UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE

Das Leis de Incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)

por

SANDRO LUIZ CARDOSO SANTANA

Orientador(a): Prof. Dr. FERNANDO CONCEIÇÃO

SALVADOR,
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE

Das Leis de Incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)

por

SANDRO LUIZ CARDOSO SANTANA

Orientador: Prof. Dr. FERNANDO CONCEIÇÃO

Tese apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor.

SALVADOR
2019

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 15
1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS LUTAS INTERNAS NO CAMPO AUDIOVISUAL 23
1.1 CULTURA NEOLIBERAL E A RETOMADA 23
1.2. RE-POLITIZAÇÃO NO CINEMA DA RETOMADA..... 30
1.3. LUTAS INTERNAS 35
1.4. III CONGRESSO DE CINEMA BRASILEIRO 40
1.5. GRUPO EXECUTIVO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA DO BRASIL (GEDIC) 46
1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 53
REFERÊNCIAS..... 62
2. CULTURA E AUDIOVISUAL 63
2.1. CONCEITOS DE CULTURA 63
2.2. NOÇÕES DE CULTURA NA PÓS-MODERNIDADE 69
2.3. FHC/ WEFFORT 74
2.4 UM "NOVO MODELO" PARA O FINANCIAMENTO DA CULTURA 75
2.5 FRAGILIDADES DO MODELO CULTURAL FHC 85
2.6 O SEGUNDO PLANO DA CULTURA 87
2.7 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CULTURA 89
2.8 LULA/ GILBERTO GIL 92
2.9 A IMAGINAÇÃO A SERVIÇO DO BRASIL 93
2.10. AS DIMENSÕES DA CULTURA 96
2.11. DIVERSIDADE CULTURAL 98
2.12. CRÍTICAS 98
2.13.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....105
REFERÊNCIAS 113
3. AUDIOVISUAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 119
3.1. ECONOMIA DA CULTURA 119
3.2. ANCINE 125
3.2.1. A CONSTRUÇÃO DA ANCINE 127
3.2.2. CASO ANCINAV 124
3.2.3. FIM DA ANCINAV E O FORTALECIMENTO DA ANCINE..... 133

3.3. FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL 134
3.3.1 PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO CINEMA BRASILEIRO – PRODECINE 137
3.3.2 PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO – PRODAV..... 141
3.3.3 PROGRAMA CINEMA PERTO DE VOCÊ 145
3.4. LEI 12.485 147
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 151
REFERÊNCIAS 154
4 PLANO DE DIRETRIZES E METAS PARA O AUDIOVISUAL..... 157
4.1. DIRETRIZ GERAL..... 167
4.2. AS DIRETRIZES..... 170
4.3.DIRETRIZ 1: 172
4.4. DIRETRIZ 2 181
4.5. DIRETRIZ 3 189
4.6. DIRETRIZ 4 197
4.7. DIRETRIZ 6 204
4.8. DIRETRIZ 7 209
4.9. DIRETRIZ 8 219
4.10. DIRETRIZ 9 226
4.11. DIRETRIZ 10 230
4.12. DIRETRIZ 11..... 236
REFERÊNCIAS..... 240
5. CONCLUSÕES..... 243
REFERÊNCIAS..... 260

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Renúncia fiscal estimada por ano/Lei do Audiovisual (R$).....31
Tabela 2: Evolução dos recursos captados através do artigo 3° 37
Tabela 3: Captação de recursos por ano e região (2002-2009) 74
Tabela 4: Captação de recursos por ano e região (2010-2017) 74
Tabela 5: Investimento em cultura – Lei do Audiovisual por estado e região (1996-2002) 76
Tabela 6: Evolução da participação do cinema nacional no mercado (1990-2002) 77
Tabela 7: Evolução dos Recursos Captados através do Art 1° 79
Tabela 8: Evolução dos Recursos Captados através do Art 3° 80
Tabela 9: Evolução dos investimentos públicos na produção do audiovisual (1995-2002) 81
Tabela 10: Modelo de operação na Lei do Audiovisual 84
Tabela 11: Recursos PRODECINE (2008-2016) 133
Tabela 12: Projetos com melhor retorno sobre o investimento 134
Tabela 13: Recursos disponibilizados através do PRODAV 139
Tabela 14: Público de títulos brasileiros 153
Tabela 15: Expansão do circuito comercial de cinema..... 170
Tabela 16: Investimento em implantação e modernização de cinemas..... 170
Tabela 17: Municípios com complexos cinematográficos.....171
Tabela 18: Habitantes por sala em cada região..... 172
Tabela 19: Ingressos vendidos por ano..... 172
Tabela 20: Salas com projeção digital..... 173
Tabela 21: Exibidores com mais de cem salas..... 173
Tabela 22: Itinerância..... 173
Tabela 23: Salas de propriedade pública..... 174
Tabela 24: Programadoras brasileiras de TV por assinatura..... 178
Tabela 25: Canais brasileiros em TV por assinatura.....178
Tabela 26: Canais comerciais..... 179
Tabela 27: Canais de filmes e seriados..... 179
Tabela 28: Empresas brasileiras programadoras e organizadoras de catálogos de VoD..... 179
Tabela 29: Produção brasileira independente em canais por assinatura brasileiros..... 180
Tabela 30: Obras seriadas e outros formatos independentes para televisão..... 180
Tabela 31: Obras brasileiras comercializadas por VoD..... 181
Tabela 32: Obras disponíveis em dois ou mais provedores de VoD..... 181
Tabela 33: Municípios com três ou mais distribuidoras de TV por assinatura..... 182
Tabela 34: filmes brasileiros em salas de exibição..... 186
Tabela 35: participação de distribuidoras brasileiras/renda bruta e ingressos..... 187
Tabela 36: participação de distribuidoras nas bilheterias.....187
Tabela 37: filmes brasileiros em salas de cinema..... 188
Tabela 38: filmes brasileiros com mais de 100 mil bilhetes vendidos..... 188

Tabela 39: Oferta de filmes brasileiros..... 188
Tabela 40: Pré-licenciamento de projetos pelas distribuidoras..... 189
Tabela 41: Distribuidoras em projetos de produção..... 189
Tabela 42: Carteiras de projetos..... 190
Tabela 43: longas brasileiros em canais por assinatura..... 193
Tabela 44: longas brasileiros em televisão aberta..... 193
Tabela 45: produção independente de TV em canais por assinatura..... 194
Tabela 46: produção independente em TV aberta..... 194
Tabela 47: licenciamentos..... 195
Tabela 48: produtoras independentes com produção regular..... 195
Tabela 49: filmes brasileiros lançados em salas de cinema..... 195
Tabela 50: produção de curtas-metragens..... 196
Tabela 51: Produção independente para a televisão..... 196
Tabela 52: Carteiras de projetos/produtoras independentes..... 196
Tabela 53: Instrumentos regulatórios..... 198
Tabela 54: Filmes ofertados..... 198
Tabela 55: acessibilidade nos cinemas..... 199
Tabela 56: Programação com audiodescrição..... 199
Tabela 57: Sistema de dados.....199
Tabela 58: Inadimplência..... 200
Tabela 59: Guia de orientação contra condutas infrativas..... 200
Tabela 60: Sistema de controle de bilheteria..... 201
Tabela 61: Modelo regulatório para obras com recursos incentivados..... 201
Tabela 62: Modelo regulatório para televisão com recursos incentivados..... 202
Tabela 63: Pesquisa de mercado e de consumo..... 202
Tabela 64: Investimento privado em produção independente de cine e tv..... 205
Tabela 65: Aumento de investimentos do FSA..... 206
Tabela 66: Retorno de investimentos do FSA..... 206
Tabela 67: Linhas de crédito..... 207
Tabela 68: Ampliação de valores reembolsáveis..... 207
Tabela 69: Emissoras e programadoras financiando obras independentes..... 208
Tabela 70: Fundos audiovisuais estaduais e regionais..... 208
Tabela 71: Aquisição de equipamentos.....209
Tabela 72: Mecanismos de suporte financeiro automático..... 209
Tabela 73: Extensão do sistema de financiamento automático..... 210
Tabela 74: Participação das produtoras nos rendimentos dos filmes..... 210
Tabela 75: Consumo de cinema e vídeo pelo Vale-Cultura..... 210
Tabela 76: Procedimentos e prazos..... 212
Tabela 77: Ampliação do PAQ..... 212
Tabela 78: Produção de videojogos..... 212
Tabela 79: Linha financeira para audiovisuais para internet..... 213
Tabela 80: Novos acordos internacionais 215
Tabela 81: Presença audiovisual brasileiro na América Latina..... 215
Tabela 82: Coproduções internacionais..... 215
Tabela 83: Exportação de obras e serviços audiovisuais..... 216

Tabela 84: Exportação de obras e serviços audiovisuais II..... 216
Tabela 85: Pesquisas e projetos..... 216
Tabela 86: Atração de produções estrangeiras..... 217
Tabela 87: Capacitação para atuação no mercado internacional..... 217
Tabela 88: Intercâmbio internacional..... 218
Tabela 89: Internacionalização das empresas audiovisuais brasileiras..... 218
Tabela 90: Canais brasileiros comercializados no mercado externo.....218
Tabela 91: Numero de escritórios de apoio a produções estrangeiras no Brasil.....219
Tabela 92: Depósito legal.....220
Tabela 93: Público em mostras e festivais..... 221
Tabela 94: Circuito de exibição não comercial de cinema..... 221
Tabela 95: Publicações periódicas.....222
Tabela 96: Digitalização.....222
Tabela 97: Filmes de novos cineastas.....224
Tabela 98: Diversificação de modelo de operação de salas de cinema.....224
Tabela 99 Produção de novas obras e formatos.....225
Tabela 100: Animação.....225
Tabela 101: Fundo de Incentivo à Inovação Audiovisual..... 226
Tabela 102: Filmes em 3D..... 226
Tabela 103: Videojogos brasileiros.....226
Tabela 104: Videojogos no mercado interno.....227
Tabela 105: Desenvolvimento de videojogos baseados em filmes e séries.....227
Tabela 106: Incubadoras..... 227
Tabela 107: Linha financeira para audiovisual para internet.....228
Tabela 108: Resultados da linha de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais 2016 229
Tabela 109: Obras independentes em TVs públicas regionais..... 229
Tabela 110: Obras independentes destinadas à primeira exibição em emissoras regionais privadas 230
Tabela 111: Centros técnicos audiovisuais regionais..... 230
Tabela 112: Fundos audiovisuais e regionais..... 231
Tabela 113: Instituições de ensino articuladas com arranjos regionais de produção audiovisual 231
Tabela 114: Arranjos regionais de produção audiovisual..... 232
Tabela 115: Incubadoras de empresas e projetos audiovisuais..... 232

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Captação de recursos por ano (1996-março 2017) 100
Gráfico 2: Participação das estatais e da Petrobrás no valor captado para mecenato 100
Gráfico 3: Penetração do *serviço* de comunicação audiovisual de acesso *condicionado*..... 159
Gráfico 4: Índice de habitantes por sala por estado (2009-2017)..... 243
Gráfico 5: Quantidade de Títulos Exibidos por Faixa de Público 2009-2017 245
Gráfico 6: Concentração de Público de Títulos Exibidos por Faixas, 2009-2017.....245

ÍNDICE DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABERT – Associação Brasileira de Rádio e Televisão

ABRADI – Associação Brasileira de Distribuidoras Independentes

ABRAPLEX - Associação das Empresas de Multiplex

ANCINAV – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

BNDES – ***Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social***

CBC – Congresso Brasileiro do Cinema

CETIC – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

Concine – Conselho Nacional de Cinema

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CSC – Conselho Superior de Cinema

CTAV – Centro Técnico Audiovisual

Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes S. A.

FENEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Ficart – Fundo de Investimento Cultural e Artístico

FNC – Fundo Nacional de Cultura

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

GEDIC – Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil

GEICINE - Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros

MinC – Ministério da Cultura

MP – Medida Provisória

MPAA - *Motion Pictures Association of America*

OCA – Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual

OTT - O*ver the Top*

PDMA – Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual

PL – Projeto de Lei

PNC – Plano Nacional de Cultura

ProCultura – Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

Prodav – Programas de produção para a TV

Prodecine – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

PRONAC - Programa Nacional de Cultura

SAV – Secretaria do Audiovisual

SDAV – Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual

SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual

SINDITELEBRASIL – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móvel Celular e Pessoal

SNC – Sistema nacional de Cultura

SNIIC – Sistema Nacional de Informações Culturais

TAP – *Television Association of Programmers for Latin America*

UFBA – Universidade Federal da Bahia

USP – Universidade de São Paulo

VOD – *Video on demand*

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é o de analisar a política cultural para o audiovisual construída neste século à luz das diretrizes, metas e indicadores disponibilizados pelo Plano de Metas e Diretrizes para o Audiovisual, tomando 2015 como ano parametrizado. Partindo da hipótese de que pela primeira vez na história das políticas públicas voltadas para o campo cinematográfico é proposta uma política cultural que contempla todos os elos da cadeia de valor do audiovisual, o projeto foi construído e delineado tendo como a principal interrogação norteadora: a política cultural desenvolvida para o audiovisual no Brasil, entre os anos de 2001 e 2015, foi capaz de estimular a produção e promover a difusão destes bens culturais? A missão é analisar e compreender como esta política foi construída e enfrentou problemas históricos que fazem parte da biografia do cinema brasileiro, como a ocupação do mercado interno, a defasagem entre os elos da cadeia produtiva e a concentração regional de recursos; acompanhados de novos desafios, como a integração de janelas ancilares, a regulamentação de novas mídias (*streaming* e VOD) e o exíguo número de salas, cada vez mais concentradas em shoppings e grandes cidades.

Palavras-chave: Cultura; Cinema brasileiro; Indústria audiovisual; Políticas culturais.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar la política cultural para el audiovisual construida en este siglo, con base a las directrices, metas y indicadores disponibles a través del Plan de Metas y las Directrices del Audiovisual, utilizando 2015 como año parametrizado. Con la hipótesis de que por primera vez en la historia de las políticas públicas para el Cine se propone una política ideal para todos los ejes de la cadena de valor del audiovisual, el proyecto ha sido dibujado y construido con la siguiente cuestión: ¿la política cultural desarrollada para el audiovisual en Brasil, entre los años 2001 y 2015, estimuló la producción y promovió la difusión de estos bienes culturales? La misión es analizar y comprender como ésta política fue construida y enfrentó los problemas históricos que son parte de la biografía del cine brasileño, como por ejemplo la ocupación del mercado interno, la discrepancia entre los enlaces de la cadena productiva y la concentración regional de recursos; acompañados de nuevos desafíos, como la integración de otros espacios de consumo para el audiovisual, la regulación de nuevos medios (*streaming* y VOD) y el muy pequeño número de salas de cine, cada vez más concentradas en centros comerciales y grandes ciudades.

Palabras clave: Cultura; Cine brasileño; Industria audiovisual; Políticas culturales.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the cultural policy for the audiovisual sector constructed in this century in the light of the guidelines, goals and indicators provided by the Plan of Goals and Directives for Audiovisual, taking 2015 as a parameterized year. Starting from the hypothesis that for the first time in the history of the public policies directed to the cinematographic field a cultural policy is proposed that contemplates all the links of the audio-visual value chain, the project was constructed and delineated having as main question: the cultural policy developed for the audiovisual sector in Brazil between 2001 and 2015 was able to stimulate production and promote the diffusion of these cultural assets? The mission is to analyze and understand how this policy was constructed and faced historical problems that are part of the biography of Brazilian cinema, such as the occupation of the domestic market, the gap between the links of the production chain and the regional concentration of resources; accompanied by new challenges such as the integration of ancillary windows, the regulation of new media (streaming and VOD) and the small number of rooms, increasingly concentrated in malls and large cities.

Keywords: Culture; Brazilian cinema; Audiovisual industry; Cultural Policies.

APRESENTAÇÃO

> *Hoje, a imagem é mercadoria e é por isso que é inútil esperar dela uma negação da lógica da produção de mercadorias* (JAMESON, 2002, p.142)

Quando decidi elaborar o projeto de pesquisa desta tese de doutoramento, em 2013, não sem razão, o cinema brasileiro passava por um dos seus momentos mais otimistas. Como veremos detalhadamente no capítulo 3 deste estudo, os valores investidos através do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) disparam a partir daquele ano; a entrada plena em vigor da Lei 12.485 instaura a cota semanal de 3 horas e 30 minutos de conteúdos audiovisuais brasileiros no horário nobre das TVs fechadas; e o aumento progressivo da arrecadação da Condecine Telecom torna, pela primeira vez na história, a principal fonte de recursos de investimentos no audiovisual uma contribuição gerada pelo próprio setor. O número de salas de exibição inauguradas cresce desde 2009[1] e o cinema brasileiro atinge as melhores marcas de público, renda, market share e de títulos lançados desde a década de 90 (ANCINE, 2013, p. 14). Além disso, este cenário de números animadores vem acompanhado da construção de um *Plano* de *Diretrizes* e *Metas* para o *Audiovisual (PDMA) que irá estabelecer um planejamento para o mercado de conteúdos audiovisuais no Brasil até o ano de 2020.*

Partindo da hipótese de que pela primeira vez na história das políticas públicas voltadas para o campo cinematográfico é proposta uma política cultural que contempla todos os elos da cadeia produtiva do audiovisual, o projeto foi construído e delineado com a seguinte interrogação norteadora: *A política cultural desenvolvida para o audiovisual no Brasil, entre os anos de 2001 e 2015, foi capaz de estimular a produção e promover a difusão destes bens culturais?*

Na minha dissertação já havia constatado que o protagonismo do investimento no elo de produção sobrepujou a construção de uma política cultural que pensasse o setor de forma sistêmica e contemplasse os três elos da cadeia produtiva: produção, distribuição e exibição/difusão. Gestada no auge da crise das leis de incentivo (III CBC, 2000; GEDIC, 2001), a política cultural para o audiovisual no Brasil neste início de século é construída num momento em que o audiovisual afirma mundialmente seu protagonismo tanto nas esferas econômica e simbólica, como também na vida cotidiana do cidadão comum.

[1] Ver "Número de salas de exibição" em https://oca.ancine.gov.br/.

Em 2014 o setor audiovisual é responsável pela injeção de R$ 24,5 bilhões na economia brasileira, quase o triplo do valor adicionado em 2007 (R$ 8,7 bilhões) e o equivalente a 0,46% do PIB nacional (ANCINE, 2016, p.9). Além da inegável e crescente importância do setor na economia, a legislação voltada para o audiovisual já afirmava o papel da produção de imagens na esfera simbólica, desde a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa (MP 2228-1, 2001), passando pela cultura como "usina de símbolos de um povo" (GIL, 2003), até a "promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação" (Lei 12.485, 2011). Outro ponto a ser destacado neste novo patamar atingido pelo audiovisual é enquanto veículo de produção de imagens e conteúdos praticamente universal. Com o desenvolvimento tecnológico e o barateamento dos aparelhos celulares, que com suas câmeras transformam seus portadores em potenciais produtores de conteúdos cotidianos e as redes sociais, blogs e sites em difusores desta produção, podemos perceber a onipresença do audiovisual nas relações sociais. Enfim, o que quero dizer com esta explanação é que, ao contrário de outros momentos, a política pública construída neste século tem uma visão do setor enquanto indústria audiovisual, indo além do conceito de indústria cinematográfica que produz filmes para serem exibidos em salas de exibição, e dentro de uma ótica na qual a produção de imagens e sons se torna uma ferramenta de valor reconhecidamente estratégico, não só pelas somas vultosas que movimenta, como também pela importância que adquiriu para a circulação de bens simbólicos.

Este quadro justifica a necessidade de um estudo cuja conclusão se baseie num diagnóstico deste novo desenho de financiamento público do setor audiovisual, que dê conta de problemas históricos que acompanham e atravancam o desenvolvimento de uma indústria audiovisual no país, já detectados e debatidos desde os I e II Congressos Brasileiro de Cinema (1952 e 1953) e no G*EICINE (1961),* como a ocupação do mercado interno; a defasagem entre os elos da cadeia produtiva e a concentração regional de recursos, acompanhados de novos desafios, como a integração de janelas ancilares; o combate à pirataria; a regulamentação de novas mídias (streaming e VOD) e o exíguo número de salas, cada vez mais concentradas em shoppings e grandes cidades. A importância desta pesquisa se justifica também ao levarmos em conta o silêncio por parte de gestores públicos e agentes do setor em relação aos resultados da aferição de indicadores do PDMA do ano parametrizado de 2015, divulgados somente em 2017. Ainda mais levando-se em conta que trata-se do documento saudado no momento da sua publicação, em 2012, como referência

para a elaboração de políticas públicas para o audiovisual (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2012, p. 1).

