diversos órgãos das instâncias federal, estadual e municipal com a iniciativa privada, universidades, entre outros.⁹ Para o setor de cinema, essa abertura refletiu na possibilidade de escolher diretamente os diretores de seus órgãos representativos. Assim, Roberto Farias e Gustavo Dahl, este último identificado como *cinemanovista*, dividiram a direção da Embrafilme, respectivamente como diretor geral e diretor da divisão de distribuição.

As políticas do governo militar chegaram a um limite de intervencionismo e proteção tão fortes que tornaram o cinema nacional totalmente dependente do seu apoio, com raras exceções. O gradual processo de abertura democrática previsto desde que Médici assumira o poder se consumava. A Embrafilme atingira tal grau de eficiência que conseguiu reunir todas as vertentes do cinema brasileiro, desde os diretores de maior capital cultural até os *udigrudi*¹⁰. Mas o aparente clima de romance termina durante a crise

⁹ Além de Miceli (op. cit.), várias obras analisam esse fenômeno de interação dos militares com a cultura, os intelectuais e as instituições que brotam dessa relação. Indico o trabalho de Botelho (2001), que analisa o papel da FUNARTE na definição e realização das políticas culturais nesse período.

¹⁰ Esse termo designa tanto os filmes quanto os cineastas que trabalharam com a *estética do lixo* nos anos 1960 e 70 em São Paulo.

econômica dos anos 1980, com as dificuldades de retorno para os filmes e pelo desgaste do modelo gestor da estatal.

O governo democrático de José Sarney (1985 – 1990) seguiu uma linha de promoção para o cinema, mas propondo mudanças importantes, através do documento *Política Nacional de Cultura* (PNC), apresentado pelo próprio presidente, elaborado por uma comissão nomeada por si.¹¹ O grande *twist* da proposta era a entrada da iniciativa privada como parceira nos investimentos, posicionando o Estado como mero fomentador do campo cultural. Isso significava uma saída para a grave crise de produção e circulação do produto nacional. O documento propunha investimentos com recursos diretos do governo, obtidos por renúncia fiscal, a abertura de linhas de crédito pelos bancos estatais para produção e comercialização de filmes, a ampliação do setor exibidor em cerca de quinhentas salas, através de programas de financiamento, a regulamentação de salas de cinema e canais de televisão que exibissem filmes estrangeiros. A PNC também dirigia ao Estado a gestão dos assuntos considerados de cunho cultural e à iniciativa privada as questões empresariais do cinema. Isso deveria gerar um planejamento racional e de longo prazo, mas o texto deixava entrever a dificuldade de criação de uma estrutura, pois ampliava a origem das verbas no próprio Estado e deixava a iniciativa privada com um papel secundário. Outra questão importante foi a exclusão da comissão nomeada por Sarney de três setores constantes no documento da PNC: a indústria estrangeira de cinema, as redes de televisão e os bancos estatais.

O governo Sarney tentou alterar a estrutura da Embrafilme, separando suas atividades comerciais e culturais, destinando 15% de seu capital para atividades não lucrativas, criando a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB). No entanto, a forma de trabalho permanecia a mesma, ou seja, apoiando projetos individuais e não a indústria como um todo.

Um intenso bombardeio de críticas a essas propostas e à direção da Embrafilme surgiu no começo de 1986, minando a continuação desses planos. Capitaneados pelo jornal Folha de São Paulo, uma série de reportagens defenestrou toda a estrutura de financiamento e legislação para o cinema nacional, sob as alegações de que era impossível coadunar os novos rumos políticos, democráticos e econômicos liberais que o país trilhava com um modelo de proteção e promoção herdado de um regime militar dirigista e centralizador. Igualmente, havia acusações contra a estatal, seus diretores e vários cineastas: desde má fé no aproveitamento dos mecanismos inflacionários para a diminuição artificial de dívidas dos produtores com os cofres públicos, até enriquecimento ilícito, pela aplicação das verbas recebidas em contas particulares, onde ficavam os dividendos oriundos da inflação do período. As reportagens apresentaram as contradições dos relatórios de dados, que mostravam a falta de critérios objetivos ou racionais para distribuir suas verbas: na ausência de uma direção para os investimentos, financiava-se “de um tudo”.