A tese deste estudo é que uma etapa foi concluída dentro deste novo ciclo de políticas públicas para o audiovisual no Brasil, no qual as principais solicitações da classe cinematográfica, representadas no Relatório Final do III CBC (2000) e no Sumário Executivo do Gedic (2001), foram atendidas mas, ainda assim, como foi citado no parágrafo anterior, "problemas históricos" que acompanham o cinema nacional permanecem na pauta e, desta vez, acompanhados de "novos desafios". Ou seja, com a Ancine, o FSA e a Lei 12.485 uma etapa importante foi completada, com a formação de uma base de sustentação que permitiu a estabilidade da produção e o fortalecimento de distribuidoras nacionais,[2] mas ainda se mostra ineficaz naquilo que deveria ser a principal finalidade de qualquer política pública para a cultura: o acesso aos bens culturais produzidos com recursos públicos.

A pesquisa foi dividida em quatro capítulos independentes que podem ser lidos isoladamente, mas que se interligam em torno do objeto da pesquisa. Após a defesa, estes capítulos receberão formatação de artigos para publicação em revistas especializadas. O referencial teórico utilizado abarca as noções e conceitos de cultura (Capítulo 2) e a economia da cultura (Capítulo 3), tomando como balizas as disciplinas cursadas e a proposta interdisciplinar do Programa de pós-graduação no qual me insiro e o horizonte conceitual demandado pela especificidade do tema. No entanto estes conceitos e autores não surgem como "camisas-de-força" que delinearão o itinerário desta pesquisa, mas sim enquanto balizas teóricas, cuja presença se afirma transversalmente em todo o estudo. Neste capítulo, as definições e discussões conceituais tem como objetivo identificar e compreender os diferentes significados e valores que ao longo dos anos foram atribuídos à palavra cultura e, em um segundo momento, avaliar quais dessas significações ainda persistem na contemporaneidade, para quem persiste e como se dá a contraposição de ideias entre essas diferentes significações atribuídas, historicamente, ao termo cultura. Esta operação nos auxilia a compreendermos a obra audiovisual não apenas como produto (dimensão econômica), mas também enquanto bem cultural (dimensão simbólica) e produto financiado

[2] Desde 2012, as distribuidoras nacionais aumentam o número de títulos lançados: 198 em 2012; 265 em 2013; 277 em 2014; 332 em 2015; 339 em 2016; 344 em 2017 (ANCINE, 2017, p. 41). Assim como no elo de produção, a distribuição é concentrada não só nas cidades do Rio e de São Paulo, mas em alguns CNPJ's destes municípios. O Consórcio Downtown (RJ)/ Paris Filmes (SP) respondeu por 75,6% da renda bruta dos filmes brasileiros lançados em 2017, últimos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2017, p. 39).

com recursos públicos que, como tal, tem o dever de ser acessível a todos (dimensão cidadã).

A metodologia deste estudo é qualitativa, que emprega fundamentalmente a pesquisa documental e a técnica estatística. Para tanto, foram utilizados como documentos: leis; relatórios de congressos e grupos de trabalho; publicações, anuários estatísticos, estudos, informes, indicadores e dados produzidos pela Ancine e sites especializados; entrevistas; matérias e artigos em jornais, revistas e sites; discursos de gestores; artigos, pesquisas e obras publicadas relacionadas com a temática central e com os eixos temáticos afins. As discussões teóricas foram embasadas por uma sistematização de dados pautada pela observação, produção, comparação de dados estatísticos e análise de conteúdos, especialmente a utilização combinada de fontes de instituições federais, como o Ministério da Cultura, Ancine e Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, e de sites voltados para o mercado audiovisual, como o Tela Viva, Filme B e Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica. A proposta é uma leitura interpretativa destes dados, de forma que se perceba o latente por trás do aparente. Este material bibliográfico associado à comparação e análise de dados estatísticos e análise de conteúdos possibilitou a produção de uma análise comentada sobre as políticas públicas para o audiovisual no Brasil, não só durante o período delimitado pela pesquisa (2000-2015), como também no governo FHC, momento em que a Lei do Audiovisual atinge o protagonismo nas políticas públicas de financiamento do setor. Mecanismo que até os dias de hoje tem papel relevante para a produção audiovisual no país.

O percurso metodológico empreendido tem como fim a análise das políticas públicas para o audiovisual – mais especificamente as obras de ficção de longa-metragem, séries e telefilmes desenvolvidas nesta primeira década e meia do século – nas suas dimensões simbólica, econômica e cidadã. Mas, seguindo a advertência de José Mário Ortiz Ramos, na sua obra clássica "Cinema, Estado e Lutas Culturais: Anos 50/ 60/70", da qual este trabalho reconhece a influência, quando as lentes desta pesquisa se debruça sobre obras audiovisuais, "apenas roça-se o estético, mergulhando os filmes dentro de um universo de preocupações que são político-culturais" (RAMOS, 1983, p. 12). Para isso, a pesquisa tem como foco as diretrizes, metas e indicadores disponibilizados pelo Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, documento que guia a formulação de políticas públicas para o setor. Das 12 diretrizes elencadas pelo PDMA, a análise recai sobre dez delas. Refiz as tabelas do PDMA de forma mais prática e objetiva em relação aos resultados. Ao invés de

replicar as tabelas com 19 colunas do PDMA, construí um novo modelo com seis colunas sem prejudicar as informações disponibilizadas. Ao contrário, esta concentração nos pontos fundamentais para a análise (indicadores, metas , resultados e cumprimento das metas) possibilita uma potencialização das informações disponibilizadas, facilitando a sua leitura e a comparação dos indicadores, bem como a compreensão e percepção global dos resultados auferidos. As diretrizes 5 (Capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias) e 12 (Ampliar a participação do audiovisual nos assuntos educacionais) não serão contempladas porque se distanciam do objeto deste estudo. O que fica ainda mais evidente com a transferência de responsabilidade da aferição dos resultados destas diretrizes da esfera audiovisual e das instituições que formulam, regulam e gerem as políticas culturais para o setor (Ministério da Cultura, Ancine e SAV) para outros órgãos.[3]

Após o mapeamento e a leitura da legislação cinematográfica no período, a pesquisa se desenvolverá a partir da análise dos seguintes pontos:

1. Contextualização das lutas internas no campo audiovisual e de como se deram os conflitos de interesses dentro do meio cinematográfico e deste com o Estado, em busca da construção de uma política pública para o setor que possa superar as deficiências demonstradas pelo modelo de leis de incentivo. Para isso, proponho uma cartografia cujo ponto de partida é a re-politização do meio cinematográfico, com a realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC, 2000) e a criação do Grupo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC, 2001), até a promulgação da Medida Provisória 2.228-1 que "estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE" e "altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional". Neste momento, o cinema brasileiro entra oficialmente em mais um dos seus ciclos;

2. Análise do local da cultura nos discursos do Ministério da Cultura nas gestões dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) e a construção das políticas culturais voltadas para o audiovisual que motivaram a criação da Ancine, da Lei 12.485, do FSA e do Plano de diretrizes e metas para o audiovisual. Em relação à gestão Gilberto Gil e Juca Ferreira, no governo Lula, intencionalmente, foi deixado para o capítulo seguinte a análise mais detida da política cultural para o setor audiovisual, tendo como pontos referenciais a

---

[3] Ver "Aferição de resultados dos indicadores – metas 2015": https://www.ancine.gov.br/plano-de-diretrizes-e-metas/afericao-de-resultados-dos-indicadores-metas-2015.

vinculação da Ancine ao Ministério da Cultura e a criação da Lei 12.485 e do Fundo Setorial do Audiovisual, marcos que motivaram esta pesquisa. O presente capítulo deve ser compreendido enquanto baliza conceitual, cuja presença se afirma transversalmente em todo o estudo. Portanto, deixamos também para o capítulo seguinte a interlocução desta pesquisa com os autores e conceitos que se espraiam no campo da economia da cultura.

3. Neste capítulo a análise aponta para os seguintes temas: O papel da Ancine e as limitações da sua atuação; A criação do FSA e o desenvolvimento dos elos da cadeia audiovisual; A Lei 12.485 e a circulação de conteúdos audiovisuais. Para melhor compreendermos a escolha deste modelo de estruturação de uma política pública para o audiovisual é necessária uma análise, ainda que breve, sobre a aproximação de dois campos que ao longo dos séculos não só se mantiveram afastados, como em muitos momentos foram vistos como conflitantes: economia e cultura. Sem a intenção de fazer uma discussão teórica abrangente sobre o tema, o meu objetivo é situar os mecanismos e a agência criada dentro de um pensamento que tenta conciliar a industrialização e racionalização econômica ao desenvolvimento sustentável de um setor reconhecidamente estratégico, não só pelas somas vultosas que movimenta, como também pela importância que adquiriu para a circulação de bens simbólicos. Em seguida, farei uma análise a respeito da criação e desenvolvimento do campo de atuação da Ancine, do FSA e da Lei 12.485 e dos seus mecanismos;

4. Análise e discussão dos dados e resultados auferidos pelo Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual tomando 2015 como ano parametrizado. Esta análise tem como objetivo responder às questões levantadas pela tese de forma que possamos entender até que ponto e de que forma esta política responde aos problemas históricos e os novos desafios impostos ao audiovisual no Brasil. A importância do PDMA, diagnóstico já submetido à consulta pública, torna-se cristalino ao ser eleito como documento orientador das ações e estratégias que serão agenciadas pelo CSC na sua principal competência de "formular a política nacional do cinema e do audiovisual" (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2012, p. 1), e, na missão inédita nas políticas públicas para o audiovisual no Brasil, de estabelecer um planejamento a médio e longo prazo, com metas e diretrizes definidas, para o fortalecimento e autossustentabilidade do setor. O PDMA *prevê um macroplanejamento para* o mercado de conteúdos audiovisuais em seus diversos segmentos e atividades, abrangendo aspectos regulatórios, de desenvolvimento e organização dos agentes públicos e privados, com metas estabelecidas a curto, médio e longo prazo. Mas o sucesso e eficiência do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual está atrelado a capacidade de seus

gestores na aferição e acompanhamento dos dados produzidos. É justamente irão alicerçar decisões, novas propostas e até possíveis alterações das suas metas. Neste capítulo não faço "Considerações finais" por tratar-se de um estudo de resultados que precede o capítulo no qual utilizo a análise dos resultados como base para as conclusões definitivas desta tese.

5. Conclusões: Como explicitarei ao longo da tese, as políticas públicas para o audiovisual neste século precisam ser repensadas e reformuladas. Para melhor compreensão das conclusões demandadas pela pesquisa, dividi este capítulo em alguns eixos. Num primeiro momento respondo objetivamente a interrogação que norteou a pesquisa. Em seguida, as conclusões se debruçam sobre os eixos temáticos que se articulam em torno da temática explorada por este estudo: I. Produção; II. Distribuição; III Difusão e IV. Plano Geral, uma análise panorâmica da política cultural desenvolvida para o audiovisual neste início de século. Ao final, numa interlocução com o momento no qual elaborei o projeto deste estudo, em 2013, faço uma breve análise dos últimos acontecimentos relacionados à temática pesquisada no momento em que escrevo as últimas linhas desta tese, em dezembro de 2018.

REFERÊNCIAS

ANCINE.. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2013.** Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/Anuario_2013.pdf. Acesso em 20 de dez. de 2018. Rio de Janeiro, RJ, 2017. 2013.

_____ . **Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual. Estudo Anual 2016 (ano-base 2014)**. Disponível online: < https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/publicacoes/pdf/valoradicionado2016.pdf>. Cesso em 12 de março de 2018. Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº2.228-1**, de 6 de setembro de 2001.

CBC. **Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema**. Disponível na internet in: <http:// www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>. Acesso em 14 de fev. de 2002. Porto Alegre, junho de 2000.

CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. **Regimento Interno**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/Regimento%20Interno%20CSC%2022%2003%202016_0.pdf. Acesso 12 de março de 2018.

GEDIC – GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA: **Pré-projeto de planejamento estratégico**: sumário executivo**.** Disponível em: < http:// aptc.org.br/bliblioteca/gedic02.htm>. Acesso em: 03 jun. 2004. APTEC, Porto Alegre, 2001.

GIL, Gilberto. Discurso de posse, 02/01/2003. **Folha de S. Paulo.** Online em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>. Acesso em: 11/08/2014.

JAMESON, Fredric. **A Cultura do Dinheiro**: Ensaios sobre a globalização. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS LUTAS INTERNAS NO CAMPO AUDIOVISUAL

1.1 CULTURA NEOLIBERAL E A RETOMADA

Desde a década de 1980, não só o Brasil, como grande parte dos países da América Latina, passou por importantes processos de transição política. Como assinalou Brasílio Sallum Jr., "não se trata apenas de mudanças de regime político", mas de uma transformação das relações entre política, sociedade, mercado e economia globalizada (SALLUM JR, 1999, p. 26). No Brasil, essa mudança se fez mais presente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando se consolida o processo democrático e a política neoliberal é aceita como a melhor via de transição para além da Era Vargas, proposta no programa de governo de FHC e reafirmada pelo presidente eleito no seu discurso ao Senado em 14 de dezembro de 1994[4].

Para melhor compreendermos a influência destas transformações no campo da cultura, é necessário um breve recuo até o ano de 1990, quando o primeiro presidente eleito pelo voto direto, após 21 anos de ditadura militar, paradoxalmente, extingue, de um só golpe, as principais instituições estatais de fomento, regulação e divulgação da cultura no país, inclusive o recém-criado Ministério da Cultura. Esta iniciativa não foi um ato isolado, restrito ao setor cinematográfico, mas sim um programa de governo que tinha como meta a transição de um Estado desenvolvimentista para um modelo de *neoliberalismo abrasileirado*. Segundo Sallum, este modelo combinava o fundamentalismo neoliberal ao liberal-desenvolvimentismo, de forma que proporcionava uma estabilidade dos preços obtida com o Plano Real e a subsequente melhora temporária das condições de vida da população, ao custo da desobrigação do Estado em relação às políticas sociais e de um

> crescimento medíocre, privilegiamento dos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia, intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior e, por fim, alto desemprego (SALLUM, 1999, p. 27).

O cinema produzido no Brasil a partir da década de 1990 foi caracterizado pelo empreendimento de esforços e desejos de retomada da sua produção. Depois do catastrófico

[4] "Estas eleições (de outubro de 1994) colocam, a meu ver, um ponto final na transição. Depois de 16 anos de marchas e contramarchas, a 'abertura lenta e gradual' do ex-presidente Geisel parece finalmente chegar ao porto seguro de uma democracia consolidada". Fernando Henrique Cardoso, Discurso no Senado, em 14 de dezembro de 2004.

"desmonte do Estado" perpetrado por Fernando Collor de Mello, o mercado tornou-se o parâmetro de sustentação de qualquer atividade artística. No caso do cinema, que, assim como em qualquer lugar do mundo ocidental, precisa de uma legislação protecionista, diante do histórico e hegemônico poder de ocupação do cinema americano, as consequências foram desastrosas[5]. O resultado foi a queda drástica na produção de filmes e o corte das relações entre cinema e Estado, o que representou não só a perda do seu principal financiador e distribuidor (a Embrafilme), como também dos seus mecanismos de fiscalização (Concine) e proteção frente ao cinema estrangeiro (o fim da cota de tela). Após chegar a ocupar 35% do mercado na década de 1980, com o desmonte das estruturas governamentais de apoio ao cinema, em 1992 os filmes nacionais respondem por apenas 0,05% do mercado de exibição no Brasil, com uma produção de apenas três filmes naquele ano.

Desde a segunda metade da década de 1980, uma série de fatores colaborou para que o cinema brasileiro entrasse numa crise em que as lutas internas e o esgotamento da Embrafilme foram apenas a ponta do iceberg. Randall Johnson aponta alguns desses fatores: a consolidação da televisão como entretenimento popular; difusão do videocassete; fechamento de salas de exibição; crise econômica, caracterizada por uma hiperinflação e severas restrições às importações, o que elevou os custos de produção; elevação dos preços dos ingressos, o que restringiu o hábito dos brasileiros de irem ao cinema, e o caráter protecionista e paternalista da política cinematográfica brasileira (JOHNSON, 1993, p. 32-34).

Ainda que a Embrafilme fosse um repositório de críticas de cineastas, produtores, imprensa e opinião pública, a sua extinção foi um duro golpe na dependente estrutura do cinema brasileiro. Fragilizado por disputas internas e sem crédito junto à sociedade civil, o atônito meio cinematográfico não conseguiu esboçar qualquer reação. Com o fim do apoio estatal e sem qualquer proteção no seu mercado interno, a produção cai vertiginosamente, chegando praticamente a zero, restando apenas filmes que haviam iniciado quando a

[5] Ainda que existam legislações restritivas no Oriente, como no caso da China e Coreia do Norte por questões de censura, ou mesmo cotas de tela em países de produção robusta, como a Coreia do Sul, as barreiras étnicas e linguísticas influenciam a recepção de conteúdos e criam uma reserva de mercado espontânea para a produção local. Coreia do Sul e Japão têm *market share*, respectivamente, de 60% e 50% (ver MELEIRO, 2007, p. 18-19). Para termos uma ideia, a França, país europeu que tem a melhor performance no seu mercado interno, tem um *market share* que oscila entre 35% e 40% (Dados do CNC - *Centre National du Cinéma et de l'image Animée*: http://www.cinefrance.com.br/instituicoes-francesas/cnc).

Embrafilme ainda existia. Em 1990, foram lançados sete filmes nacionais; em 1991, oito filmes; em 1992, este número cai para três filmes (ALMEIDA E BUTCHER, 2003, p. 13).

Após a Medida Provisória 151, assinada em 16 de março de 1990 pelo então presidente Collor de Mello, Jean-Claude Bernardet empreende uma análise mais abalizada sobre a crise do cinema brasileiro voltando o olhar para questões internas ao próprio meio e questionando se a causa desta crise se deve apenas ao Plano Collor. O crítico aponta a a prática de um "cinema de autor", mandamento sagrado do Cinema Novo e do Cinema Marginal, como um dos fatores para a crise. Com razão, o autor argumenta que esta insistência num modelo que privilegia o ato de filmar em detrimento de outras etapas igualmente importantes, acarretou um "cinema-de-autor-dependente-do-Estado" (BERNARDET, 1990, p.3).

A partir da década de 90 instaura-se mais um período de transição no cinema brasileiro, no qual as leis de incentivo são as principais protagonistas e o mercado é alçado à condição de figura decisiva no sistema de financiamento da cultura no país. Após a "campanha" empreendido contra a Embrafilme no final da década de 80[6], a imprensa fazia as pazes com o cinema brasileiro e estampava manchetes otimistas:

> "Só o mercado pode produzir talentos" (JABOR, 1994, p.6)
>
> "Brasil vive boom cinematográfico" (COUTO, 1994, p.1)
>
> "Renasce o cinema brasileiro" (FOLHA DE S. PAULO, 1995. P.5).

Em meio a esta festiva recepção à parceria com o mercado, eram realçados os vícios dos tempos da Embrafilme e omitia-se que a origem do financiamento era estatal, não só por conta dos generosos benefícios fiscais, como também pelo fato de a maior parte dos recursos incentivados serem originários de empresas estatais. No seu editorial, o *Jornal do Brasil* comemora o fim da "proteção oficial à falta de talento embalada em patriotismo". E decreta: "acabou-se com o mecenato estatal".[7] Esta convergência de interesses denota uma "vontade" dos atores sociais envolvidos na atividade, mas, ainda assim, carente de uma política cultural para o setor, com políticas públicas globais e estratégias com objetivos definidos a curto, médio e longo prazo.

---

[6] Para saber mais ver ESTEVINHO, T.A.D. "*Este Milhão é meu": Estado e Cinema no Brasil (1984-1989)*. Dissertação de Mestrado, PUC/SP, 2003; ESTEVINHO, T.A.D. *Cinema, Estado e Democracia: o financiamento para o filme brasileiro nos anos 1980, p.8-9.* CAETANO. Maria do R. **"**O diálogo do público com a produção nacional e o papel da imprensa**".** Disponível em: < http://www.brasildefato.com.br/node/27821>. Acesso em 02 de janeiro de 2015. 20/03/2014.

[7] "Nova Safra". *Jornal do Brasil*, p. 8, 19 de fev. de 1996.

Fato: o sistema de incentivo fiscal possibilitou a retomada da produção cinematográfica no Brasil e o reatamento dos laços entre cinema nacional e o Estado. Mesmo num momento em que a política macroeconômica pregava a redução da participação estatal, o investimento no segmento audiovisual só fez crescer. Entre os anos de 1994 e 2002, foram investidos US$ 421.023.728,00 através das leis de incentivo (SAV, 2001, p. 4), o que dá uma média de investimento anual superior a US$ 46 milhões, superando em muito os valores investidos nos anos 1980, quando o aporte financeiro estatal ficou na casa dos US$ 13 milhões e o market share do filme nacional atingiu a marca histórica de 36%, em 1982, e se manteve na casa dos 30% até 1984.[8]

Apesar de, até então, nunca ter se investido tanto em cinema no Brasil, o Cinema da Retomada se caracterizou também pelo aumento dos custos de produção e pelo déficit das receitas em relação aos valores captados. Isso nos leva a concluir que não adianta apenas o investimento por parte do Estado para a construção de uma indústria audiovisual autossustentável no país. Como assinalaram Rubim (2015, p.12) e Botelho (1998, p 92), o Ministério da Cultura, no governo FHC, abdicou de uma política cultural para o setor, e a discussão em torno de políticas públicas foi sobrepujada pelo investimento em leis de incentivo. O que tornou o Ministério suscetível às demandas de grupos influentes do meio cinematográfico. Foi dessa forma que foram realizadas as alterações na Lei do Audiovisual, o que viabilizou o retorno da produção, mas descuidou da difusão dos filmes. Esqueceu-se que um filme só se torna um produto cultural ao ser exibido e que recursos de renúncia fiscal é dinheiro público e, como tal, deve ser revertido para a sociedade.

Ao transformar um mecanismo de financiamento, como as leis de incentivo, em política pública, e suspender as leis de mercado para a produção audiovisual, ao remunerar produtores e cineastas antes da estreia dos seus filmes, o governo FHC abdicou da construção de um projeto com metas estabelecidas a curto, médio e longo prazos. A despeito do investimento realizado no período e do êxito no reflorescimento da produção, o Cinema da Retomada viveu de um punhado de grandes sucessos e de uma maioria esmagadora de filmes espectrais que foram produzidos, mas mal chegaram ao circuito exibidor. Dos 190 longas-metragens produzidos entre os anos de 1995 e 2002, apenas 21 superaram a marca de um milhão de espectadores. Ao todo, atraíram um público de 36.977.616 pagantes, o que dá uma média de menos de 20 mil espectadores por filme, que custaram em média US$ 1,5

[8] Fonte: Filme B. Ver: EARP, F; SROULEVICH, H. O mercado de cinema no Brasil. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto04112.pdf. Acesso 12 de novembro de 2015.

milhão cada. Enfim, como de hábito, as empresas privadas repartem os lucros e a sociedade brasileira se solidariza com os prejuízos.

Em relação ao redirecionamento da produção, o Cinema da Retomada ficou marcado pela diversidade de temas e a ausência de uma filiação estética que o caracterizasse. Essa diversidade temática é mais causa do tatear em busca de um público hostil ao cinema nacional do que uma emergência das diferenças culturais do país. Em um primeiro momento, para a legitimação do modelo de incentivos era necessário o reencontro com o público, o reconhecimento internacional e a afirmação do papel do cinema na formação de nossas identidades culturais. A busca da identidade, sobretudo através do filme de reconstituição histórica, torna-se uma constante e marca de alguns dos filmes mais representativos deste período, notadamente *Carlota Joaquina, Princesa do Brazil* (1995), de Carla Camurati; *O Quatrilho* (1995), de Fábio Barreto, *O que é isso companheiro?* (1997), de Bruno Barreto e *Central do Brasil* (1998), de Walter Salles.

O Cinema da Retomada encontra na identidade cultural tema e justificativa, no entanto não problematiza as questões suscitadas. Receosos em constranger as marcas investidoras e ansiosos em reatar os laços com o público, o cinema brasileiro dos anos 1990 evitou o choque, a contradição e as fissuras. Nem por isso deixou de ser um retrato do país. Mesmo quando parecia estar reconstruindo de forma superficial eventos históricos, como em *Carlota Joaquina, Princesa do Brazil* (1995), de Carla Camurati; *Guerra de Canudos* (1997) e *Mauá* (1999), ambos de Sérgio Rezende, o Cinema da Retomada estava falando mais do seu próprio momento do que reconstituindo fatos e personagens históricos, um testemunho das transformações político-econômicas e socioculturais pelas quais passou o país e o cinema brasileiro na década de 1990, com uma forte dose de descrença no poder público e a aposta no individualismo e no livre mercado como única alternativa, receituário da política neoliberal em voga no país.

A partir de 1998, com a queda dos valores captados através do artigo 1º da Lei do Audiovisual[9] e a disseminação dos cinemas multiplex, após a chegada ao Brasil dos complexos transnacionais UCI e Cinemark no ano anterior, o cenário mudou. A coprodução com distribuidoras internacionais – através do artigo 3º da Lei do audiovisual, que beneficia

[9] Este artigo permite que contribuintes abatam integralmente o valor investido em obras audiovisuais previamente aprovadas pelo Ministério da Cultura (atualmente, pela Ancine) no imposto de renda. Além disso, estes valores podem ser lançados como despesa operacional no ano fiscal seguinte, o que garante mais uma dedução de até 25% do valor investido. Se em 1997, através do artigo 1 foram captados R$ 75.607 milhões de reais, em 1998 este número cai para R$ 39.093 milhões.

empresas estrangeiras que exploram a atividade no país com o abatimento de 70% do imposto devido sobre a remessa dos lucros – e a entrada em cena da Globo Filmes, começam a esboçar um novo caminho para o cinema brasileiro. A atualidade dos temas, que se voltaram para o universo urbano e violento das grandes cidades, e a narrativa ágil substituem as produções de época, com suas cenografias e direção de arte requintadas. A edição fragmentada e a influência das estéticas da publicidade e da teledramaturgia se mostram como um caminho para o diálogo com plateias mais jovens da classe média, público-alvo dos multiplex.

Este processo de transição, que ainda se encontra em desenvolvimento com a construção de uma legislação e de uma política cultural para o setor, elevou a um papel cada vez mais importante as distribuidoras internacionais e o braço cinematográfico da maior rede de televisão do país – a Globo Filmes. Com a entrada do capital estrangeiro nos setores de exibição, através dos cinemas multiplex, e de produção, através do artigo 3º da lei do Audiovisual, que passou a ser estimulada de forma mais incisiva com a reformulação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), e da megaestrutura de divulgação proporcionada pela Globo Filmes, o cinema brasileiro enfrenta novos desafios. Se por um lado, a convergência de interesses da Globo Filmes e das *majors* criou uma estrutura para a inserção do filme brasileiro no circuito de exibição, por outro, aprofundou ainda mais o *apartheid* nas salas de cinema para os filmes que não contam com o apoio dessas empresas. Outro ponto importante a ser discutido é a concentração geográfica e econômica das salas de cinema no Brasil, como veremos mais à frente.

Neste sentido, a política de renúncia fiscal fracassou. Mostrou-se incapaz de gerar as bases de uma indústria audiovisual autossustentável, como previa a Lei do Audiovisual no momento da sua criação; foi ineficaz ao tentar criar uma cultura de patrocínio nas empresas, que raramente se mostraram interessadas em investir sem os benefícios fiscais, e frustrada ao tentar criar uma estrutura sólida e democrática que possa subsistir independente do governo do dia, como propunha o Secretário Nacional de Audiovisual, José Álvaro Moisés (MOISÉS, 1999). Além disso, assim como toda atividade que dependa exclusivamente de incentivos fiscais, qualquer flutuação no mercado, seja internacional, como aconteceu no final da década de 1990, com a crise dos Tigres Asiáticos e da Rússia, seja por crises internas, um período de instabilidade inflacionária e recessão no país vai impactar negativamente o investimento daquele setor.

Para superar este quadro, foram criados uma agência de fomento e regulação (Ancine), em 2001; um fundo que promove a articulação e o desenvolvimento dos vários elos da cadeia de valor do audiovisual – produção, distribuição/comercialização, exibição, e infraestrutura de serviços – e uma lei que prevê a obrigação de cotas mínimas para conteúdo nacionais nos serviços de acesso condicionado (TV por assinatura), a Lei 12.485, em 2011. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado em 2007, utiliza diferentes instrumentos de investimento, como financiamentos, investimentos a fundo perdido, empréstimos reembolsáveis, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros. Ainda que o FSA tenha atingido um orçamento global de R$ 1.035.868.300,00 em 2014,[10] soma que colocou o Brasil como um dos maiores investidores em audiovisual no planeta, persistiram os problemas de concentração de investimentos e salas, bem como a limitada circulação dos produtos brasileiros nas janelas ancilares de exibição.

Segundo o último Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro, publicado em 2017 pela Ancine e disponibilizado no site do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, das 3. 223 salas de cinema existentes no Brasil, 1.718 se encontram na região sudeste, sendo que o estado de São Paulo abriga 1.031 cinemas, ou seja, um terço das salas de exibição existentes no país. (ANCINE, 2017, p.69-74). Enquanto 44,1% da população brasileira reside em municípios sem salas de exibição. Um retrato perverso da concentração de salas em grandes centros é expresso no indicador que aponta a existência de apenas quatro cinemas em cidades com população até 20 mil habitantes. Número que sobe para 244 salas em municípios com até 100 mil habitantes. O domínio das salas multiplex é evidente e os cinemas de rua se tornam cada vez mais raros: 89,3% das salas de cinema do Brasil se encontram em shopping centers (ANCINE, 2017, p. 66-71). A concentração espacial das salas nas mãos de grupos econômicos internacionais, que também produzem filmes, persiste e tem se mostrado uma prática bastante prejudicial à produção independente brasileira. Ainda que a Ancine tenha limitado a ocupação de salas de cinema por um mesmo filme em 35%, o lançamento do blockbuster *Os Vingadores – Era de Ultron* (2015), de Joss Whedon, foi suficiente para fazer cair por terra o acordo assinado com 23 exibidores. O filme foi

10 Esta soma tem caído nos anos seguintes, mas ainda assim é um dos orçamentos mais expressivos de investimento público no audiovisual mundial: R$ 992.757.366,00 em 2015; R$ 838.201.907,00 em 2016; R$ 748.748.238,00 em 2017, e R$ 724.000.000,00 em 2018.

lançado em 42% das salas brasileiras (1.200 salas).[11] Nos Estados Unidos, país de origem dessas desta produção, onde desde 1948 a lei antitruste impede os distribuidores de serem detentores de salas, isso jamais ocorreria. A lei da TV paga, ainda que tenha oxigenado a produção de séries brasileiras e inserido o filme nacional no horário nobre, é um marco isolado na construção de uma relação sinérgica entre cinema e televisão no Brasil.[12]

Neste capítulo, o estudo toma como pontos referenciais para a análise das propostas da classe[13] cinematográfica na construção de políticas públicas para o setor os seguintes momentos: a re-politização no Cinema da Retomada; as lutas internas; o III Congresso Brasileiro de Cinema e o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil. Ao final, teço considerações e contextualizo o tema deste capítulo diante do objeto de estudo proposto pela pesquisa.

1.2. RE-POLITIZAÇÃO NO CINEMA DA RETOMADA

Após um período de euforia, que corresponde ao primeiro mandato de FHC (1995-1998), o Cinema da Retomada entra num momento de crise. Se neste primeiro momento o reencontro com o público, o reconhecimento internacional e a boa acolhida por parte da crítica marcaram a Retomada, o ano de 1999 traz consigo uma crise que já dava sinais desde o ano anterior. Cobranças de ágio por parte de captadores de recursos, recompra de certificados pelos produtores e denúncias de superfaturamento de superproduções, como nos casos emblemáticos de *Chatô*, de Guilherme Fontes, tumultuada produção iniciada em 1996 e só finalizada em 2015, e *O Guarani* (1996), de Norma Bengell, que teve a prestação de contas inadimplente e foi indiciada pela Polícia Federal sob suspeita de lavagem de dinheiro, evasão de divisas e apropriação indébita, trazem à tona as fragilidades do modelo de financiamento em vigor e a re-politização do meio cinematográfico, que até aquele momento parecia afinado com o discurso do Ministério da Cultura em torno da Retomada.

A recompra de Certificados de Investimento Audiovisual era uma operação permitida por lei. No entanto, esta prática transformou-se num artifício para a atração de investidores, que, de antemão, se asseguravam da recompra por parte dos produtores. Assim,

[11] Em dezembro de 2015, *Star Wars: Episódio VII – O despertar da Força, de J.J. Abrams, foi lançado em 1320 salas no Brasil. Mas o recorde continua com o lançamento de Jogos Vorazes: A esperança - Parte 1*, de Francis Lawrence, em 1.339 telas em 2014.

[12] A única regulamentação da televisão no Brasil era a cota de exibição de 25 minutos por semana de filmes nacionais e a obrigatoriedade da apresentação de duas horas e meia de programação "ao vivo" por "período", que se encontram vigentes desde 1962 (SIMIS, 2008).

[13] Utilizo neste trabalho o termo “classe” como sinônimo de categoria profissional.

as empresas que faziam uso da Lei, que já lucravam com a isenção de 100% do valor "investido" e a divulgação da marca, ainda obtinham lucro garantido, independente da performance do filme. Para proporcionar esta indigesta operação que inflacionava os custos dos projetos e gerava evasão de tributos, os produtores superfaturavam os orçamentos e o filme brasileiro encarece. Se nas décadas de 1970 e 1980, um filme brasileiro de US$ 500 mil podia ser considerado uma superprodução, na década de 1990 o orçamento médio de um filme nacional ficou entre US$ 500 mil e US$ 1 milhão. Outra prática lesiva que ajudou a encarecer os orçamentos do cinema brasileiro foi a cobrança de ágio por parte de captadores – figura fundamental para a realização de um filme no modelo de financiamento através de leis de incentivo. Segundo o Secretário do Audiovisual, José Álvaro Moisés, mesmo com a remuneração limitada em 10%, a captação de recursos chegou a alcançar 40% do total arrecadado em alguns casos (MOISÉS, 2001).

O aparente *boom* cinematográfico da segunda metade da década de 90 não foi resultado de uma política planejada para o desenvolvimento do setor, mas sim de uma conjunção de fatores, anteriormente citados, que foram suficientes para incrementar a sua produção e realizar sucessos individuais. Segundo Moisés, dos 80 filmes lançados entre os anos de 1995 e 1998, apenas dez tiveram resultado de bilheteria

> superior, igual, ou apenas pouco inferior aos seus custos de produção; mais de 60 filmes tiveram resultados insuficientes de bilheteria, e, em consequência, ao invés de capitalizar suas produtoras, em muitos casos, levou-as ao endividamento. (MOISÉS, 2001).

Das cinco produtoras que mais captaram entre os anos de 1995 e 2004, apenas a Diller e Associados, produtora de fenômenos originários da televisão, como Xuxa e Renato Aragão, conseguiu arrecadar mais do que captou. A Filmes do Equador, segunda no ranking, teve um déficit de 16 milhões, em relação à arrecadação da sua produção.[14]

Enquanto o país ainda vivia o clima de "copa do mundo" gerado pelas indicações para o Oscar de *Central do Brasil,*[15] com uma cobertura midiática que evoca o patriotismo que embala as transmissões da seleção canarinho,[16] emergem as lutas internas e críticas de

[14] A Diller captou R$ 32,850 milhões e arrecadou R$ 86,823 milhões. Enquanto a Filmes do Equador captou R$ 28 milhões e arrecadou apenas R$ 12,3 milhões. FONTE:**Filme B** <http://www.filmeb.com.br>.

[15] Melhor atriz (Fernanda Montenegro), e melhor filme estrangeiro, em 1999.

[16] Para saber mais sobre a cobertura midiática em torno das indicações do Oscar para central do Brasil ver os artigos: PRIOLLI, Gabriel. "Bem feito para os colonizados". **Gazeta Mercantil.** 26 de março de 1999;

todos os lados. As críticas em torno do modelo de financiamento agregam cineastas com propostas e filmografias bastante distintas. Bruno Barreto, filho de um dos mais influentes produtores do cinema brasileiro e que dirigiu cinco filmes em Hollywood, se posiciona "totalmente contra as leis de incentivo" e defende que o Estado deve subsidiar diretamente o cinema e produzir menos filmes: "Essa lei não deu em nada. Virou teatro de picaretagem" (NAGIB, 2002, p. 96).

No entanto, aprendida a lição deixada com a extinção da Embrafilme, era bastante claro para todos que apesar de não funcionar a contento, a Lei do Audiovisual ainda era a base de sustentação do cinema brasileiro, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 1: Renúncia Fiscal Estimada por Ano/ Lei do Audiovisual (R$)

Ano	Audiovisual
1996	57.852.084
1997	79.455.826
1998	43.252.118
1999	40.469.827
2000	33.254.306

Fonte: Ministério da Cultura - http://www.minc.gov.br

Com a privatização das estatais de telecomunicação, principais parceiras do cinema brasileiro através das leis de incentivo, e o fim da estabilidade econômica do primeiro mandato de FHC, o investimento em cinema já não se mostrava um negócio tão bom. Com o abalo sísmico causado pelas denúncias e escândalos envolvendo cineastas, o mercado se retrai ainda mais. Apesar de contarem com 100% de isenção do valor investido, as empresas se mostraram temerosas em ver suas marcas associadas a projetos com pouca credibilidade.

A principal alteração especificamente na Lei do Audiovisual, realizada pela nova Secretaria do Audiovisual, aconteceu através da Carta Circular 230, de 11 de agosto de 1999. Essa Carta institui novos procedimentos e critérios para a avaliação de projetos audiovisuais e de seus proponentes. São justamente as alterações relativas ao perfil do proponente que irão causar as mais profundas alterações e polêmicas em torno da Lei do

BARROS E SILVA, Fernando. "A Central do Brasil é bela". **Folha de S. Paulo.** 28 de março de 1999. Ambos disponíveis no site Observatório da Imprensa: <http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/artigos/> .

Audiovisual. Atendendo ao *lobby* de cineastas e produtores consagrados, e com o intuito de limitar, segundo Moisés, a ação de "estreantes totalmente despreparados" ou "oportunistas" (MOISÉS, 1999, p. 6), o Ministério da Cultura estabeleceu dois tetos de captação: para estreantes o limite máximo de R$ 120 mil para cada filme produzido; enquanto realizadores com mais de dois longas no currículo poderiam captar até R$ 3 milhões por filme, podendo acumular até três projetos concomitantemente. As medidas vêm ao encontro do interesse das superproduções e de cineastas com projetos mais comerciais. Com a justificativa de não mais tratar "desiguais como iguais" (MOISÉS, 1999, p. 6), a Carta evidencia a cisão no meio cinematográfico e os privilégios de um determinado tipo de cinema e realizadores na obtenção de recursos, o que acirrou ainda mais o clima de descontentamento entre os diretores mais jovens, como Tata Amaral:

> Em primeiro lugar, o que a Lei não pode tirar do Estado é a responsabilidade de investir em filmes de baixo custo e na renovação do cinema, investir no novo, no risco, naquilo que você não sabe se vai funcionar ou não (NAGIB, 2002, p. 47).

E mesmo entre alguns mais experientes com propostas autorais, como Sylvio Back:

> Escapamos da censura militar, agora caímos na mais brutal e invisível de todas: a censura econômica, o que quer dizer que dinheiro só há e haverá para filmes hagiográficos, para filmes com espinha dobrada, filmes para-hollywoodianos, filmes pró-TV, filmes sabugos, filmes covardes (NAGIB, 2002, p. 86-87).

Mais uma vez, cineastas e o Estado, através do seu secretário do audiovisual, respondem a críticas sobre desvio de dinheiro público, práticas ilícitas e inexistência de uma política cultural para o setor com justificativas que independem dos cineastas e da política cinematográfica do Estado (BERNARDET,1990, p.3), como a má vontade das elites, que Cacá Diegues e Moisés chamaram de "vozes da intolerância" (DIEGUES, 1999, p. 4), e a ação de "estreantes totalmente despreparados" ou "oportunistas". De qualquer forma, como saldo positivo, emerge de uma vez um movimento de re-politização do meio cinematográfico e o Estado, ainda que timidamente, começa a reformular a sua política em relação ao cinema.