Aqui fica clara a ação de um pensamento que se tornava hegemônico no país e no mundo, pregando a diminuição do papel do Estado nos assuntos que não fossem de determinação das estruturas econômicas, e não é de surpreender, diante de todo esse conturbado cenário, a reorientação que sofreu a política de fomento ao cinema em 1990, quando assume Fernando Collor e se extinguem a Embrafilme e o Concine, sem nenhum outro mecanismo substitutivo ou compensatório.

¹¹ A comissão tinha os seguintes componentes: Álvaro Pacheco (distribuidor nacional), Roberto Vaz (vice-presidente do Grupo Villares), Hermano Penna (Associação Paulista de Cineastas), Leon Hirszman (Associação Brasileira de Cineastas), Luis Carlos Barreto (produtor), Gustavo Dahl (cineasta e presidente do Concine), Carlos Augusto Calil (Diretor-Geral da Embrafilme), Antônio Francisco Campos (exibidor), Ana Thereza Meirelles (Poder Executivo Federal), Edson de Oliveira (Presidência da República) (ESTEVINHO: 2006).

A movimentação da classe cinematográfica apressou a reorganização das políticas brasileiras para a cultura logo após a saída de Collor. Na presidência de Itamar Franco (1992 – 1994) se manteve a característica trazida do governo de Sarney, ou seja, os mecanismos de intervenção indireta, através dos incentivos fiscais. As Leis nºs 8.313/1991 e 8.685/1995 foram as bases desse novo arranjo. Ambas permitem o investimento direto de pessoas físicas e jurídicas na produção de filmes brasileiros, deduzindo-o dos impostos federais (de renda) devidos. O artigo 3º da Lei nº 8.685/1995 faculta às distribuidoras estrangeiras deduzir até 70% do imposto sobre a remessa dos seus lucros para o exterior, se investirem na coprodução de filmes brasileiros. Essas leis foram o esteio da política nacional para cultura durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique, de 1994 a 2002, que manteve o caráter liberal para o setor. No governo de Lula, essa tendência seguiu, embora com algumas revisões, as quais se analisam posteriormente.

A consciência da importância que o cinema teve na vida social do país e para todos os governos e o novo panorama que se desenhava a partir do fim do século XX fez organizar-se no ano 2000 o III Congresso Brasileiro de Cinema, o qual levantou um complexo rol de ações e necessidades, apresentados aos órgãos governamentais como condições *sine qua non* para a arrancada da indústria cinematográfica do Brasil¹².

Das recomendações do CBC nasceu a proposta de um órgão regulador, levada ao cabo em 2001 com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine). Mais significativo que isso é o *status* de autarquia e a própria denominação de *agência*, que traduz o caráter de promoção da competitividade do cinema nacional, com bases mercadológicas, extrapolando o simples apoio/subsídio aos elos de produção, distribuição e exibição, mas trabalhando também no desenvolvimento dos fatores e indústrias correlatos, pesquisa e coleta de dados de mercado, criação de parque tecnológico, estímulo, formação técnica, certificação de produção, cobrança de contribuições, financiamentos e subvenções, entre outros.

A atual estrutura de fomento e proteção ao cinema brasileiro se divide em três blocos, representados pelo Conselho Superior de Cinema (CSC), a Secretaria do Audiovisual (SAv) e pela Ancine, esses últimos vinculados ao Ministério da Cultura¹³. A Secretaria tem um raio de ação bastante amplo: propõe as políticas para o audiovisual nacional, cuida da democratização e do acesso, da capacitação de profissionais, através do Centro Técnico Audiovisual (CTAv), e da preservação da memória audiovisual do país, pela Cinemateca Brasileira¹⁴. A SAv recebe e encaminha os projetos de filmes e vídeos que solicitam a inclusão no Fundo Nacional de Cultura, na Lei Rouanet e nos demais editais lançados¹⁵. O CSC é o órgão colegiado que formula e aprova as políticas e diretrizes fiscalizadas pela Ancine e postas em marcha por esta e pela SAv, faz parte do organograma da Casa Civil da Presidência da República, e sua formação se dá por membros da sociedade civil (representantes de empresas exibidoras, produtoras e distribuidoras), indicados diretamente pelo Presidente, e por representantes dos Ministérios da Cultura, Justiça, Relações Exteriores, Desenvolvimento e do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