1.3. LUTAS INTERNAS

"Farinha pouca, meu pirão primeiro". Historicamente, o financiamento público tem dividido cineastas e produtores. Desde o final da década de 1950, quando os cineastas se

dividiram em dois polos: os nacionalistas, encabeçados por Alex Viany e Nelson Pereira dos Santos, defendiam uma industrialização aliada à afirmação da cultura nacional, amparada por uma legislação protecionista; e os chamados industrialistas-desenvolvimentistas, grupo paulista, liderado por Cavalheiro Lima, procurava não colidir com os interesses das distribuidoras norte-americanas e absorver "formas de produção e moldes artísticos estrangeiros" (RAMOS, 1983, p. 23). Nos tempos da Embrafilme, a disputa pelos recursos transformou a empresa, sediada no Rio de Janeiro, num balcão, onde paulistas acusam o favorecimento dos cariocas. Parafraseando a famosa frase atribuída a Otto Lara Rezende, "o cineasta só é solidário no câncer", passados os anos de terra arrasada no setor, no início da década de 1990, quando a classe cinematográfica parecia unida em torno da retomada da produção nacional através das leis de incentivo, ressurge um clima de lutas internas onde dois grupos se dividem em torno do direcionamento dos recursos que financiam o Cinema da Retomada naquele momento. Um grupo, formado por nomes que remetem aos tempos de Embrafilme, defende um cinema brasileiro voltado para superproduções, com filmes em menor quantidade, mas com maior poder de concorrência com o cinema americano e condições de penetração no mercado externo. Este grupo tem como principais porta-vozes Cacá Diegues, Zelito Viana, Sérgio Rezende, Luís Carlos Barreto, o principal produtor brasileiro, e seus filhos, os cineastas Bruno e Fábio Barreto.

Do outro lado da moeda, encontravam-se cineastas que defendiam uma produção voltada para filmes de orçamento médio, o que possibilitou o surgimento de novos diretores e a produção de filmes que não se curvassem tanto diante das regras da espetacularização e do mercado. Este grupo era formado por diretores que estrearam com filmes importantes na Retomada, como Carla Camurati (*Carlota Joaquina, a princesa do Brazil*, 1995), Tata Amaral (*Um Céu de estrelas*, 1996), Sandra Werneck (*Pequeno Dicionário Amoroso*, 1996), Beto Brant (*Os Matadores*, 1997), Paulo Caldas e Lírio Ferreira (*Baile Perfumado*, 1997), e cineastas experientes que sempre trabalharam com baixos orçamentos, como Carlos Reichenbach e Júlio Bressane.

Mais do que questões ideológicas, cinema de mercado x cinema de autor, ou mesmo a histórica discussão entre "cinemão" e "cineminha", que o cinema brasileiro trava desde os tempos dos estúdios, passando pela Embrafilme e ressurgindo nos anos 1990,

durante a distribuição de verbas do Prêmio Resgate,[17] o que vem à tona são as deficiências do sistema de financiamento adotado e a fragilidade da atividade cinematográfica no Brasil. Após mais um breve período de otimismo exagerado, fica evidente que o cinema brasileiro está longe de se consolidar enquanto uma indústria audiovisual. Tudo isso fica bastante cristalino no próprio discurso dos cineastas, que são unânimes em criticar o sistema de financiamento, no entanto, cada um "puxa a sardinha para o seu lado":

Sylvio Back, catarinense, que, segundo suas próprias palavras, "sempre se caracterizou pela sua autonomia de voo" (NAGIB, 2002, p. 84), sem se filiar a grupos ou escolas estéticas, atribui o estado de crise do cinema brasileiro às concessões exigidas pelo modelo de financiamento. No seu discurso fica clara a defesa de um cinema de autor, cujo realizador tem como destino-mor realizar a sua obra de arte e que tem nas estruturas e exigências do capital o seu obstáculo:

> O cinema do "renascimento do cinema brasileiro" é um cinema asséptico, um cinema pudico, descarnado politicamente, um cinema sem autoria. O cinema da retomada é um cinema anódino. Simplesmente porque a grande maioria dos patrocinadores "vigia" os roteiros, impõe cortes, veladamente provoca autocensura nos diretores-produtores, incentiva o cinema de emoções baratas (...) É uma situação dramática: depender de empresários, de diretores de marketing, de publicitários, para conseguir aprovar uma obra de arte (NAGIB, 2002, p. 86).

Paulo Thiago, produtor e diretor de filmes de orçamentos caros, e Carlos Reichenbach, cria da "boca do lixo" e diretor de baixos orçamentos, concordam com a criação de critérios seletivos para a disponibilidade das verbas. Obviamente, desde que estes critérios beneficie as suas produções, independente de uma política cultural para o setor. Assim que a Carta Circular 230, que estabelece novos critérios para a avaliação de projetos audiovisuais foi instituída, em 1999, cada um se posicionou de lados diferentes.

Não pretendo com estes exemplos questionar a validade dos argumentos apresentados pelos realizadores, mas, sim, a miopia diante dos problemas demandados por uma indústria complexa e competitiva como a do audiovisual e evidenciar um conceito de autoria reinante entre os realizadores e a exacerbada preocupação dos cineastas com o financiamento de suas obras em detrimento da sua recepção e difusão. Com a implantação

[17] O Prêmio Resgate era um concurso no qual, através da Comissão de Cinema, distribuía-se os recursos residuais da extinta Embrafilme. Financiou 46 filmes de longa-metragem entre os anos de 95 e 98, sendo considerado o marco zero da Retomada.

do sistema de financiamento através de leis de incentivo, mais uma vez, o que menos importa é o público, que é, na verdade, o verdadeiro financiador dos filmes, pois os recursos investidos nas obras decorrem da renúncia fiscal. Assim, diretores, produtores e empresas investidoras se remuneram e deduzem impostos, respectivamente, independente da difusão e performance dos filmes nas bilheterias. Suspensas as leis do mercado, eles são remunerados antes da estreia dos seus filmes.

Este pensamento não deixa de ser uma herança do Cinema Novo, que tinha um determinado conceito de "cinema de autor" como dogma. Os cinemanovistas identificam o cinema de autor à liberdade de criação e independência do cineasta diante das demais forças que tentassem cercear a sua verve criativa, artística, seja ela as estruturas do capital ou o gosto fácil do público. Na verdade, o público deveria ser confrontado e o artista jamais deveria fazer concessões para que sua obra lotasse salas. O cinema de autor, como dizia Glauber Rocha, é um cinema revolucionário: "O Cinema Novo se marginaliza da indústria porque o compromisso do Cinema Industrial é com a mentira e a exploração" (ROCHA, 1981, p. 32). O grande paradoxo é realizar uma obra revolucionária que não se comunica com as massas que deseja incitar e que exige altas cifras para a sua realização.

Para Jean-Claude Bernardet, crítico formado no ápice do movimento, existe uma limitação no pensamento de intelectuais que não conseguem perceber a necessária diversidade de temas, modelos de produção e de comunicação com os diversos públicos para a estruturação de uma indústria cinematográfica no Brasil:

> Não pensar no público é fruto de toda uma concepção desenvolvida pelos intelectuais sobre o cinema brasileiro, desde os anos 1960, referente a um cinema totalmente centrado no diretor, na ideia de um autor, cinema de arte. (...) Até hoje trabalhar para o público não é algo bem-visto entre os cineastas. Pensar em um projeto que corresponda ao gosto do público é tido como algo não-artístico; assim, o cineasta com esse pensamento passa a ser visto como um comerciante, alguém que faz concessões etc. (BERNARDET apud BALLERINI, 2012, p. 12-14).

A despeito do discurso otimista do secretário do audiovisual, José Álvaro Moisés, a fragilidade do modelo de financiamento que conseguiu retomar a produção evidencia a ausência de uma política pública para o setor. Além do descaso com as esferas de distribuição e exibição, não houve sequer uma tentativa de aproximação mais consistente entre o cinema brasileiro e os demais campos audiovisuais, o mínimo que se pode esperar de uma política cultural que tem como prioridade a sedimentação de uma "indústria do

audiovisual", expressão que perpassa todo o discurso do Ministério da Cultura. Este é mais um problema estrutural do cinema brasileiro.

José Mário Ortiz Ramos já havia detectado na década de 1970 a dificuldade da aproximação do cinema e da publicidade. Para Ramos, além das dificuldades materiais de aproximação dos dois campos, que foram incentivados de modo bem distinto pelo Estado, que tinha interesse em manter o cinema dependente do poder estatal, havia as concepções ideológicas que colocavam em choque o conceito de arte, caro aos cineastas, e de entretenimento e mercado, força motriz do campo da publicidade (RAMOS, 2004, p. 37).

Em relação à televisão também não foi muito diferente, com o preconceito dos cineastas, que a consideravam uma atividade meramente comercial, produtora de mercadorias, em contraponto com o valor artístico do cinema, produtor de bens culturais. De outro lado, sem qualquer regulamentação restritiva, a televisão importava filmes e *soap-operas* produzidos nos Estados Unidos a preços bem mais cômodos e mais próximos dos conceitos de entretenimento e diversão da indústria televisiva, e investia maciçamente na produção da sua própria dramaturgia, tornando as telenovelas um fenômeno nacional e o Brasil, onde o cinema sempre foi uma atividade cambaleante, um dos países que mais consomem sua própria dramaturgia, com as telenovelas ocupando majoritariamente o horário nobre noturno e, mais tarde, invadindo a grade vespertina com suas reprises (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO & MINC, 1998).

Ironicamente, dois dos argumentos mais utilizados para criticar *Tieta do Agreste* (1996) e *Guerra de Canudos* (1997) se mostrariam dois anos depois como caminhos para a sobrevivência do cinema nacional: a coprodução com distribuidoras estrangeiras, através da isenção de impostos sobre a remessa de lucros prevista no artigo 3º da Lei do Audiovisual (*Tieta do Agreste*), e a parceria com a televisão (*Guerra de Canudos)*.[18]

O Artigo 3° fixa o limite para renúncia fiscal do imposto de renda sobre as remessas para o exterior dos lucros decorrentes da exploração das obras audiovisuais estrangeiras no Brasil em 70% do imposto devido, cuja alíquota é de 35% sobre o valor remetido. As grandes distribuidoras estrangeiras em atividade no Brasil arrecadavam cerca de 95% das receitas das bilheterias do país, cerca de 300 milhões de dólares, o que resultaria em 70 milhões de dólares em remessa para o exterior e, consequentemente, 40 a 50 milhões

[18] *Guerra de Canudos* foi o primeiro filme brasileiro a virar minissérie e ser exibido na íntegra. O filme de 160 minutos foi dividido em quatro capítulos de 40 minutos.

de dólares, potenciais, em investimentos em coproduções por ano. No entanto, foram captados apenas 15 milhões de dólares entre os anos de 95 a 97 através desse mecanismo.

Em 2002, com o decréscimo progressivo na captação de recursos através do artigo 1º, a Lei 10.454 criou a taxa de Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e alterou o Artigo 3°da Lei do Audiovisual. A partir de então, as empresas estrangeiras que utilizam o Artigo 3° também se beneficiam com a isenção da Condecine, taxa incidente em 11% sobre o crédito ou remessa para o exterior, dos rendimentos decorrentes da exploração do mercado audiovisual brasileiro. Através deste artifício, as *majors* que não investissem em coproduções com o cinema brasileiro sofreriam uma taxação extra de 11% sobre os seus lucros. O resultado foi expressivo: em 2003, os recursos captados pelo Artigo 3° tiveram um crescimento perto da casa de 200% (ver tabela a seguir).

Tabela 2: Evolução dos Recursos Captados através do Artigo 3º

Ano	**Recursos Captados (R$ milhões)**	**Ano**	**Recursos Captados (R$ milhões)**
1995	R$ 4.031	2000	R$ 5.093
1996	R$ 6.819	2001	R$ 15.225
1997	R$ 3.848	2002	R$ 11.578
1998	R$ 4.000	2003	R$ 32.766
1999	R$ 3.865	2004	R$ 37.915

Fonte: ANCINE: <http://www.ancine.gov.br/media/SUMARIO_EXECUTIVO2005.pdf>.

Essa insólita situação transformou inimigos históricos do cinema brasileiro, as distribuidoras transnacionais, em eventuais parceiros. Em 2005, as coproduções com o cinema brasileiro respondem por metade do faturamento da Columbia, com 11,1 milhões de ingressos vendidos. Enquanto R$ 5 milhões foram repassados para a matriz, R$ 12 milhões ficaram com os produtores nacionais. Dos 16 milhões de ingressos vendidos pela Fox, quatro milhões foram resultado de produções nacionais. A Warner, que vendeu vinte milhões de ingressos no Brasil, teve mais de três milhões obtidos com filmes brasileiros. Esta estratégia dá um poder de competitividade e comercialização inédito para o filme brasileiro. Mas, como lembra Fabiano Gullane, produtor de *Carandiru* (2003), de Hector Babenco, as *majors* procuram se associar a projetos que tenham garantia de retorno: “a seleção de filmes pelas *majors* é muito comercial e nem sempre funciona. Eles deveriam ter mais coragem de assimilar uma carteira mais ampla de projetos” (GULLANE apud CALIL,

2006, p. 31). Apesar da visibilidade que dá ao filme nacional e de ajudar a criar uma demanda por um cinema brasileiro, o que por si só é bastante louvável, este mecanismo, mais uma contradição da legislação cinematográfica brasileira, torna o financiamento do cinema nacional dependente da ocupação de mercado pelo cinema americano. O que o torna um importante instrumento para a aproximação com o público familiarizado com as narrativas e estratégias de lançamento do filme hollywoodiano, mas ineficaz para a tão sonhada sedimentação de uma indústria autossustentável.

Para termos uma ideia da importância da promoção do lançamento do filme para o cinema hollywoodiano, o filme *A Profecia* (2006), de John Moore, cuja produção custou U$ 3 milhões de dólares, teve um orçamento de publicidade de U$ 6 milhões de dólares. Segundo Graeme Turner, em média, o investimento de publicidade de um filme dos grandes estúdios norte-americanos gira em torno de U$ 8 milhões de dólares (TURNER, 1997, p.18). No Brasil, as estratégias de promoção de filmes tornaram-se muito importantes para o seu sucesso de bilheteria com a entrada da Globo Filmes, braço do maior grupo midiático do país, na coprodução de filmes. Ao utilizar a sua própria grade de programação (telenovelas, minisséries, programas de variedades e auditório e até mesmo pautas para seus telejornais) como instrumento de divulgação, a empresa se torna coprodutora de filmes beneficiados com leis de incentivo e recursos do Fundo Setorial do Audiovisual sem desembolsar um centavo, apenas fazendo permutas por anúncios e abrindo espaço na sua programação. O que tem dado resultados de bilheteria bastante expressivos. Desde a sua criação, em 1997, nove entre os dez filmes mais vistos do cinema brasileiro contam com a parceria da Globo Filmes. Segundo a pesquisadora Juliana Sangion, das vinte maiores bilheterias do cinema nacional, entre os anos de 2000 e 2010, dezoito contaram com a coprodução da Globo Filmes.[19]

1.4. III CONGRESSO DE CINEMA BRASILEIRO

O agravamento da crise levou o Estado e cineastas a tomarem medidas mais práticas: a criação de uma Subcomissão de Cinema no Senado e a realização do III Congresso do Cinema Brasileiro (CBC), respectivamente. Entre os meses de julho de 1999 e julho de 2000, a Subcomissão colheu depoimento de todas as classes ligadas ao setor – produtores, cineastas, exibidores, associações profissionais e roteiristas. Relator da Subcomissão, o senador Francelino Pereira, enfatizou a necessidade de aproximação da

[19] Ver <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2011/ju502_pag9.php>. Acesso 17 de novembro de 2015.

instituição parlamentar e do "povo de cinema", que, segundo o relator, seriam os produtores, cineastas, exibidores e distribuidores, para o enfrentamento das crises cíclicas pelas quais historicamente passa o cinema brasileiro. Ao todo, aconteceram dez reuniões, sendo que os três primeiros e o último encontros contaram apenas com a participação dos senadores.

O depoimento de Gustavo Dahl, representante do "povo do cinema" que participou da quarta reunião, resume as principais queixas dos cineastas que participaram destes encontros com os parlamentares. Dahl, principal articulador do III CBC, colocou como um dos problemas centrais que concorrem para a instabilidade econômica da atividade cinematográfica no Brasil a ocupação do mercado interno pelo cinema norte-americano, o que denota a necessidade da intervenção estatal na regulamentação de políticas públicas para uma política industrial do cinema nacional, lacuna deixada com o fim da Embrafilme:

> É preciso entender que por razões históricas, de volume do próprio mercado interno, por qualidade do produto, por empenho em se ter uma política industrial continuada, o cinema americano, ao longo desses últimos oitenta anos, conseguiu impor-se em nível mundial. Ele conseguiu estabelecer uma rede internacional de distribuição e é o único cinema verdadeiramente internacional, internacionalizado. Os outros cinemas são nacionais. Isso cria uma diferença de escala brutal entre o cinema internacional e os cinemas nacionais. (...) O orçamento de um filme americano industrial equivale a todo o investimento em produção de um país como o Brasil. (BRASIL, 1999, p.11).

Paralelo às atividades da Subcomissão, o Ministério da Cultura reformulou a Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual (SDAV), que passou a se chamar Secretaria do Audiovisual (SAV), realizou diagnósticos e propôs objetivos para o cinema brasileiro nos próximos quatro anos, voltados para as "necessidades mais abrangentes do mercado, dos produtores e da sociedade brasileira" (SAV – MINISTÉRIO DA CULTURA, 2002, p. 14). A nova gestão definiu quatro dimensões estratégicas para o cinema brasileiro:

1. Apoio à produção e comercialização do audiovisual brasileiro por meio de programas especiais e concursos públicos;

2. Ampliação da difusão do cinema brasileiro no país e no exterior;

3. Formação de público para o produto audiovisual nacional, em especial, para o cinema;

4. Formação profissional para atendimento da diversidade do setor.

Já os cineastas e produtores foram buscar no Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) inspiração para reunir a classe em torno da reestruturação de uma política audiovisual no Brasil. Nas suas duas primeiras edições, em 1952 e 1953, o CBC diagnosticou os principais problemas que afligiam o cinema brasileiro naquele momento delicado, após a derrocada da Vera Cruz e da crise dos estúdios, e buscou propostas de alternativas para a instauração de um cinema em bases industriais. Quase cinquenta anos depois, em junho de 2000, o III Congresso de Cinema Brasileiro ressurge, desta vez em Porto Alegre, com novos problemas e ainda longe das tão sonhadas "bases industriais".

Presidido por Gustavo Dahl, cineasta egresso do cinema novo que já ocupou os cargos de superintendente de comercialização da Embrafilme e presidente do Concine, o III CBC acontece num momento em que o campo cinematográfico se divide e se re-politiza com as alterações instauradas pela Carta Circular 230 em relação ao perfil dos proponentes. Um dos méritos deste evento foi o de ter conseguido reunir diferentes associações, sindicatos e entidades representativas de diferentes setores do campo audiovisual. O III CBC contou com 70 delegados representando 31 entidades de cinema de nove estados brasileiros e mais de 150 observadores sem direito a voto. Além de cineastas, pela primeira vez, o evento contou também com a participação de produtores, técnicos, críticos e pesquisadores, exibidores, distribuidores e representantes de emissoras de TV públicas e privadas. O que demonstra uma preocupação em pensar e discutir propostas para o audiovisual como campo, multidimensional, espaço de hegemonias e estratégias, onde seus agentes compartilham interesses e disputas em comum, indo além da atividade cinematográfica, como nas edições anteriores.

Segundo o Relatório Final:

> O momento se caracteriza pela paralisação da produção, pelo descontrole dos mecanismos de mercado, pela falta de informações a respeito da própria realidade do mercado cinematográfico, pela ausência sistemática do cinema brasileiro nas telas da TV e pelo esgotamento dos mecanismos atuais das leis de incentivo. [20]

O Relatório Final abre anunciando a transformação do Congresso Brasileiro de Cinema em entidade permanente e já na sua primeira resolução decreta o CBC como "representante e interlocutor legítimo do Cinema Brasileiro junto ao governo e à sociedade"

[20] *Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema*. Porto Alegre, junho de 2000. Disponível na internet in: <http:// www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>. Acesso em 14 de fev. de 2002.

(meta 1). O documento aponta algumas distorções que ajudam a explicar a crise que mais uma vez ameaça a continuidade da atividade cinematográfica no país. O diagnóstico que precede as 69 ações propostas pelo III CBC traz alguns problemas que são velhos conhecidos da classe, como a ocupação ostensiva do mercado brasileiro pelo filme estrangeiro, nada menos que 90% das salas, e o investimento na produção em detrimento do investimento nos demais elos da cadeia. Nestes 17 anos em que a Lei do Audiovisual está em vigor (1993-2000), foram direcionados R$ 340 milhões para a produção e apenas R$ 25 milhões para a comercialização dos filmes. E, assim como nos dois Congressos que o precederam, mais uma vez, o Estado é convocado para assumir um papel de fomentador, regulador e fiscalizador do campo.

As principais resoluções do Congresso se concentram mesmo em relação à criação de um órgão estatal que ocupasse o vácuo deixado pelo Concine e Embrafilme, e a criação de um fundo que pudesse fomentar a produção independente das flutuações de mercado e interesses das empresas que dão substrato às leis de incentivo.

Em relação à participação do Estado, a proposta é definida na meta 4:

> Criar, no âmbito governamental, um órgão gestor da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro. Esse ÓRGÃO GESTOR deverá se posicionar, dentro do governo, ligado à Presidência da República e dele deverão participar representações do Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores.

Esta resolução deixa claro que os cineastas não reconhecem sequer uma estrutura de gestão para o audiovisual por parte do Estado. Manoel Rangel, diretor-presidente da Ancine entre os anos de 2006 e 2017, na época resumiu bem, em artigo publicado na revista Sinopse, o sentimento da classe em relação a esta demanda que não se resume apenas ao emprego dos recursos, mas também a criação de um órgão autônomo e com poder suficiente para regular e intervir nas esferas de distribuição e exibição do mercado brasileiro, amplamente dominado pelos grandes estúdios norte-americanos:

> Já está passando da hora de que alguém diga em alto e bom som o que muitos pensam, mas ninguém diz: é preciso recriar a Embrafilme. Pode não ser este o nome, certamente não será nos mesmos moldes da falecida, mas não é possível gerir a política de cinema do país sem a existência de um organismo forte e com

> autonomia para disputar espaço no mercado para o cinema brasileiro (RANGEL, 2000, p. 24).

Ao solicitar a participação de representantes dos ministérios da Cultura, das Comunicações, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e das Relações Exteriores, o III CBC pleiteia mais do que a criação de um órgão que fomente e regule o setor. Os congressistas reivindicam a criação de uma agência que compreenda a importância do campo audiovisual não só enquanto produto cultural, mas também enquanto indústria e criador de produtos para exportação. Este órgão viria a ser a Agência Nacional de Cinema (Ancine), criada em setembro de 2001, através da Medida Provisória 2228-1.

Outro tema que foi um dos pontos basilares deste congresso se referia a criação de um fundo com recursos proveniente de diversas fontes e que estabelecesse um sistema de financiamento direto de curtas e longas-metragens (meta 7). Além de recursos residuais de projetos das leis de incentivo, este fundo traz como proposta a taxação das televisões aberta e por assinatura e de comerciais importados veiculados no país (meta 6). A taxação foi criada no ano seguinte, com a alteração da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, na mesma medida provisória que criou a Ancine. O Fundo, que foi além da proposta sugerida pelo III CBC, foi criado em 2006, através da lei 11.437, e se tornou o principal mecanismo, não só de fomento, mas de desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva do audiovisual no Brasil: o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA.

Uma das principais queixas da classe era a de que o Estado, ao transformar os benefícios fiscais em política pública para o cinema, havia delegado o poder de decisão sobre o financiamento do audiovisual no país à iniciativa privada. Havia um clamor para uma intervenção direta do poder público no direcionamento e distribuição das verbas, concentrada nos estados do Rio e São Paulo e nas mãos de grandes produtores, que atraiam nomes em evidência na televisão brasileira para seus projetos, o que tornavam seus filmes eficientes instrumentos de marketing para a imagem da empresa. Tudo isso com dinheiro público. No caso da Lei do Audiovisual, o Estado chega a pagar por isso. A empresa que faz uso da lei do Audiovisual se torna investidora num filme. Assim, caso o filme dê retorno financeiro ela participa dos lucros. Mas, se o filme for um fracasso nas bilheterias, não tem problema. O seu departamento contábil lança como despesa operacional o montante "investido", já abatido como incentivo fiscal, e tem um desconto de até 25% no ano fiscal seguinte. Ou seja, no final das contas, a empresa investidora através da Lei do Audiovisual,

independente da performance do filme nas bilheterias, tem um retorno de até 125% do valor investido.

Voltando ao fundo solicitado pelo III CBC, na meta 6, os cineastas e produtores solicitam também a taxação sobre as receitas da televisão aberta, que permanecem sem qualquer atualização do marco regulatório em relação à produção audiovisual:

> 6. 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) taxação sobre as receitas de TV aberta e das operadoras de TV por assinatura; (c) taxação sobre os comerciais importados para veiculação no país (CBC, 2000, online).

Uma mudança de postura visível é percebida na relação com a TV. O Relatório dedica ênfase especial a este propósito. Das 69 ações, nove delas são dedicadas às relações entre cinema e televisão. As ações solicitam desde a contribuição de 3% sobre o faturamento das televisões abertas (meta 35); passando pela cota de tela para longas e curtas brasileiros (meta 37) e a obrigatoriedade de exibição de 30% de produção brasileira independente na sua programação (meta 36); até a criação de uma comissão permanente para coordenar a relação das emissoras de televisão com a produção independente (meta 41) e a revisão em caráter de urgência a regulamentação da TV por assinatura (meta 42). De todas estas ações, só mesmo a regulamentação da TV por assinatura, através da lei 12.485, conhecida como Lei da TV Paga, foi à frente.

Em relação às novas tecnologias, os congressistas foram cautelosos. Apesar de reconhecerem o potencial de novos negócios, dando escoamento à produção brasileira já existente e abrindo espaço para novos produtos, o diagnóstico "exige extremo cuidado e atenção constante" para que estas não se tornem novas ameaças de ocupação do mercado nacional por empresas e produtos estrangeiros". Nas três metas dedicadas às novas tecnologias, 44 a 46, as ações se restringem a questões técnicas, como a redefinição de obra audiovisual (meta 44) e a capacitação técnica e atualização profissional (metas 45 e 46). Infelizmente, em nenhum momento o III CBC vislumbra as oportunidades de difusão do audiovisual brasileiro abertas pela internet, que em 2000 já demonstrava um potencial que ainda tinha a muito a ser explorado.

No que concerne à exibição (metas 27 a 33), o que podemos perceber é que as ações sugeridas se concentram na modernização de salas e sua desconcentração das grandes cidades, solicitando a inauguração de circuitos populares em periferias e salas em cidades do

interior. No entanto, não há qualquer menção a criação de espaços alternativos, como a adaptação de teatros e centros de cultura ou mesmo o apoio a formação e disseminação de cineclubes, espaço, historicamente, fundamental para a formação e difusão do cinema brasileiro.

1.5. GRUPO EXECUTIVO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA DO BRASIL (GEDIC)

Dividido e sem credibilidade junto ao público, à imprensa e ao mercado, o setor cinematográfico tenta suturar as fissuras através de um discurso político em que, mais uma vez, o Estado é convocado a sair do papel intermediador e assumir um papel de fomentador e regulador do campo. Só que, desta vez, através do III CBC, além de diretores e produtores, o diálogo foi estabelecido com as diversas classes que compõem o setor e com o governo, de forma interministerial. O êxito do CBC, agora entidade permanente, fica comprovado com a criação, no âmbito do Ministério da Cultura, do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil (Gedic).

Formado por representantes de sete ministérios e um subgrupo executivo, o Gedic segue o pensamento defendido pelo CBC, ao estabelecer uma nova interlocução, interministerial e intersetorial, entre o governo e cinema brasileiro. O Grupo era composto pelos ministros: Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Pedro Parente, também presidente do Gedic; Chefe da Secretária-geral da Presidência da República, Aloysio Nunes Ferreira; Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República, Andrea Matarazzo; da Cultura, Francisco Weffort; das Comunicações, Pimenta da Veiga; Fazenda, Pedro Malan e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Alcides Tápias. O subgrupo executivo, responsável pela redação do pré-projeto de planejamento estratégico (Sumário Executivo), era formado por representantes dos diferentes setores da cadeia produtiva do audiovisual: o produtor Luiz Carlos Barreto, o exibidor Luiz Severiano Ribeiro Neto, o distribuidor Rodrigo Saturnino Braga, o diretor da Rede Globo de televisão e presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Evandro Guimarães, o cineasta Carlos Diegues, e o pesquisador e também cineasta, Gustavo Dahl, coordenador do subgrupo.

O Grupo, criado por Decreto do Presidente da República, no dia 13 de setembro de 2000,[21] portanto, apenas 43 dias após o fim do III CBC, tem como objetivo "articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a

[21] O Decreto que criou o Gedic não possui número, sendo identificado apenas pela sua data.

indústria do cinema no Brasil" (BRASIL, 2000, p. 1). Para isso, o Gedic estabelece um alargamento do conceito de "indústria do cinema", incorporando as suas janelas ancilares de distribuição e exibição, como televisão, vídeo, DVD, indo além do conceito de cinema enquanto projeção de filmes em salas de exibição específicas.

Para a pesquisadora Lia Bahia, a própria concepção do Gedic destaca o caráter industrial do cinema e propõe uma mudança estratégica. Para isso, utiliza caminhos diferentes dos trilhados no passado para o enfrentamento dos velhos e novos obstáculos que o cinema brasileiro tem de superar em busca do seu fortalecimento. Este pensamento aponta um novo caminho para as políticas públicas para o audiovisual, com um deslocamento da defesa da indústria do audiovisual brasileiro, como observa a autora, do campo estético para o eixo mercadológico.

Na verdade, Gustavo Dahl já defendia a centralidade do mercado na década de 1970, quando ocupava o cargo de superintendente de comercialização na Embrafilme e escreveu o artigo "Mercado é cultura" (DAHL, 1977). Segundo Arthur Autran, o germe deste ideário já se encontrava no discurso de outro cineasta egresso do Cinema Novo e ferrenho defensor do discurso do cinema como instrumento de identidade nacional no cinema brasileiro, Nelson Pereira dos Santos.

> Eu acho que é uma perda de tempo ficar discutindo o que venha a ser cultura brasileira. Devemos pensar fundamentalmente nesse problema de mercado. O agente cultural brasileiro, seja ele escritor, cineasta, músico, ator ou qualquer pessoa de criação tem um mercado restrito porque até hoje compete com o produto importado, disputando o mesmo consumidor. E não veem a grande massa que espera por eles (SANTOS a*pud* AUTRAN, 2008, p. 89).

O Gedic vai além deste pensamento defendido por Dahl na década de 1970 e como definiria anos mais tarde o seu coordenador, "Cultura é mercado" (ANCINE, 2007, p. 10). O Grupo transformou as resoluções do IIII CBC em uma série de medidas que, segundo seus membros, promoveriam o desenvolvimento articulado da cadeia produtiva do audiovisual, entre os anos de 2001 e 2006, para, a partir de então, alcançar a tão sonhada condição de autossuficiência para o cinema brasileiro. Segundo o Sumário Executivo:

> Elas *(as medidas)* constituem um ponto de partida de um processo a ser desenvolvido e implementado no decorrer dos dois próximos anos e a ser complementado dinamicamente nos anos subsequentes, à base de um planejamento estratégico, que abranja o período de

> 2001 a 2006, e daí em diante, alcançando-se a autossustentabilidade do setor (GEDIC, 2001, online).

Em março de 2001, o Gedic concluiu o pré-projeto de planejamento estratégico com a recomendação de um pacote de cinco ações que serão as bases da Medida Provisória número 2.228-18, de 2001, e, segundo o Sumário Executivo, servirá de ponte que "viabilizará a passagem do cinema brasileiro da fase voluntarista-artesanal para uma etapa industrial autossustentável, sem perda de sua originalidade temática e sua autenticidade nacional" (GEDIC, 2001, online).

1. Criação de um órgão gestor para o audiovisual, no modelo de Agência;
2. Redefinição e expansão das funções da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura;
3. Criação de um fundo financeiro;
4. Reforma da legislação existente para o cinema;
5. Formulação de uma legislação para televisão.

O pacote de medidas recomendadas pelo Gedic demonstra claramente a preocupação com a construção de uma indústria audiovisual no Brasil, integrada e que contemple todos os elos da sua cadeia produtiva, com enfoque especial no seu caráter mercadológico. Para isso, o órgão gestor, sugerido na medida 1, não deve ter qualquer caráter paternalista ou intervencionista, estabelecer parâmetros que promovam a isonomia competitiva e ter como meta principal a autossustentabilidade. Em consonância com o sistema de agências reguladoras, modelo de regulação dos interesses dos consumidores, iniciativa privada e governo adotado no governo FHC, o Gedic sugere a criação de uma agência como forma de evitar os antigos vícios da Embrafilme (paternalismo e intervencionismo), que em forma de autarquia, possa regular o setor de forma independente, sem as pressões do governo do momento.

Segundo o Sumário Executivo, esta agência em como função básica:

> (...) normatizar, fiscalizar, controlar o cumprimento da legislação, moderar e administrar eventuais conflitos e interesses entre os diferentes agentes do mercado, estabelecer critérios e procedimentos para a alocação de recursos governamentais para o desenvolvimento dos diferentes setores da atividade; estabelecer ligação com as diversas instâncias governamentais federais, estaduais e municipais (GEDIC, 2001, online).

A Redefinição e expansão das funções da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, medida 2, é o outro lado da moeda das ações do órgão gestor. Se a Agência representa a dimensão econômica do planejamento estratégico do Gedic, a expansão da SAV responderia pela dimensão simbólica, ter uma "função de alavancadora da atividade cultural cinematográfica" (GEDIC, 2001, online), voltada para o caráter estritamente cultural do setor. Dentro do novo raio de ação, a SAV deve incorporar o CTAV (Centro Técnico Audiovisual)- DECINE-FUNARTE e propor ações para:

> (...) política de fomento à produção de curta e média metragens, bem como filmes ficcionais de longa-metragem (primeiros filmes, experimentação de linguagem etc.), absorver ou estabelecer convênios com cinematecas existentes, ocupando-se também da política de formação de público, concursos, premiações, mostras e festivais nacionais e internacionais (GEDIC, 2001, online).

O Sumário Executivo estipula também que a Secretaria tem como funções básicas as atividades nas áreas de preservação e memória, formação de público, divulgação e difusão do cinema brasileiro no Brasil e no exterior, e ainda exercendo intensa ação de animação cultural articulada com Ministério das Relações Exteriores e Embratur, o que demarca o seu campo de atuação em relação a Agência. A SAV teria como fonte de recursos o Orçamento da União, um percentual do Fundo Nacional de Cultura e um Percentual do Fundo Financeiro que viria a ser criado.

A criação de um fundo financeiro, medida 3, vem preencher o vazio deixado pelo aporte financeiro direto no setor, que ficou órfão desde o fim da Embrafilme. O Gedic aperfeiçoa a ideia sugerida pelo Relatório Final do III CBC (meta 6). O Grupo formula um fundo que contemple os diversos setores que compõem a cadeia produtiva do audiovisual: produção, distribuição, exibição, exportação e infraestrutura técnica da atividade. O fundo não só financia diretamente os projetos, como também concede empréstimos e avaliza operações nos diversos setores da atividade cinematográfica e "será administrado e operado pelo BNDES ou outro agente financeiro estatal com critérios e regras estabelecidas pela AGÊNCIA" (GEDIC, 2001, online).

Este fundo não dependeria apenas de recursos orçamentários da União e seria estimulado por diversas fontes, a principal delas seria a contribuição para o desenvolvimento do cinema brasileiro (Condecine). Além da Condecine e dos recursos orçamentários (diferença entre os recursos captados através de renúncia fiscal e o teto estabelecido pelo governo), o Sumário propõe outras fontes de recursos para o Fundo:

> a) Percentual de 4% sobre o faturamento publicitário das televisões de sinais abertos e por assinatura. Os recursos aportados por cada televisão seriam contabilizados em favor de cada uma separadamente, para que cada TV possa aplicá-los em coproduções e aquisições de direitos de antena de filmes de produtores independentes, previamente qualificados pela AGÊNCIA.
>
> b) Estabelecer percentual sobre venda de aparelhos monitores de TV, videocassete, fitas de vídeo virgens e impressoras, aparelhos de vídeo doméstico, DVD, a exemplo de países como Alemanha, Inglaterra, França, Espanha, Argentina. (vide projeto de modificação do decreto-lei 1900).
>
> c) Percentual sobre as loterias exploradas pela Caixa Econômica (consultar legislação inglesa e Argentina).
>
> d) Recursos orçamentários durante o período de implementação do Plano estratégico 2001 a 2006 (GEDIC, 2001, online).

A quarta medida, a Reforma da legislação existente para o cinema, não solicita uma mudança real no modelo de financiamento através de leis de incentivo. Ao contrário, pede a prorrogação da Lei do audiovisual até o ano de 2010 e a criação, dentro desta lei, de um fundo de investimentos para a aplicação em pacotes de filmes (Lei 8685). Nesta medida, o Gedic solicita também a devolução das atividades de regulação e fiscalização para o Estado, a redefinição do conceito de produção cinematográfica, a criação de cota de tela para o sistema de televisão (Lei 8401), a atualização dos valores da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e a inclusão, como contribuintes, dos segmentos de novas tecnologias, como TV a cabo, satélite, DVD e Internet, que não estavam previstos neste decreto, que foi redigido em 1975 (Decreto-Lei 1900).

O ponto mais controverso desta medida se refere à inclusão de novos atores na Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Além da taxação de novas tecnologias, a alteração do Decreto impõe alíquotas também à difusão do produto importado, incidindo a cobrança de impostos sobre o número de cópias, ao invés do número de títulos, o que afetaria a produção dos *blockbusters* do cinema americano, que invadem o mercado nacional com centenas de cópias. Apesar de ainda estarem em estudo, a possibilidade destas medidas chegarem ao Congresso Nacional causou reações imediatas da *Motion Pictures Association of America* (MPAA), uma espécie de sindicato que representa os seis maiores estúdios de cinema do mundo (Disney, NBC Universal, Fox, Warner, Sony e Paramount) e tem status de ministério na Casa Branca, e da *Television Association of*

Programmers for Latin America (TAP), representante das programadoras de televisão a cabo estrangeiras no Brasil.

A MPAA contra-atacou através de duas cartas enviadas para ao ministro Pedro Parente, presidente do Gedic. A primeira de Jack Valenti, onde o presidente da MPAA expressa sua preocupação com as medidas propostas pelo Grupo e o futuro das "relações da nossa indústria em seu país e as relações de troca entre os dois países" (ALMEIDA, 2001, online). Steve Solot, vice-presidente da MPAA é mais incisivo. Na carta enviada no dia 15 de junho 2001, depois distribuída à imprensa e publicada na íntegra no site E-pipoca, o representante da MPAA no Brasil reivindica a participação nas reuniões do Gedic e aponta como fator importante para o crescimento do cinema brasileiro o "combate à pirataria". Convenhamos, para quem ocupa sequer 10% do seu próprio *market share*, a pirataria é o menor dos problemas.

Solot (2001, online) enumera dez tópicos onde aponta elementos de parceria e aumento de produtividade do cinema brasileiro com o apoio da MPAA e finaliza definindo que o "objetivo da MPAA e suas associadas em contribuir com o debate sobre a nova regulamentação cinematográfica é o de fortalecer ainda mais a parceria que já existe com o cinema nacional". O executivo só esqueceu de dizer que a parceria da MPAA com o cinema brasileiro, seja como coprodutora ou distribuidora, se dá por meio de recursos de renúncia fiscal, através da isenção de impostos sobre a remessa de lucros, prevista no artigo 3 da lei do Audiovisual, investimento que ainda isenta as distribuidoras do pagamento dos 11% da Condecine, alterada em 2001. É sintomático que a partir da alteração da Condecine o investimento através do artigo 3 cresceu 200% entre os anos de 2001 e 2003.