¹² O CBC tem uma ação importante do desenvolvimento de todo o mercado audiovisual brasileiro, sua representatividade se atesta pelas mais de quarenta entidades de todos os pontos do mercado cinematográfico brasileiro que o compõem.

¹³ Até 2003, a Ancine esteve vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

¹⁴ Até 2002, a Cinemateca fazia parte do Instituto de Patrimônio Histórico e Arquivo Nacional (IPHAN).

¹⁵ O Fundo Nacional da Cultura é um fundo público constituído de recursos destinados exclusivamente à execução de programas, projetos ou ações culturais. O MinC pode conceder este benefício através de programas setoriais realizados por edital por uma de suas secretarias, ou apoiando propostas que, por sua singularidade, não se encaixam em linhas específicas de ação, as chamadas propostas culturais de demanda espontânea. (Disponível em www.cultura.gov.br, acesso em 8 mai. 2010).

A Ancine tem um caráter executor e fiscalizador, sua ação visa a fornecer estrutura para a autossustentabilidade do cinema nacional. É por ela que se expede o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), o qual registra todas as obras audiovisuais e videofonográficas comercializadas no mercado nacional. Na agência, ainda são organizados o apoio e autorizações às produções internacionais que desejam filmar no Brasil, os dados de mercado e a coordenação interna do Programa Ibermedia. O escritório central da Ancine fica em Brasília, mas há dois escritórios de apoio em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde fica a maioria do quadro de pessoal.

Há diretrizes visíveis nas políticas de ambas Ancine e SAV no estímulo a novos profissionais e também no equilíbrio entre as diferenças regionais, tanto na produção quanto na circulação de obras. Anualmente, são lançados editais de concursos que se destinam exclusivamente ou asseguram cotas a novos artistas, e também preveem distribuição proporcional por regiões do país. Com relação ao financiamento, além das possibilidades das leis de incentivo, abrem-se concursos e editais públicos, e há duas modalidades diretas: 1) via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 2) Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), os quais podem ser adquiridos junto a instituições bancárias e permitem o investimento em qualquer elo da cadeia audiovisual.

As cotas de tela seguem sendo determinantes no desempenho do cinema brasileiro. Em 1969, ano de início das atividades do INC, a cota era de 63 ao ano; em 1978 foi a 133, para atingir 148 quando a Embrafilme foi extinta. Com as mudanças ocorridas nas legislações e estruturas institucionais relativas à Cultura, em 1998 a cota foi fixada em quarenta e nove dias, caindo para vinte e oito em 2001. Este número se mantém atualmente, e há um cálculo diferenciado para os *multiplex*, que prevê a seguinte proporcionalidade entre número de salas e dias de exibição por sala: 2/35, 3/42, 4/49, 5/56, 6 e 7/63, 8/56, 9/52, 10/49, 11/46, 12/43, chegando a 18/35 – o maior *multiplex* do país tem esta quantidade de salas (dados disponíveis em www.ancine.gov.br, acesso em 04 mai. 2010). A média de ocupação varia de 8 a 12% em cada sala ao ano. O grande problema da fixação das cotas de tela é que elas não fazem menção ao número de títulos exibidos, abrindo a brecha para o cumprimento da obrigatoriedade com poucos filmes, normalmente aqueles aliados às *majors* e com melhores esquemas de distribuição e, por isso, mais potencial lucrativo.