Uma curiosidade: Steve Solot, que foi vice-presidente da MPAA na América Latina entre os anos de 1995 e 2008, assumiu, em 2009, a presidência da *Rio Film Comission* (RFC), escritório patrocinado pela prefeitura do Rio de Janeiro que, segundo seu site, "atua como balcão único capaz de oferecer o suporte completo para a realização de produções em todo o estado do Rio". Em 2015, em entrevista ao jornal O Globo, Solot disse que durante os anos na MPAA tinha "dupla identidade" e que assim como os produtores de cinema, "tinha um discurso em público e outro em casa" (SOLOT, 2015, online). Mais do que uma curiosidade, este fato é resultado de uma transição dos caminhos perseguidos pelas políticas públicas para o cinema brasileiro neste século, cada vez mais afinadas com as questões de mercado e menos preocupadas com a ideologia, ponto que sempre norteou o discurso de cineastas e produtores.

A TAP, através de sua representante no Brasil, Mary Pitelli, também envia uma carta ao presidente do Gedic, desta vez o tom é de retaliação e ameaça. A organização representante das programadoras de televisão americanas, que não deixa de ser um braço da MPAA, haja vista que os grandes estúdios também atuam na televisão, adverte Pedro Parente:

> As medidas aventadas pelo Gedic são protecionistas e trarão impacto altamente negativo nas atividades das redes de programadores de TV por assinatura que integram a nossa associação. Em vista disto, cumpre-nos alertar sobre a concreta possibilidade de algumas de nossas associadas cessarem suas atividades em território brasileiro, o que resultará no fim de fornecimento de programação para o Brasil (Mary Pitelli *apud* ALMEIDA, 2001, online).

O Gedic rechaçou de forma veemente qualquer interferência de associações estrangeiras na formulação de legislações brasileira. Para Luís Carlos Barreto, um dos membros do Gedic, é inadmissível a reivindicação de entidades estrangeiras na participação da confecção de leis brasileiras: "Uma instituição americana não pode reclamar por não ser consultada a respeito da elaboração da regulamentação do mercado interno de um país. É uma atitude colonialista. Eu me senti insultado por eles" (ALMEIDA, 2001, online). Cacá Diegues, cineasta participante do Gedic, elogiou posicionamento do governo e lembrou que, inclusive nos Estados Unidos, o cinema está organizado em termos de leis e encargos (ALMEIDA, 2001, online).

Com razão, Barreto afirma que o que aterroriza as emissoras é a taxação de imagens transmitidas via satélite, o que para o produtor configura um "contrabando de imagens". Percebido que as cartas enviadas aos ministérios brasileiro, em tom de ameaça, não surtiram o efeito desejado, ao contrário, soou como uma intervenção de corporações estrangeiras na elaboração de leis no Brasil, a TAP e a MPAA reconheceram o tom equivocado dos seus discursos, o que não quer dizer que jogaram a toalha. A TAP criou uma sucursal no Brasil, a TAP Brasil, e buscou aproximação com políticos brasileiros.

Mas o Gedic ainda tinha uma pulga atrás da orelha: como vazaram informações de reuniões sigilosas, nas quais nenhum membro saía com qualquer documento, e chegaram aos ouvidos da MPAA e da TAP? "É um mistério que renderia muitas teorias conspiratórias nas mãos de um Oliver Stone", brinca Barretão, que é um dos sócios do Canal Brasil. Este vazamento de informações não se restringiu aos ouvidos e interesse norte-americanos. As televisões brasileiras reagiram de forma muito mais agressiva e eficiente em relação a

qualquer taxação dos seus lucros e regulação das suas atividades visando a integração entre as economias da indústria televisiva e do cinema.

A Formulação de uma legislação para televisão, quinta medida sugerida pelo Grupo, propõe a taxação de 4% sobre o faturamento das televisões abertas com publicidade para a coprodução e aquisição de direitos de antena dos filmes brasileiros de produção independente. Direito de antena nada mais é do que a aquisição dos direitos de exibição do filme em rede aberta. Esta taxação segue o modelo de financiamento das legislações espanhola e francesa. No entanto, no Brasil a indústria de conteúdos para a televisão foi desenvolvida de forma vertical, com a concentração da cadeia produtiva retida pelo próprio canal televisivo. Diferente de outros países, onde não só são taxados os seus faturamentos publicitários, como só é permitida a produção de conteúdo jornalístico pelo próprio canal de *broadcasting*. Nos Estados Unidos, maior produtor audiovisual do planeta, as emissoras só podem produzir 30% do seu conteúdo, o que se esgota com os programas jornalísticos, esportivos e *talk-shows* (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO & MINC, 1998). O resultado desta distorção e desregulamentação foi a concentração de audiência e verbas publicitárias em um só canal. Como advertiu Nelson Hoineff:

> Assim como o alcoolismo só começa a ficar perigoso quando o alcoólatra não admite que bebe, as distorções se agravam quando ninguém mais se horroriza com elas. Hoje ninguém se espanta que 80 milhões de brasileiros consumam todas as noites o mesmo produto cultural; que a produção regional tenha se transformado, no máximo, em bandejas de borboletas; que redes nacionais de televisão vivam em estados tão patéticos de penúria econômica e cultural; que mais de duzentas redes internacionais de TV por assinatura sejam importadas sem a mais tênue contrapartida; que nenhuma rede independente de TV por assinatura tenha sido criada no Brasil, contra mais de 400 nos EUA; que a produção nacional independente responda por menos de 0,5% dos *lineups* das operadoras de DBS.
> Não é razoável também que a televisão aberta brasileira produza quase 100% do que veicula, e muito menos que a produção minimamente consequente se restrinja a uma única rede (HOINEFF, 2001, online).

1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise das leis de incentivo trouxe à tona uma série de problemas que o cinema brasileiro no período da Retomada mascarou. Com o desmonte das instituições de patrocínio, normalização e fiscalização da atividade cinematográfica no início da década de

1990, cineastas e produtores se voltaram para a retomada da produção de filmes e o Estado, dentro do ideário neoliberal que preponderava nas políticas públicas naquele momento, implantou as leis de incentivo como mecanismo de promoção à atividade no país. Com a queda da produção, que em 1992 ocupou apenas 0,05% do mercado interno, com apenas três filmes produzidos, a Lei do Audiovisual respondeu aos anseios imediatos da classe cinematográfica, que pleiteava uma lei específica para o cinema que atraísse investidores num momento em que a crise chegou ao seu auge.

Previsto no art. 174 da Constituição de 1988, o incentivo fiscal é um instrumento utilizado pelo governo para estimular segmentos de interesse estratégico, sejam eles dos campos econômico, cultural ou social, para que o setor tenha um impulso inicial e, em seguida, após a sociedade e o mercado perceberem a sua importância, possa andar com suas próprias pernas. Ou seja, é um estimulo com objetivos, cronograma e metas traçadas, não é uma política cultural ou econômica para sustentar um determinado setor *ad infinitum*. Prevista para vigorar até o exercício fiscal de 2003, a Lei do Audiovisual já foi prorrogada quatro vezes. A primeira, através da MP 2228, de 2001, prorrogou até 2010; a segunda, até 2016; a terceira, até 2017, e a quarta até dezembro de 2019. Ainda que seja alvo de críticas por parte de cineastas e do próprio ex-Ministro da Cultura, Juca Ferreira, a Lei do Audiovisual continua sendo um dos pilares do financiamento do setor no Brasil. Segundo o relatório da Ancine, em 2017, foram investidos R$ 366.677.213,76 através dos mecanismos desta lei.[22] No entanto, num país onde a indústria automobilística teve em 12 anos (2008-2019) uma renúncia fiscal de R$ 34,6 bilhões e que em 2019 já tem garantido um incentivo fiscal de R$ 7,2 bilhões,[23] a renúncia fiscal para o audiovisual pesa como uma pluma, ainda mais se colocarmos na balança do custo-benefício. Enquanto a indústria de automóveis que contribuiu com 4% do PIB no ano de 2018 é brindada com incentivo fiscal de R$ 7,2 bilhões em 2019, quase 5 bilhões a mais do que no ano anterior, as leis de incentivo à cultura estão cada vez mais na berlinda. A Lei do Audiovisual cuja renúncia em 2017 foi de R$ 336,6 milhões, o que representa um terço dos investimentos públicos no setor que contribui com 0,46% do PIB e gera R$ 2 bilhões de impostos diretos ao ano e mais de 94 mil empregos

[22] Ver: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/810_0.pdf >.

[23] Ver https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,beneficios-fiscais-para-montadoras-atingirao-recorde-de-r-7-2-bi-em-2019,70002503984.

diretos.[24] Ou seja, é preciso corrigir suas imperfeições, já apontadas ao longo deste capítulo, mas não extingui-la.

No discurso da classe cinematográfica – presente nas 69 metas do III CBC, nos depoimentos do "povo do cinema" na Subcomissão do Senado e nas cinco medidas do Gedic – é possível percebermos três reivindicações centrais:

> 1. A participação efetiva do Estado na normalização, regulação e financiamento direto da produção, através de um órgão autônomo, que sua sobrevivência independa da canetada do governante do momento;
> 2. Criação de um fundo de investimento e empréstimo;
> 3. Legislação que promova a integração entre cinema e televisão (CBC, 2000, online).

Fica evidente uma preocupação com a construção de um projeto industrial para o cinema que possa superar as deficiências demonstradas pelo modelo de leis de incentivo, que se mostraram insuficientes para a contemplação dos elos da cadeia produtiva e gerar a autossustentabilidade do setor. Para isso, os cineastas e produtores elegem o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) como gestor deste cinema industrial solicitado pela classe. Luís Carlos Barreto resume bem as desconfianças da classe em relação ao Ministério da Cultura, no sentido de proporcionar as condições para um cinema industrial no país. Para o produtor, o MinC era um órgão sem "a cultura econômica nem gerencial suficiente para administrar uma atividade com a importância estratégica do cinema" (BARRETO *apud* MEDEIROS, 2000, p.1). Cacá Diegues até admite a pasta como administradora desta nova agenda, desde que haja a intervenção de outros Ministérios e Agências do governo em pontos específicos (DIEGUES, 2000, online).

No entanto, as propostas apresentadas para a industrialização do cinema brasileiro no III CBC e Gedic ainda incorrem num pensamento similar ao defendido pelos industrialistas nos I e II CBC e no Grupo Executivo da Industria Cinematográfica (Geicine), nas décadas de 1950 e 1960. Próximo a uma ética cristã, em que o cinema brasileiro é um herói, virtuoso por características intrínsecas, e veículo de difusão e construção da identidade cultural do país e, como tal, um setor estratégico, basta que lhe sejam dadas condições de competitividade isonômica para que aconteça o seu triunfo diante do "dragão

[24]Ver site do Ministério da Cultura: http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/impacto-do-setor-audiovisual-na-economia-e-destaque-em-evento/10883.

da maldade", o cinema norte-americano. Para isso, é reivindicada a intervenção estatal, que, neste discurso, surge como um "poder divino", acima do bem e do mal, uma força reguladora capaz e suficiente de proporcionar tais condições de ocupação do mercado interno. Prevalece neste pensamento mais uma moral decorrente de um ideal a ser alcançado e se deixa em segundo plano as reais condições objetivas e subjetivas para se atingir metas pré-estabelecidas.

O termo cinema industrial ainda está associado à produção constante de filmes e à regulação do mercado, enquanto as estratégias de comunicação e formação de público são deixadas em segundo plano. Para Artur Autran, o cinema brasileiro nunca se industrializou efetivamente. Na sua pesquisa que tem como recorte cronológico os anos de 1924 a 1990, Autran parte do conceito de industrialização enquanto processo, exposto por Gabriel Cohn. O sociólogo entende que o processo de industrialização de um setor se dá pela transformação global de um sistema econômico-social de base não-industrial através de um conjunto articulado de mudanças e não apenas pela criação de indústrias, o que pode configurar um "surto industrial" sem continuidade (COHN, 1974, p. 283-284). Para Autran, até o ano de 1990, o cinema brasileiro não se industrializou, apesar de tentativas importantes, como nos anos 1950, com a Vera Cruz, e posteriormente, com a Embrafilme (AUTRAN, 2004, p. 8). Pensamento que pode ser atualizado, tranquilamente, nos dias de hoje. Pois, apesar de uma produção constante, em torno de 100 filmes anualmente, bastou uma liminar que isentava as empresas de telefonia móvel de recolher a Condecine para que o fantasma de mais um fim de um ciclo produtivo assombrasse o cinema brasileiro.

> Historiadores e cineastas apresentam essa concepção de descontinuidade da história do cinema brasileiro em decorrência da dificuldade em se manter a produção de longas-metragens em níveis quantitativos expressivos e da recorrente falta de acesso do produto ao mercado. Significativo desse quadro geral é o fato de que o cinema brasileiro nunca conseguiu se industrializar efetivamente (Autran, 2010, p. 16).

Não é apenas com ideias e força de vontade que transformações podem ser feitas no pensamento industrial do cinema brasileiro, é necessária a dialética entre as condições materiais e sociais para que estas transformações sejam realizadas. Ou seja, mais do que a produção constante e a regulação para o seu escoamento, torna-se imprescindível a reinclusão do público banido das salas, seja por fatores econômicos, estéticos ou geográficos, e a formação de um novo público em janelas ancilares que cada vez mais se multiplicam. Caso contrário, estaremos fadados à produção de cultura inerte, obras

espectrais que não circulam e não se comunicam, num mercado doméstico canibalizado, onde filmes nacionais de diversos nichos e orçamentos disputam espaço das cotas de tela e "salas de arte" entre si. Obviamente, os filmes que não dispõem de recursos para divulgação, que encontram seu público no boca-a-boca, dificilmente passarão da primeira semana em cartaz num mercado competitivo e com grande número de estreias.

No seu depoimento à Subcomissão do Senado, Cacá Diegues toca num dos pontos nevrálgicos da queda de público do filme nacional: a exclusão de um determinado público popular das salas, justamente aquele que sempre garantiu as bilheterias dos ciclos de sucesso do cinema nacional, como a Atlântida, a Vera Cruz e as pornochanchadas.

> Pois justamente esse público que deixou de ir ao cinema, é aquele que tradicionalmente sempre fez o sucesso de nossos filmes, em todos os ciclos anteriores – o público popular que se deseja ver representado na tela sempre foi, histórica e estatisticamente, o público por excelência dos filmes brasileiros. Transformado em lazer típico de classe média, o espetáculo cinematográfico, entre nós, foi absorvido pela cultura de "shopping-center", destinado exatamente à parcela da população que, alimentada por sonhos e ficções de um "primeiro mundo" hipotético, se recusa a reconhecer e se introduzir em nossa realidade, tem dificuldade em assumir sua identidade cultural brasileira, condição ontológica do audiovisual produzido em nosso país (DIEGUES, 2000, Online).

Com um market share de 9%, uma sala de cinema para cada 125 mil habitantes e 1.400 salas concentradas geograficamente em 8% das cidades brasileiras (dados de 2000), podemos perceber que a difusão e consumo do cinema brasileiro exigia ações que contemplassem a formação de um público potencial para seus filmes, público este que sequer frequentavam as salas. Em 2000, o IBGE estimava a população brasileira em cerca de 160 milhões de habitantes, destes apenas 6% frequentava o cinema, com uma venda de 70 milhões de ingressos por ano. Para termos uma ideia, neste mesmo período, na França, 50 milhões de habitantes compravam 155 milhões de ingressos por ano, nas 4.000 salas existentes no país. Nos Estados Unidos, suas 24 mil salas vendiam cerca de 1 bilhão e 300 mil ingressos para uma população de 300 milhões de habitantes. Infelizmente, esta interessante análise de Cacá Diegues ficou em segundo plano no desenvolvimento das políticas públicas neste novo ciclo.

Em 2015, apesar de implantada as principais medidas sugeridas pelo CBC e Gedic e avanços em relação ao *market share* e a ocupação de espaço na televisão, após a Lei 12.485, o panorama em relação à exibição não mudou muito. Com uma população estimada

em 204 milhões, a Ancine comemorou em 2015, ao superar o número de 3 mil salas de cinema concentradas em apenas 580 cidades brasileiras, o que dá uma sala para cada 68 mil habitantes. Em 2017, este número cai para 64.431 habitantes por sala com o aumento do número de cinemas que chega a 3.223 salas. Como grande parte dos filmes brasileiros só são exibidos nos cinemas, podemos dizer que apenas os moradores de 396 dos 5.570 municípios brasileiros têm a possibilidade comprar ingressos para assistir a um produto financiado com recursos públicos sem ter que sair da sua cidade (ANCINE, 2017, p. 69). Em 1975 o Brasil tinha uma sala para cada 30 mil habitantes, 80% delas em cidades do interior. Em países com realidades parecidas com o Brasil, como o México, existe uma sala para cada 21 mil habitantes, e a Argentina, onde há uma para cada 48 mil habitantes. Mas vale lembrar que em 2009 a proporção de salas por habitantes no Brasil era de 91,7 hab/ sala (ANCINE, 2015, p. 7). Em outra pesquisa, esta realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2010, aponta que 54% dos brasileiros nunca foram ao cinema e que apenas 9% frequentam as salas pelo menos uma vez por mês, o que nos mostra que ainda existe um imenso mercado potencial a ser explorado pelo filme brasileiro (IPEA, 2010, p.11).

Enfim, com a promulgação da Medida Provisória 2.228-1, que "estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE" e "altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional", o cinema brasileiro entra oficialmente em mais um dos seus ciclos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, Desenvolvimento e Mercado.** Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.

ALMEIDA, Carlos Helí. A Ameaça americana. **Jornal do Brasil**, 26 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/qtv010820018.htm>. Acesso em 12 de junho de 2015.

ANCINE. **Relatório de Atividades – 5 anos**. Rio de Janeiro, RJ, 2007.

_____. **Bilheterias: 2002-2014**. Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2101-22052015.pdf>. Acesso em 15de dez. de 2015.

_____ . **Informe de acompanhamento do mercado**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2014/SalasExibicao/InformeAnualExibicao2014_VersaoPublicacao.pdf>. Acesso em 15/10/2015. 2015.

ARAÚJO, Vicente de Paula. **A Bela Época do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

ARMES, Roy. **On Video: o significado do vídeo nos meios de comunicação**. São Paulo: Summus Editorial, 1999.

AUTRAN, Arthur. "*As Concepções de Público no pensamento industrial cinematográfico"*. In: Revista **FAMECOS** – Porto Alegre nº 36 – agosto de *2008*, pp 84-90, 2008.

_____ . **O Pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. Tese de doutorado. Campinas, SP: [s.n], 2004.

BAHIA, Lia. Políticas de integração entre cinema e televisão no Brasil nos anos 2000: estratégias, negociações e contradições. In: **Confederación Iberoamericana de Asociaciones Científicas y Académicas de la Comunicación**, 2011. Disponível em: < http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Televis%C3%A3o/63451279.html>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

BALLERINI, Franthiesco. **Cinema brasileiro no século XXI**. São Paulo, SP. Cinema brasileiro no século XXI. São Paulo, SP. Summus Editorial, 2002.

BERNARDET, Jean-Claude. **O que é cinema.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____ . **Historiografia Clássica do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Annablume, 1995.

_____. A crise do cinema brasileiro e o plano Collor. **Folha de S Paulo**. Ilustrada, 23 de jun. de 1990.

BOTELHO, Isaura [et al]. **Marketing cultural:** investimento com qualidade. São Pulo: informações culturais, 1998.

BRASIL. DECRETO DE 13 DE SETEMBRO DE 2000. Cria o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/legislacao/decretos/decreto-de-13-de-setembro-de-2000>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

_____ . Senado Federal. Subcomissão do Cinema Brasileiro. Ata da 4ª Reunião Ordinária. Depoimento de Gustavo Dahl. 05 out. 1999.

CALIL, Carlos Augusto. “Cinema e Indústria”. IN: XAVIER, Ismail (Org.). **O Cinema no século**. Imago Editora. Rio de Janeiro, 1996, pp 44-69.

_____ . “Legislação do cinema no Brasil”. In: **Contextualização da Indústria Audiovisual brasileira e o papel da Ancine**. Curso de Formação da Ancine, 2006.

CBC. **Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema**. Disponível na internet in: <http:// www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>. Acesso em 14 de fev. de 2002. Porto Alegre, junho de 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). Brasil em perspectiva. São Paulo: Difel, 1974.

COUTO, José Geraldo. Brasil vive ‘boom’ cinematográfico. **Folha de São Paulo**, Ilustrada, p.1, 30 de Dezembro de 1994.

DAHL, Gustavo. Mercado é cultura. In: **Cultura**, Brasília, v. VI, n. 24, jan. mar. 1977.

DIEGUES, Cacá. O Horror do espelho. **O Estado de S. Paulo**. 1 de jun. de 1999, Cad.2, p.4

_____ . O cinema que o país merece (resumo do depoimento prestado por Carlos Diegues à subcomissão de Cinema do Senado Federal, em 8 de junho de 2000). Disponível em <http://www.carlosdiegues.com.br/artigos/depoimento.htm>. Acesso 12 de dez. de 2015, 08 de jun. de 2000.

EARP, F; SROULEVICH, H. **O mercado de cinema no Brasil.** Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto04112.pdf>. Acesso 12 de novembro de 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO & MinC. **Pesquisa de Economia da Cultura**, 1998. Disponível online in: <http://www.minc.gov.br/textos/tm06.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2001.

GEDIC – GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA: **Pré-projeto de planejamento estratégico**: sumário executivo**.** Disponível em: < http:// aptc.org.br/bliblioteca/gedic02.htm>. Acesso em: 03 jun. 2004. APTEC, Porto Alegre, 2001.

HOINEFF, Nelson. **Radiodifusão e indústria audiovisual**. Disponível em: < http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/radiodifuso-e-indstria-audiovisual/>. Acesso em 12 de novembro de 2015. 11/07/2001.

IPEA**. Sistema de Indicadores de Percepção Social – Cultura**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, 2010.

JABOR, Arnaldo. Só o mercado pode produzir talentos reais. **Folha de S. Paulo**, Ilustrada, p. 6, 16 de ago. de 1994.

JOHNSON, Randall. “Ascensão e queda do cinema brasileiro, 1960-1990”. In: **Revista USP,** nº 19. São Paulo: USP, set/out/nov 1993, p. 31-49.

JORNAL DO BRASIL. “Nova Safra”. Rio de Janeiro, RJ, p. 8, 19 de fev. de 1996.

LEITE**, Sidney Ferreira. Cinema Brasileiro – Das origens à Retomada. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1. ed.,** 2005.

MEDEIROS, J. Cineastas querem a criação de uma agência. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Cad. 2, p. 1, 30 março de 2000.

MELEIRO, Alessandra (Org). **Cinema no Mundo. Indústria, Política e Mercado, Ásia, Vol. III.** São Paulo: Escrituras Editora, 2007.

MOISÉS, José Álvaro. **Uma Nova política para o cinema brasileiro.** Versão revista de texto gravado do depoimento prestado na Comissão de Especial de Cinema do Senado Federal no dia 14 de outubro de 1999. Cadernos do Nosso Tempo, Rio de Janeiro, v. 4, p. 39-84, 2001.

_____. Quem tem medo das produções nacionais? **O Estado de S. Paulo**. 1 de jun. de 1999, Cad. 2, p. 6.

NAGIB, Lúcia. **O Cinema da Retomada:** Depoimentos de 90 Cineastas dos Anos 90. São Paulo: Editora 34, 2002.

RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, Televisão e Publicidade:** Cultura Popular de Massa no Brasil nos anos 1970-1980. São Paulo: Annablume, 2004.

RANGEL, Manuel – O Vôo Cego da (falta de uma) política nacional de Cinema. In ***Sinopse*** no. 5 – São Paulo, Grupo de Cinema de São Paulo / CINUSP / Pró-Reitoria de |Cultura e Extensão Universitária da USP, junho de 2000, p. 24.

RODRIGUES, Nilson. Mais salas de cinema para o Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, Cad. Opinião, p. 7, 15/09/2006.

RUBIM, Antonio A. C. Políticas culturais no brasil: desafios contemporâneos. In: CALABRE, Lia. **Políticas culturais**: olhares e contextos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

SAV - MINISTÉRIO DA CULTURA. **Relatório de atividades da Secretaria do Audiovisual:** Cinema, som e vídeo (1995-2002), Relatório MinC*,* 2001.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 26-51, 1999. Online: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv33.htm>. Acesso em 11 de nov. de 2015.

SANGION, Juliana. **Vale a pena ver de novo?** A Globo Filmes e as novas configurações do audiovisual brasileiro pós-retomada. Tese de doutorado. Campinas, SP: [s.n], 2011.

SANTOS, Nelson Pereira dos. **Manifesto por um cinema popular**. Rio de Janeiro: Federação dos Cineclubes do Rio de Janeiro / Cineclube Macunaíma / Cineclube Glauber, 1975. Depoimento a Marcelo Beraba.

SAV - MINISTÉRIO DA CULTURA. **Diagnóstico Governamental da Cadeia Produtiva do Audiovisual Brasília:** SAV/MinC, 2000.

_____. **Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual** – Cinema, Som e Vídeo: 1995 a 2002. Brasília: SAV/Minc, 2002.

_____. **Catálogo do Cinema Brasileiro.** Brasília: SAV/MinC, 1999.

_____. **Cinema Brasileiro**: Um Balanço dos 5 Anos da Retomada do Cinema Nacional. Brasília: SAV/MinC, 1999.

_____. **Cinema, Som e Vídeo:** 1995-2002. Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual. Disponível online: <http://www.cenacine.com.br/wp-content/uploads/sav-relatorio-de-gestao-1995-2002.pdf>. Acesso em 12 de nov. de 2015.

_____. **Economia da Cultura**. Brasília: SAV/Minc, 2000.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Annablume/ Rumos Itaú Cultural, 2008.

SOLOT, Steve. **O Cinema Estrangeiro** – Hoje Parceiro do Cinema Nacional. Disponível em: <http://www.epipoca.com.br/noticias/ver/5088/mpa-steve-solot-da-motion-pictures-fala-da-sua-parceria-com-o-cinema-nacional>. Acesso em 12 de novembro de 2015. 23 de ago. de 2001.

SOLOT, Steve. Steve Solot lembra de seu período como agente duplo do cinema. **O Globo.** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/filmes/steve-solot-lembra-de-seu-periodo-como-agente-duplo-do-cinema-17083923>. Acesso em 02 de dezembro de 2015. Entrevista concedida a Carlos Helí de Almeida. 05 de agosto de 2015.

TURNER, Graeme. **Cinema como prática social**. Tradução de Mauro Silva. São Paulo: Summus, 1997.

VIANY, Alex. **Introdução ao Cinema Brasileiro.** Rio de Janeiro: Tipo Editora Ltda., 1959.

WEFFORT, Francisco C.; OLIVEIRA, Moacir de; SALEM, Helena. **Catálogo Cinema Brasileiro** – um balanço dos 5 anos da retomada do cinema nacional (1994-1998). Ministério da Cultura, Secretaria do Audiovisual. Brasília, 1998.

2. CULTURA E AUDIOVISUAL

Para o interesse do estudo proposto, inicio este capítulo delineando os conceitos de cultura com os quais irei fazer uma interlocução. Este recorte conceitual tem como objetivo analisar o local da cultura nos discursos do Ministério da Cultura, nas gestões dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) e a construção das políticas culturais nestes dois momentos. Em seguida, me debruço sobre as políticas culturais nos governos FHC e Lula, marcados pela transição de conceitos de cultura e de construção de políticas públicas para o campo da cultura.[25] Em relação à gestão Gilberto Gil e Juca Ferreira, no governo Lula, intencionalmente, foi deixado para o capítulo seguinte a análise mais detida da política cultural para o setor audiovisual, tendo como pontos referenciais a vinculação da Ancine ao Ministério da Cultura e a criação da Lei 12.485 e do Fundo Setorial do Audiovisual, marcos que motivaram esta pesquisa. O presente capítulo deve ser compreendido enquanto baliza conceitual, cuja presença se afirma transversalmente em todo o estudo. Portanto, deixamos também para o capítulo seguinte a interlocução desta pesquisa com os autores e conceitos que se espraiam no campo da economia da cultura.

2.1. CONCEITOS DE CULTURA

Para compreendermos o local da cultura nas políticas públicas brasileira nesta virada de século devemos fazer uma análise da trajetória percorrida pelas políticas culturais propostas pelo Ministério da Cultura nas últimas três décadas e atentar para a complexidade da noção de cultura na contemporaneidade, cuja emergência reflete as tensões e significados atribuídos ao termo na pós-modernidade. Antes de mais nada, devemos identificar e compreender os diferentes significados e valores que ao longo dos anos foram atribuídos à palavra cultura e, em um segundo momento, avaliar quais dessas significações ainda persistem na contemporaneidade, para quem persiste e como se dá a contraposição de ideias entre essas diferentes significações atribuídas, historicamente, ao termo cultura. Obviamente, é impossível dar conta da complexa multiplicidade do conceito de cultura, que nos últimos cem anos se espraiou por diversas áreas, desde campos onde o tema se mostra historicamente afim, como as artes, antropologia e sociologia, até searas como economia,

[25] O estudo não pretende fazer uma análise mais aprofundada sobre as políticas culturais nos governos Dilma Rousseff (2011- 2016) e Michel Temer (2016-2018). No entanto, não pode prescindir de voltar as suas lentes para estes períodos de forma pontual, tendo como objetivo compreender os rumos, caminhos e descaminhos que o Ministério da Cultura adotou nos governos supracitados, tendo em vista as consequências e resultados das propostas do MinC nos anos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

administração e direito, cuja objetividade e racionalidade pareciam impor magnetismo de repulsão ao tema. Por isso, traço um itinerário cujas balizas foram moldadas pelas disciplinas cursadas e a proposta interdisciplinar do Programa de pós-graduação no qual me insiro e pelo horizonte conceitual demandado pela especificidade do tema.

Terry Eagleton, uma voz imprescindível nesta discussão, adverte que "estamos presos, no momento, entre uma noção de cultura debilitantemente ampla e outra desconfortavelmente rígida" (EAGLETON, 2005, p. 51). O autor inglês parte da análise histórica do conceito de cultura empreendida por Raymond Williams para compreender os sentidos a ela associados, em diferentes contextos históricos, sociais e econômicos. Segundo Eagleton (2005, p.20), Williams anuncia três noções atribuídas à palavra cultura na modernidade. Em breves linhas, a primeira noção estaria associada ao Iluminismo do século XVIII, quando o termo se torna sinônimo de civilização e civilidade. Uma noção desenvolvida, sobretudo, por franceses e ingleses, que veem a cultura como instrumento para o progresso da humanidade, seja através de modos e costumes que identificam a distinção social de um grupo (França), seja pelo desenvolvimento tecnológico e das ciências (Inglaterra). Uma ideia de cultura que projeta o ocidente como disseminador de um modo de vida civilizado, urbano, universal, com regras de conduta e boas maneiras e na vanguarda, seja a frente do seu próprio passado ou simplesmente daqueles que se comportam de forma diferente, os não-ocidentais, os bárbaros. Assim, a apropriação desta noção de cultura pelos povos europeus torna a civilização dos "povos bárbaros" uma missão e o colonialismo uma profissão de fé. Este conceito de cultura, até hoje o mais associado ao vocábulo, está atrelada ao que Williams chamou de "cultivo ativo da mente" e distinguiu três significados para o termo:

> (i) *um estado mental desenvolvido* – como em 'pessoa de cultura', 'pessoa culta', passando por (ii) *os processos desse desenvolvimento* – como em 'interesses culturais', 'atividades culturais', até (iii) *os meios desses processos* – como em cultura considerada como 'as artes' e o trabalho intelectual do homem'. (WILLIAMS, 1992, p. 11).[26]

Quase simultaneamente, o idealismo alemão gestava uma concepção de cultura que recusa o universalismo iluminista e busca nas especificidades de um povo a sua ideia de

[26] Embora o autor considere "usuais" todos os significados elencados para o termo, Williams aponta o terceiro significado, "*os meios desses processos"*, como o de "sentido geral mais comum" na contemporaneidade (WILLIAMS, 1992, p. 11).

cultura, afastando-se da ideia de uma grande narrativa da humanidade e aproximando-se da noção de diversidade e pluralidade de modos característicos de vida. Pensamento desenvolvido no século XIX, influenciado pela pena de Herder, que propõe a pluralização do termo "cultura", se disseminou e ganhou novos contornos no século seguinte e assumiu um ideário "estreitamente ligado a um pendor romântico anticolonialista" (EAGLETON, 1997, p.24). Desta noção emerge o sentido de cultura enquanto modo de vida característico, expressão do "espírito de um povo". A palavra cultura passa a designar o oposto de civilidade e

> Ironicamente, ela é agora mais um modo de descrever as formas de vida do que um termo para os civilizados. Numa inversão curiosa, os selvagens agora são 'cultos', mas os civilizados, não. Mas se 'cultura' pode descrever uma ordem social 'primitiva', também pode fornecer a alguém um modo de idealizar a sua própria. (EAGLETON, 1997, p. 25).

Herder foi o primeiro pensador a utilizar o termo no plural, "culturas", exatamente para apartá-lo de qualquer significado definitivo que o associe à civilização.

> Existe acaso algum povo sobre a face da terra que seja totalmente sem cultura? E como seria restrito o esquema da Providencia se todos os indivíduos da espécie humana fossem formados por aquilo que *nós* chamamos de cultural, cujo nome mais apropriado seria amiúde fraqueza refinada. Nada pode ser mais vago do que o próprio termo; nada mais apto para nos levar a confusão do que sua aplicação para todas as nações e épocas (HERDER *apud* THOMPSON, 2011, p. 169).

No livro Culturas, Williams vê nesta operação proposta por Herder uma especial importância para o desenvolvimento de um conceito de cultura antropológico (WILLIAMS, 1992, p. 10) e diante da "dificuldade do termo" propõe uma convergência prática entre os sentidos antropológico e sociológico da cultura. Assim, sob a perspectiva de uma "convergência contemporânea", pensa a cultura enquanto sistema de significações que alarga a noção de cultura de forma que a possibilita estender sua rede conceitual desde manifestações ancestrais e cotidianas da cultura popular, passando por produtos veiculados pela cultura de massas, que tem como finalidade principal o lucro, até obras da "alta cultura", produzida pelas elites econômicas e intelectuais. Ou seja, uma noção de cultura através da qual "uma dada ordem social é comunicada, reproduzida, vivenciada e estudada" (WILLIAMS, 1992, p. 13).

> Assim, há certa convergência prática entre (i) os sentidos antropológico e sociológico de cultura 'como modo de vida global' distinto, dentro do qual percebe-se, hoje, um 'sistema de significações' bem definido não só como essencial, mas como essencialmente envolvido em *todas* as formas de atividade social, e (ii) o sentido mais especializado, ainda que também mais comum, de cultura como 'atividades artísticas e intelectuais', embora estas, devido à ênfase em um sistema de significações geral, sejam agora definidas de maneira muito mais ampla, de modo a incluir não apenas as artes e as formas de produção intelectual tradicionais, mas também todas as 'práticas significativas' – desde a linguagem, passando pelas artes e filosofia, até o jornalismo, moda e publicidade – que agora constituem esse campo complexo e necessariamente extenso (WILLIAMS, 1992, p. 13).

Ao "retraçar" a história do conceito de cultura, John B. Thompson afirma que até o início do século XVI, o termo, de origem latina, era restrito ao cultivo ou cuidado de grãos ou animais. Só a partir do fim do século XVIII, "o uso independente do substantivo 'cultura', referindo-se a um processo geral ou ao produto deste processo" (THOMPSON, 2011, p. 167) é estendido ao desenvolvimento humano e cultivo da mente. Os primeiros países a incorporarem tal uso foram França e Inglaterra, cujos idiomas grafam a palavra de forma homógrafa, *Culture,* e a usam como sinônimo de civilização. Em seguida, assimilado na Alemanha, o vocábulo foi primeiramente *Cultur* e depois grafado *Kultur*, quando se torna o contrário do termo "civilização". Se na França e Inglaterra cultura e civilização são utilizados como sinônimos de processos de desenvolvimento humano, na Alemanha

> *Zivilisation* adquiriu uma conotação negativa e *Kultur*, uma positiva. A palavra "Zivilisation" foi associada com polidez e refinamento das maneiras, enquanto "Kultur" era usada mais para se referir a produtos intelectuais, artísticos e espirituais nos quais se expressavam a individualidade e a criatividade das pessoas (THOMPSON, 2011, p. 168).

Segundo Thompson, apesar de na Alemanha do século XVIII falar francês ser sinal de distinção entre nobres e burgueses, já existia uma *intelligentsia* formada na oficialidade cortesã e na nobreza rural que concebia sua subjetividade, a *Kultur,* enquanto realizadores intelectuais e artísticos, "no campo da academia, da ciência, da filosofia, da arte" (THOMPSON, 2011, p. 168), em detrimento da concepção francesa, que via na *culture* "um movimento em direção ao refinamento e a ordem, por oposição à barbárie e à selvageria"

(THOMPSON, 2011, p. 168).[27] Norbert Elias resume de forma cristalina a oposição entre os conceitos de cultura e civilização entre os franceses e alemães.

> Para os primeiros *(franceses)*, o conceito resume em uma única palavra seu orgulho pela importância de suas nações para o progresso do Ocidente e da humanidade. Já no emprego que lhe é dado pelos alemães *Zivilisation*, significa algo de fato útil, mas, apesar disso, apenas um valor de segunda classe, compreendendo apenas a aparência externa de seres humanos, a superfície da existência humana. A palavra pela qual os alemães se interpretam, que mais do que qualquer outra expressa-lhes o orgulho em nas próprias realizações e no próprio ser, é Kultur (ELIAS, 1994, p. 23-24).

A terceira significação moderna da noção de cultura está atrelada ao que Pierre Bourdieu chamou de "distinção social", a tudo aquilo que serve de base para se classificar a si mesmo e pelo qual se é classificado (BOURDIEU, 2007, p. 56), onde o gosto traz consigo um status de distinção ao associar o detentor deste "bom gosto" aos signos de poder e identificação de pertencimento a uma determinada classe e, obviamente, exclusão daqueles que não detém estes mesmos signos. Para Williams, esta noção de cultura torna-se "o substantivo independente e abstrato que descreve as obras e as práticas da atividade intelectual e, particularmente, artística" (WILLIAMS, 1976, p. 121), o que a aproxima da concepção de cultura disseminada pelos iluministas, enquanto progresso evolutivo do desenvolvimento intelectual e espiritual da humanidade. Eagleton percebe nesta variante uma significação que, concomitantemente, se intensifica e empobrece ao restringir a experimentação da cultura a uma pequena proporção de homens e mulheres: "Tão logo a cultura venha a significar erudição e as artes, atividades restritas a uma pequena proporção de homens e mulheres, a ideia é ao mesmo tempo intensificada e empobrecida". (EAGLETON, 2005, p. 29). Vale lembrar que até 2002, a concepção de cultura incorporada pelo Ministério da Cultura no Brasil, portanto, a ideia de cultura oficial do país, era a de cultura enquanto "belas artes", com suas metas e políticas voltadas para as "artes clássicas" e a indústria cultural (pintura, música, cinema, escultura), enquanto as manifestações culturais populares (capoeira, festas tradicionais, samba de roda, cantos de trabalho, etc.) eram amontoadas numa prateleira com a tarja "folclore", petrificadas em um passado idealizado e convenientemente atrasado, sem contradições, rústico e primitivo, portanto, distante dos cultuados bons modos civilizados.

[27] Para saber mais ver ELIAS, Norbert. **O Processo civilizador, vol. I**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1994, p. 27-46.

O pensamento de Williams nos interessa, especialmente, ao relacionar o conceito de cultura às transformações históricas ocorridas na sociedade. Este autor associa as transformações das noções de cultura às alterações empreendidas pela Revolução Industrial e suas consequências não só para a indústria e as classes sociais, como também para os conceitos de democracia, cultura popular e cultura de massas. Para ele, as transformações do conceito de cultura na modernidade estão atreladas às transformações pelas quais passou não só a vida em sociedade, mas, como também passamos a encarar a cultura enquanto "processo global por meio do qual as significações são social e historicamente construídas" (MATTELART, 1999, p.105). Assim, "a ideia de cultura é a resposta global que demos à grande mudança geral que ocorreu nas condições de nossa vida comum" (WILLIAMS, 1969, p. 305).

> A história da ideia de cultura é a história do modo por que reagimos em pensamento e em sentimento à mudança de condições por que passou a nossa vida. Chamamos cultura a nossa resposta aos acontecimentos que constituem o que viemos a definir como indústria e democracia e que determinaram a mudança das condições humanas

Em *A Verdade Seduzida: por um conceito de cultura no Brasil* (1983), Muniz Sodré adverte que a multiplicidade das definições do termo "cultura" acompanha a diversidade de interesses institucionais ou disciplinares (SODRÉ, 1988, p.43). Com razão, Sodré afirma que o termo cultura tornou-se uma palavra metafórica, capaz de se adaptar ao uso e necessidades daqueles que a conceituam em determinado momento histórico, deslizando de modo flexível e maleável de "um contexto para outro, com significações diversas" (SODRÉ, 1983, p.8).