Percebe-se na formulação das políticas culturais brasileiras para o fomento do cinema nacional o aumento da interação com os setores correlatos (TV aberta e fechada, publicidade, telefonia, fonografia, internet, entretenimento em geral), algo que sucede há anos nas práticas do mercado, pela força dessas indústrias no país, sendo a Globo Filmes apenas o exemplo mais visível. A mídia se converte em um canal de marketing, a publicidade e a televisão intercambiam mão de obra, tecnologia e *know how* – basta pensar nos exemplos de Fernando Meirelles, Andrucha Waddington e Walter Salles, originalmente diretores de filmes publicitários, e também nos casos de filmes como *Dias melhores virão* (1989) e *Veja essa canção* (1994), ambos de Cacá Diegues, coproduzidos com redes de TV (Rede Globo e TV Cultura, respectivamente) e já com acordos de exibição nas mesmas. Também é interessante observar o esquema de distribuição e exibição de *3Efes* (2007), de Carlos Gerbase cujo lançamento foi simultâneo nos cinemas, televisão, DVD e internet.

Esses arranjos não têm passado ignorados pelos governos. A Medida Provisória (MP) nº 2228-1/2001, que criou a Ancine, trazia incisos que geraram inúmeras mobilizações no mercado audiovisual interno. A proposta inicial da MP era aproximar TV e Cinema tanto na produção quanto na exibição de obras nacionais, a exemplo do que acontece em países como França, Alemanha e Argentina. Estavam previstas

cotas para exibição de filmes nacionais nas redes de televisão, restrição à circulação de filmes estrangeiros através de regras tributárias específicas e recolhimento de taxa sobre o faturamento das emissoras de TV para aplicação na indústria cinematográfica. No entanto, o *lobby* conjunto da MPA, das emissoras de TV, sobretudo a Rede Globo, e de algumas produtoras e cineastas já bem estabelecidas na estrutura propiciada pelas leis de incentivo, pressionou pela retirada desses dispositivos do texto.

Como sequência dessas polêmicas, em 2004, quase no fim da primeira gestão do Governo Lula, o Ministério da Cultura apresentou um anteprojeto de lei que propunha transformar a Ancine em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), englobando toda a cadeia audiovisual. A celeuma que se gerou foi *sui generis*, trazendo inflamadas discussões na imprensa e posicionamentos contrários de setores como a telefonia móvel, publicidade, além dos canais de televisão e da MPA, já expressamente avessos às sugestões de mudanças das regras do funcionamento do mercado – a MPA, inclusive, ameaçou taxar os filmes brasileiros a serem exportados para os EUA, numa política “olho por olho”. O governo não avançou na intenção de criar a Ancinav, pois houve acusações de inconstitucionalidade, dirigismo, intromissão em alçadas de outras áreas e sanha pela arrecadação de tributos – a Condecine incidia sobre a programação, exibição, operação, venda de ingressos, venda ou locação de vídeos domésticos realizados pelo distribuidor, aquisição de espaço publicitário para anúncio de obras nos serviços de radiodifusão. Boa ou má, dirigista ou inconstitucional, ferindo ou não os interesses de atores específicos que trabalham o audiovisual, foi a primeira proposta séria e profundamente pensada em escala de unir a televisão e o cinema.

Ainda em relação às possibilidades de inserção de obras nacionais em TV a cabo, o governo de Dilma Rousseff aprovou a Lei nº 12.485/2011, que regulamenta a concorrência no setor. Esta lei permite que empresas estrangeiras e concessionárias de telefonia ofereçam serviços de TV paga e exige de todos os canais por cabo a exibição de uma cota mínima de produtos audiovisuais nacionais em suas programações. O detalhamento dessa lei explica que o produto audiovisual deve ser comprado de produtora independente do canal de exibição, ir ao ar em horário nobre (19h a 22h). A cota de exibição, inicialmente de 1 hora e 30 minutos por semana, deve chegar a 3 horas e 30 minutos até setembro de 2013.¹⁶ Esta lei fez vários canais de televisão comprar programação nacional e gerou necessidade imediata por novos produtos, aquecendo o mercado audiovisual de modo geral, inclusive com a demanda por telefilmes.

Voltando às leis de incentivo, a Lei nº 8313/1993 tinha em seu texto original prevista a duração dos mecanismos de renúncia fiscal para 10 anos da data de sanção, deixando aberta a possibilidade de extensão, o que acabou acontecendo, e sem nova determinação de prazo. O que se vê atualmente é a discussão, no campo cultural como um todo, de alternativas para a continuação do investimento, público e privado (sobretudo este), sem que, no entanto, se aventem hipóteses ou soluções para substituir esse que vem sendo o modo de participação mais bem sucedido de relação entre ambas as esferas no fomento à cultura nacional. O Ministério da Cultura, na passagem para a segunda gestão do Presidente Lula, conseguiu significativos aumentos no seu orçamento, chegando a 0,7% do Orçamento Geral da União – embora o mínimo recomendado pela ONU seja de um por cento.

Em termos de premiação, certames e reconhecimento às obras realizadas, não há uma tradição de premiação fora dos festivais, e o Festival de Cinema de Gramado desde 1971 é o evento mais visível e reconhecido como o mais importante no país – inclusive, ele é viabilizado através de verbas oriundas de renúncia fiscal, como a imensa maioria de todos os festivais e mostras de audiovisual no Brasil. Desde 2002,

¹⁶ Com relação aos *reality shows*, a lei exige que os formatos e os produtores sejam 100% nacionais.

há uma premiação anual organizada pela Academia Brasileira de Cinema, na qual votam os profissionais da classe. Essa premiação mudou de nome algumas vezes, em função das alterações de patrocinadores, e hoje se chama Grande Prêmio Brasileiro de Cinema, tendo a mesma dinâmica de indicação e premiação do Oscar dos EUA (cinco indicados em cada categoria).

3. A Proteção e a Promoção ao Cinema no Brasil: considerações finais

As políticas culturais para o cinema no Brasil refletiram as diretrizes das diferentes administrações com relação ao panorama amplo da economia nacional e ao projeto de país em desenvolvimento. Encerrando este texto, não se pode dizer que a indústria cinematográfica brasileira foi politicamente ativa na maior parte de sua história. Liberal na alvorada, o cinema brasileiro recebeu uma política cultural fomentadora nos anos 1930 e 40, para evoluir a mista nos anos 1950 e 60 e tornar-se bastante promotora do começo dos anos 1970 até o fim dos 1980, sendo, por fim, mista no período atual. Como se procurou demonstrar, essas variações foram muito mais fruto de projetos dos governos do que da própria organização do setor, mais ocupado em desfrutar das benesses ou sobreviver às marés contrárias, articulando-se apenas em momentos específicos, como no começo dos anos 1950 e 2000, quando a conjuntura parecia mais favorável às suas reivindicações.

A atitude do Presidente Collor, por exemplo, ilustrou a capacidade que um líder tem de realizar medidas histriônicas e causar mudanças repentinas. De todo modo, foi apenas o encerramento de um processo visivelmente decadente, e demonstrava, ao mesmo tempo, o tipo de condução política e econômica que aquela administração ensejava. De modo diferente, mas com o mesmo princípio em mente, o Presidente Itamar Franco de pronto atendeu aos pedidos da classe artística e instituiu medidas paliativas que reconfiguraram a relação entre Estado e Cultura em um novo patamar, mas mantendo a coerência com sua linhagem política liberal.

O mais notável no caso brasileiro é que as duas fases de maior protecionismo ocorreram em dois períodos ditatoriais, e isso ditou (com o perdão da repetição) o tom das relações entre Estado e Cinema daí por diante, dando a este um papel de protagonista entre as demais áreas culturais no país, com resultados geralmente satisfatórios, mas não duradouros, tanto do ponto de vista de contato com o público quanto da qualidade geral dos produtos.

A intervenção estatal sobre o cinema brasileiro variou ao longo do século passado e adquiriu um tom uniforme no atual. Após um início liberal, com pequenos lapsos promotores no período entre 1912 e 1930, a política do Estado nas décadas de 1930 e 1940 tornou-se promotora de filmes *educativos*, contribuindo para que se desenvolvesse a indústria como um todo. O caráter interventor amenizou-se até o fim dos anos 1960, dando lugar a uma política que integrou características protetoras e liberais. Os anos 1970 e parte dos 1980 viram a entrada de uma política fortemente intervencionista e promotora, que depois se tornou paulatinamente liberal, sem, portanto, deixar de ser a grande responsável pela estrutura do mercado – ou seja, promotora.

Revisando os dados dispostos, percebem-se quatro padrões gerais, todos interligados. Primeiro, a estrutura do mercado de cinema, se competitiva, mista ou monopolista, tem na interação entre os subsectores um fator menos determinante do que as pressões da globalização e as ações tomadas pelos governos,

especialmente nos períodos ditatoriais de Vargas e do Regime Militar. Um dos pontos que chama atenção ao observar este padrão é a aliança entre os cineastas e o governo militar repressor, em seu momento mais “linha dura”, num projeto de criação, organização e suporte à indústria nacional. A capacidade de articulação política da classe cinematográfica brasileira põe-se em marcha na fase denominada *Retomada*, com tímidas origens nos períodos anteriores – tendo o III CBC como o grande momento de articulação, antevisto a abertura dada pela primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁷. A consciência da hegemonia estadunidense e das dificuldades de produção deu a certeza de que a ação em uníssono é importante para atingir objetivos e interesses comuns na pressão por medidas de fomento.

O segundo padrão: as instituições criadas para proteger e fomentar o cinema guardam mais relação com as já citadas questões exógenas do que com o setor propriamente. O Instituto Nacional do Cinema Educativo era responsável, em 1932, pela área como um todo, inserido no projeto nacionalista de Vargas. Apenas quando a identidade nacional se torna interesse do governo é que o cinema recebe atenção, como um meio de propagação e ideologia e promover a “educação”, esquecendo-se de promover o hábito (cultural) de ir ao cinema em si. Nas décadas de 1950 e 60, GEIC e Geicine foram criados como *think tanks* cujas propostas deveriam catapultar e proteger o cinema nacional, mas suas ações acabaram esvaziadas diante das pressões políticas do cenário mais amplo e das discussões internas de blocos opostos, mesmo quando havia boas propostas em pauta.

A política cultural do período militar institucionalizou o setor no país através da Embrafilme e do financiamento de projetos variados, mas falhou ao subverter as leis de mercado e transformar a assistência em regra, ou seja, a fazer da reserva de mercado que deveria criar o próprio mercado nacional de cinema. Somente após 1985, com a criação do Ministério da Cultura, solidificaram-se as tendências de relacionamento com o mercado e democratização da cultura. No meio dos anos 1990, as propostas dos governos Sarney, Itamar e FHC fazem ver a evolução de um modelo de governo que defende o seu desligamento do patrocínio direto à cultura, colocando-o como um dos agentes do circuito cultural e propondo a liberalização do setor. Outra feição percebida na fase atual, de política cultural liberal com um traço promotor e protetor, ecoa a orientação administrava expressa pela gestão em curso, de reconhecimento das heterogeneidades, da relação entre cultura e mercado, da necessidade de fomento ao artista não incluído na mecânica mercadológica. É no Governo Lula, durante a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, que se apresentam propostas efetivas de mudanças, dirigindo o fomento ao setor para um “caminho do meio”, que mescla o desempenho de mercado e também a inovação, o acesso, a democratização. Este é um caminho que se percebe ainda em processo.

O terceiro padrão diz respeito à concepção de filme brasileiro e da própria atividade em si, uma vez que a dicotomia entre cultura e comércio marca este cinema como poucas vezes se vê na cinematografia mundial. À medida que evoluiu o monopólio da indústria nos anos 1930, o filme era considerado um produto comercial, destinado às massas e ao entretenimento. A intervenção governamental varguista tomou-o como um produto cultural e educativo, alterando de modo indelével seu caráter. Daí por diante, passam a conviver as duas matrizes de pensamento, o que fica claro nas discussões entre os blocos *nacionalistas* e *universalistas* do período do Geicine. O Cinema Novo, movimento estético que até hoje é a grande referência ao se falar em cinema brasileiro, tinha uma postura anti-industrial, que exacerbava os conflitos entre os subsetores, colocando os elos finais da cadeia como “vilões” do processo, dando uma visão de “artista

¹⁷ Para informar-se mais sobre o termo *Retomada*, recomenda-se a leitura do capítulo 1 de Oricchio (2003).

incompreendido” ao cineasta, criando a mítica que até hoje acompanha o realizador cinematográfico neste país, e também deixando uma ideia genérica de que “fazer cinema” é filmar, esquecendo que um filme só existe de verdade quando chega ao seu destino final, o público, seja em exhibições fechadas de cineclubes ou festivas, ou em grandes *premières* e concorridas sessões em *multiplex*. Nos anos finais da Embrafilme, somente uma estrutura monopolista de mercado conseguiria sobreviver tanto tempo e com tão bom desempenho às pressões da concorrência externa com produtos que não chegavam ao público. As respostas aos pedidos de auxílio no período pós-Collor mostraram que o filme passava a ser visto como um bem comercial, e que precisaria dialogar com o público para seguir existindo, mesmo com algum tipo de apoio estatal.

O quarto e último padrão diz respeito à associação do produto nacional com o exibidor e o capital estrangeiro. A produção nacional sempre encontrou boa repercussão quando esteve associada às *majors*. No começo da atividade, a oferta do filme estrangeiro desestabilizou a produção interna, e as legislações estiveram ausentes, pois a boa relação com o principal fornecedor de películas e material virgem era mais importante do que a proteção incisiva. O capital forâneo sempre se interessou por oportunidades de investimento, quando este era garantido, e segue fazendo isso até hoje. Um dos motivos que impediu a sedimentação do produto nacional foi a decisão política da Embrafilme de promover somente a produção e a distribuição e manter a exibição fora de seu escopo de atuação, também uma hipótese aventada entre as tantas que selaram seu fim. Atualmente, o sucesso das poucas películas brasileiras nas salas de cinema só é possível ou com a coprodução da Globo Filmes ou com a participação de empresas estrangeiras, quando não se utiliza dos dois expedientes, o que tem sido a regra. A ligação com esses parceiros dá maiores possibilidades de escoar os filmes para as salas do circuito comercial, divulgando suas estreias com boas estratégias de comunicação, fundamentais para obter algum retorno de público.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Sérgio; BUTCHER, Pedro. **Cinema: mercado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.
- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme**. Niterói: EdUFF, 2000.
- ANCINE. Agência Nacional do Cinema. Disponível em: www.ancine.gov.br Acesso em 15 ago. 2013.
- BOTELHO, Isaura. **Romance de formação. FUNARTE e política cultural, 1976-1990**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001.
- CASTANHO, S.E.M. **Política Cultural: Reflexão sobre a separação entre a educação e a cultura no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas, Campinas, 1987.

ESTEVINHO, Telmo Antonio Dinelli. **Cinema, Estado e Democracia: o financiamento para o filme brasileiro nos anos 1980**. Artigo apresentado ao Núcleo de Pesquisa em Políticas e Estratégias da Comunicação do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, INTERCOM, 2006.

FERNANDES, Natalia Aparecida Morato. **Cultura e Política no Brasil: contribuições para o debate sobre Política Cultural**. Tese do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Araraquara, 2006.

JOHNSON, Randal. **Ascensão e queda do cinema brasileiro, 1960-1990**. Revista USP, São Paulo, n. 19, set. out. nov. 1993. p. 30-49.

MICELI, Sérgio. (org.). **Estado e Cultura no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1984.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Disponível em [http:// www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br) Acesso em 15 ago. 2013.

ORICCHIO, Luiz Zanin. **Cinema de novo: um balanço crítico da Retomada**. São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**. 3ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1991.

RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, estado e lutas culturais: anos 50/60/70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

SCHWARZ, Roberto. “Cultura e Política, 1964-1969”. In: SCHWARZ, R. **O pai de família e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SELONK, Alethea Patrícia de Almeida. **Distribuição cinematográfica no Brasil e suas repercussões políticas e sociais: um estudo comparado da distribuição da cinematografia nacional e estrangeira**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.

SILVA, José Afonso. **Da ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001a.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Annablume; FAPESP, Itaú Cultural, 2008.