> É justamente esse "passe livre" conceitual que universaliza discursivamente o termo, fazendo de sua significação social a classe de todos os significados. A partir dessa operação, cultura passa a demarcar fronteiras, a estabelecer categorias de pensamento, a justificar as mais diversas ações e atitudes, a instaurar doutrinariamente o racismo e a se substancializar, ocultando a arbitrariedade histórica de sua invenção. (SODRÉ, 1983, p. 8)

Neste sentido, como defende Sodré, mais à frente na mesma obra, independentemente do idioma, grafias ou projeto de nação, um interesse maior e comum uniu a Europa Ocidental e a fez superar diferenças que pareciam irreconciliáveis com a polêmica gerada em torno dos conceitos de cultura e civilização: a exploração colonial de terras além-mar.

> Embora as elites intelectuais burguesas pudessem estabelecer, dentro de seus espaços nacionais, uma distinção entre *cultura* e *civilização* – como afirmação do indivíduo isolado contra o todo social e como meio de distinção social ou então como expressão de identidade de grupo (Alemanha) –, os dois termos identificavam-se para o projeto de expansão colonial ou toda vez que o Ocidente concebia apenas o seu próprio *processo civilizatório* como modelo universal de *cultura*. Essa palavra desloca-se então de seu raio de ação interna, de dentro de um mesmo campo de poder, para pensar (e dominar) as diferenças com outros campos, outras organizações sociais (SODRÉ, 1983, p. 31-32).

2.2. NOÇÕES DE CULTURA NA PÓS-MODERNIDADE

Segundo Stuart Hall (1997), após a segunda metade do século XX assistiu-se, no mundo ocidental e posteriormente em escala global, ainda que de forma irregular, uma "revolução cultural". Esta revolução, alavancada por uma cultura fortemente midiatizada, desloca o campo cultural de um ponto secundário para um papel central na vida social e torna-o cada vez mais penetrante em campos onde sempre teve pouca influência, como a política e a economia. Hall defende que a emergência deste papel central da cultura se evidencia em duas esferas, tanto no campo material quanto da produção simbólica.

A primeira esfera, chamada por ele de centralidade substantiva, é "o lugar da cultura na estrutura empírica real e na organização das atividades, instituições, e relações culturais na sociedade, em qualquer momento histórico particular" (HALL, 1997, p. 16). Esta centralidade está vinculada à importância auferida a onipresente indústria cultural e a compressão tempo-espaço imposta pelo desenvolvimento tecnológico, o que acelera as trocas culturais, em um espaço que se comprime e tempo que se acelera. Estas transformações interferem na vida cotidiana dos indivíduos e nas relações destes com a coletividade, influenciando seu modo de agir, pensar e de interagir com culturas diferentes, o que propiciaria o surgimento de uma cultura global. Neste ponto, o autor jamaicano propõe um olhar diferente daqueles teóricos que advertem sobre a inevitabilidade da homogeneização cultural e "mcdonaldização da sociedade" (RITZER, 1995) em tempos de globalização e desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação.

Numa visão bem otimista, Hall vê na globalização a formação de uma identidade cultural que dilui fronteiras e integra culturas diferentes em torno da formação daquilo que seria uma cultura global, que não só não aniquila os traços característicos de um "local",

como também propõe formações identitárias alternativas ao binarismo das relações estabelecidas, novo *versus* velho, oriente *versus* ocidente, negro *versus* branco.

> A globalização se refere àqueles processos, atuantes numa escala global, que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço – tempo, tornando o mundo, em realidade e em experiência, mais interconectado. A globalização implica um movimento de distanciamento da ideia sociológica clássica da sociedade como um sistema bem delimitado e sua substituição por uma perspectiva que se concentra na forma como a vida social está ordenada ao longo do tempo e do espaço. (HALL, 2000, p. 75).

Com a centralidade epistemológica, definida como a "posição da cultura em relação às questões de conhecimento e conceitualização, em como a cultura é usada para transformar nossa compreensão, explicação e modelos teóricos do mundo" (HALL, 1997, p. 16), Hall traz o conceito de virada cultural e defende que as dimensões simbólicas e materiais não podem ser separadas e a nossa compreensão das práticas sociais depende dos discursos e significados que a constituem. Esta virada da cultura não pleiteia, segundo o autor, um lugar de disputa de hegemonia, mas sim uma centralidade que refuta binaridades, onde o centro não é visto como um lugar propagador para periferias que o recebem passivamente. O autor percebe esta centralidade como um local de tensões, onde o campo cultural não está acima dos demais, mas sim mantendo uma relação de interlocução e interpenetração com os campos político e econômico. Ao contrário, a cultura permeia os campos supracitados e a virada cultural a desloca para uma dimensão importante nesta análise.

Assim, este deslocamento posiciona a cultura num local de extrema importância e se torna imprescindível regular as práticas culturais de toda uma sociedade. Diante deste problema, ao invés de respostas, Hall propõe duas interrogações: 1) como a esfera cultural é controlada e regulada? 2) quais destas questões de regulação cultural têm a possibilidade de se destacar como marcos de mudança, ruptura e debate no próximo século?

Sem apresentar respostas definitivas, o autor aponta para a regulação enquanto campo de tensões, onde mercado, Estado, economia, poder político e social interferem reciprocamente "impondo limites e exercendo pressões sobre o outro, mas nenhum deles tendo força o bastante para definir em detalhes o funcionamento dos demais" (HALL, 1997, p. 35).

Para Robert Kurz, esta centralidade da cultura apontada pelos teóricos dos estudos culturais, que tem em Hall sua voz mais otimista, é mais resultado de um discurso de uma

crítica social “indigna deste nome”, que abandonou a crítica séria “do mercado, do dinheiro e do fetichismo da mercadoria como economismo antiquado e infrutífero” (KURZ, 1998, p. 3). O autor defende que a esquerda pós-moderna tornou-se “culturalista” e, assim como havia abandonado a economia ao refugiar-se na política, agora, aninhou-se no campo cultural. Não sem razão, Kurz adverte que nada escapa ao olhar zeloso da economia totalitária e a sua lógica de maximização dos lucros, radar do qual também não consegue se esquivar a cultura.

> A esquerda pós-moderna tornou-se, sob todos os aspectos, "culturalista" e imagina-se, com toda seriedade, capaz de atuar "subversivamente" no âmbito da arte, da cultura de massas, da mídia e da teoria da comunicação, enquanto deixa praticamente de lado a economia capitalista e a menciona somente de passagem, com evidente enfado. Mas sejam quais forem as esferas sociais em que se refugia uma esquerda de pouca voz, a economia capitalista está sempre presente e lhe acena com um sorriso irônico (KURZ, 1998, p. 3).

O filósofo alemão traça um cenário de degradação para a cultura, que vai se acentuando em quatro momentos diferentes. O primeiro deles seria na Modernidade, quando a cultura se desvincula das demais esferas da vida, a cultura é um *hobby*, uma atividade para o tempo livre, quase sempre associada às artes e à erudição. Uma atividade “supraeconômica”, que é utilizada como marca de distinção, bom gosto, vinculada ao que Lukács chamou de “velha cultura”, a cultura desprovida de qualquer relação com o sustento e que, portanto, só as classes dominantes poderiam exercer (LUKÁCS, 2017, p. 2).

A segunda degradação da cultura se dá quando os produtos culturais são submetidos à racionalidade empresarial. Se por um lado, a lógica do capital suprime os privilégios de casta e elimina também os privilégios culturais da sociedade de castas (LUKACS, 2017, p.2), por outro, industrializa a cultura, que já se encontra no “estágio formal” de submissão ao capital, à “lógica da compra e venda do dinheiro” (KURZ, 1998, p. 3). Naquele momento, início do século XX, a reprodução material se estende às configurações imateriais da vida, o que leva, incontornavelmente, à lógica da maximização dos lucros e à racionalidade econômica ao campo cultural.

No decorrer do século XX a cultura atinge o “estágio real” de submissão ao capital, quando este não mais se contenta apenas em gerar mais valia com a produção imaterial e passa a ser um critério para esta produção. O mercado não é mais apenas o agente da

circulação de bens culturais, mas a partir de então domina todo o processo de reprodução. Esta é a terceira degradação da cultura.

> Arte e cultura de massas, ciência e esporte, religião e erotismo cresceram de produção como carros, geladeiras ou sabões em pó. Com isso, os produtores culturais também perderam sua "autonomia relativa". A produção de canções e romances, de descobertas científicas e reflexões teóricas, de filmes, quadros e sinfonias, de eventos esportivos e espirituais só podia ocorrer como produção de capital (mais-valia) (KURZ, 1998, p. 3-4).

No entanto, Kurz adverte que a prosperidade alcançada após o fim da Segunda Guerra Mundial aliada à "cultura do Keynesianismo"[28] criou um amortecedor social que, em muitos países, protegeu parte da cultura contra o impacto devastador da economia. Ainda que a subvenção estatal tenha imposto limites à autonomia dos bens culturais, este financiamento estava aberto à críticas e discussões públicas, pois era possível negociar com funcionários e políticos, mas não com as leis do mercado. Este período se estendeu até a nova crise mundial e a ascensão do neoliberalismo, na década de 80.

> Por meio da "cultura do keynesianismo" uma parte da produção cultural dependeu apenas indiretamente da lógica do dinheiro. Enquanto emissoras de rádio e televisão, universidades e galerias, projetos artísticos e teóricos eram subsidiados ou dirigidos pelo Estado, não era preciso submeter-se diretamente aos critérios empresariais; havia um certo campo de ação para a reflexão crítica, os experimentos e as "artes improdutivas" minoritárias, sem que os ameaçasse as sanções materiais (KURZ, 1998, p. 4).

Para Kurz, o fim do socialismo e do keynesianismo abalaram fortemente a cultura, que se viu privada dos seus meios de financiamento sem as exigências tirânicas do mercado. Os incentivos estatais protagonizam as discussões em torno do financiamento da cultura e as leis do mercado tornam-se, definitivamente, os únicos parâmetros que legitimam o investimento de recursos estatais, através da renúncia fiscal, em bens culturais. Essa é a quarta degradação da cultura.

> Não há mais direitos sociais e civis, mas apenas o arbítrio caritativo dos ganhadores do mercado. Os produtores culturais veem-se expostos aos humores pessoais dos rajás do capital e dos mandarins da administração, para cujas esposas eles devem servir de hobby e

[28] Para saber mais sobre o Keynesianismo ver KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Editora Atlas, 1992.

> passatempo. Como os bobos da corte e os serviçais da Idade Média, eles são obrigados a portar os emblemas de seus senhores, a fim de serem úteis ao marketing. (KURZ, 1998, p. 4).

Num artigo onde faz uma breve reflexão a respeito das contradições da ascensão da "cultura negra dita baiana", a partir da década de 80, Fernando Conceição aponta uma das características da degradação da cultura apontada por Kurz: a cultura como alienação, que a aparta de qualquer luta pelo poder. Para Conceição, a força cultural e a sua utilização pelos esquemas montados para sua administração acabam por voltar-se contra os seus produtores originários.

> Vê-se, desse modo, o quanto a cultura em vez de emancipar pode alienar. Na Bahia se estabelece, segundo critérios da elite de mando e seus aliados, que é exatamente este, o da cultura desprovida de luta pelo poder, o lugar do negro. Dessa forma, de tão forte a cultura resulta sendo um dos grilhões que atrapalham a conquista de outros espaços. (CONCEIÇÃO, 2006, p.71).

Ao analisar as transformações das políticas culturais na contemporaneidade, tendo como parâmetro as ideias no campo das Humanidades, portanto, as transformações dos conceitos de cultura, Teixeira Coelho (COELHO, p. 10, 2007) defende que não bastam medidas isoladas em favor da cultura ou que se sirvam da cultura. É necessário um procedimento sistêmico que contemple as questões que pautaram os debates nos seminários e fóruns internacionais desde a década de 1980 e foram temas protagonistas na elaboração de documentos assinados pelas organizações que representam as sociedades dos Estados e blocos continentais na década seguinte. O autor explica que este sistema deve tomar como pilares sete tópicos: 1. Direitos culturais; 2. Diversidade cultural; 3. Sociedade civil; 4. Centralidade da cultura; 5. Sustentabilidade da cultura; 6. Conectividade. 7. Inovação. No cerne destas questões estão o desenvolvimento humano e o rompimento com os vetores que inspiraram as tradicionais políticas culturais. "Embebidas de passado e nutridas pela nostalgia" (COELHO, 2007 P.10), estas políticas culturais baseadas no patrimonialismo se assentam em conceitos como nação, identidade, povo, classe social e já não respondem aos anseios e ao imaginário do século XXI. O sistema proposto por Teixeira Coelho criaria as condições

> [...] para que sempre que se fale em desenvolvimento se pense em desenvolvimento humano, com sua consequência que é o desenvolvimento econômico, e se criem de fato as condições para implementar um e outro (COELHO, 2007, p. 11).

A política cultural proposta por este sistema deve ser uma ferramenta para o rompimento com o *habitus* cultural e a fixidez, travestidos no discurso politicamente correto, e a domesticação da cultura, que instrumentaliza o bem cultural em favor da manutenção de um tecido social e de um discurso de combate à violência e promoção do desenvolvimento social (COELHO, 2008, p.10). O autor adverte que a cultura só poderá exercer sua função de "alavanca da governabilidade laica, republicana, e de uma qualidade de vida que preserve o mundo" (COELHO, 2008, p. 12) enquanto não for cerceada sua rede de paradoxos, contraditórios, pontos cegos e negatividades. Uma política cultural não pode prescindir de uma dimensão da cultura pela cultura, dimensão esta que não pode ser quantificada, nem mensurada. Como uma esfera transcendental que não precisa, necessariamente, prestar contas em relação a um retorno econômico ou social.

2.3. FHC/ WEFFORT

No discurso de Francisco Weffort e José Álvaro Moisés (WEFFORT, 1998, pp. 421-444), intelectuais que foram responsáveis pela formulação da política cultural no governo FHC, está presente como principal preocupação da política cultural desse governo o processo de retomada da democracia no Brasil e o reconhecimento do papel central da cultura para o desenvolvimento do país. Moisés destaca três pontos fundamentais para a institucionalização de um sistema de financiamento da cultura no país (MOISÉS, 2000, p.2):

1. Aumentar os recursos para o financiamento a fundo perdido da cultura brasileira;
2. Estabelecer uma parceria entre o poder público e a empresa privada para financiar a cultura e
3. Criar fundos de investimento privado em atividades culturais lucrativas, independente do seu valor cultural.

Nestes três pontos encontram-se as bases do Programa Nacional de Cultura (Pronac).

O Fundo Nacional de Cultura (FNC) seria o mecanismo de financiamento a fundo perdido; as leis Rouanet e do Audiovisual, o elo da parceria entre o poder público e a empresa privada; enquanto o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) funciona como mecanismo de financiamento de atividades culturais lucrativas. No entanto, o Pronac basicamente ficou reduzido às leis de incentivo, cada vez mais distantes daquilo que caracteriza uma parceria, praticamente limitando as suas ações à renúncia fiscal. Ao manter o Ficart desativado e não aprimorar e divulgar o FNC, que permaneceu prescindindo de

critérios claros na distribuição de verbas, permeado por uma política de favor e beneficiando entidades ligadas ao próprio Ministério da Cultua (através de sociedades de amigos), sobretudo na área do patrimônio histórico, ao invés de produtores independentes. Além disso, as verbas referentes ao 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares que deveriam ser repassadas ao FNC foram contingenciadas desde 2014. Há cinco anos a Caixa Econômica Federal repassa esta porcentagem das loterias federais para o governo federal que não faz o repasse para o FNC. Só este repasse que não é realizado representa um desfalque de R$ 300 milhões anuais para a cultura.[29] Ou seja, nos últimos cinco anos R$ 1,5 bilhões deixaram de ser investidos em cultura no Brasil através da sua principal ferramenta de incentivo às culturas populares, marginalizadas socialmente e alijadas do mercado.

Criado para viabilizar projetos que não encontram financiamento no mercado, o FNC, segundo José Álvaro Moisés, também serviria para "equilibrar" as desigualdades impostas pelo mecenato, como a concentração de verbas na região Sudeste. Para isso, a contrapartida exigida para as produções do Norte, Nordeste e Centro-Oeste caiu de 20% para 10%, o que não foi suficiente para deslocar os recursos que permaneceram concentrados (ver tabelas 3 e 4). Para termos uma ideia da concentração de recursos, se somarmos todos os valores captados através da Lei Rouanet nas regiões Norte e Nordeste, desde 1991, quando a lei entra em vigor, até 2015, chegamos ao total de R$ 994 milhões, soma próxima ao valor captado pelos estados do Rio de Janeiro e São Paulo apenas em 2015, R$ 934 milhões (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016, online). Além disso, os recursos a fundo perdido eram escassos. Enquanto os investimentos através da renúncia fiscal em 1998 chegaram a R$ 225 milhões, o valor destinado ao FNC, no mesmo ano, foi de R$12 milhões (MOISÉS, 2001, p.54). Como veremos mais à frente, na lei do Audiovisual também não é diferente. De um total de R$333.956.480,81 captado através desta lei, entre os anos de 1996 e 2002, Rio de Janeiro e São Paulo concentraram R$ 295.941.663,56 destes recursos (ver tabela 5).

2.4. UM "NOVO MODELO" PARA O FINANCIAMENTO DA CULTURA

Com a diminuição do orçamento dos poderes públicos no campo da cultura, o debate em torno da criação de políticas culturais foi suplantado pelas discussões em torno da criação de mecanismos de financiamento da produção cultural. Após a destruição em massa

[29] Ver https://oab.jusbrasil.com.br/noticias/474382781/oab-cobrara-na-justica-que-governo-repasse-3-de-loterias-para-fundo-nacional-da-cultura?ref=amp.

das instituições públicas de financiamento à cultura promovida no governo Collor, os profissionais da cultura voltam a sua atenção para a captação de recursos e a produção em detrimento da difusão, fruição e consumo dos produtos culturais.

Após o processo de *impeachment* de Collor de Mello, em 1993, Itamar Franco recria o Ministério da Cultura e ensaia os primeiros passos para uma nova política cultural que permitisse o "renascimento" do cinema brasileiro, o que foi cunhado como a "Retomada do cinema nacional", com a criação da Lei do Audiovisual, em 1993. Mas é durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que a Lei Rouanet é aperfeiçoada e a Lei do Audiovisual passa para o primeiro plano das discussões em torno do financiamento da produção audiovisual no Brasil e tornam-se marcas da Era FHC. Essa relação com as leis de incentivo idealizadas no governo Collor faz o jornalista José Castello, ao analisar a política cultural implantada no governo FHC, observar que no campo da cultura "o governo FHC começou bem antes da posse, nasceu antes de si mesmo – iniciado no momento em que, ainda no governo Collor, Rouanet assumiu a Secretaria da Cultura" (CASTELLO, 2002, p. 635).

Tabela 3: Captação de recursos por ano e região 2002-2009

Resumo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Centro-oeste	10.629.280,62	22.663.547,44	16.641.767,40	18.435.274,05	28.407.754,35	27.157.977,76	26.435.637,56	36.130.191,50	186.501.430,68
Nordeste	20.225.906,47	30.198.597,44	32.610.076,58	51.772.860,53	55.910.465,04	62.695.731,91	59.799.563,27	65.171.309,75	378.384.510,99
Norte	1.928.199,00	6.508.138,00	9.827.900,26	4.540.354,10	6.463.946,71	8.576.487,28	5.246.755,35	5.594.666,59	48.686.447,29
Sudeste	268.885.715,59	328.529.185,03	389.476.054,38	574.841.389,78	682.792.896,37	790.908.284,44	762.552.852,40	771.018.837,28	4.569.005.212,27
Sul	42.944.821,96	42.994.479,19	63.544.133,09	77.761.293,29	81.233.857,00	101.364.426,31	109.717.369,95	102.137.155,20	621.697.535,99
Total Geral	**344.613.923,64**	**430.893.947,10**	**512.099.931,71**	**727.351.171,76**	**854.808.919,47**	**990.702.907,70**	**963.752.178,53**	**980.052.160,32**	**5.804.275.137,22**

FONTE: http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php

Tabela 4: Captação de recursos por ano e região 2010- (março de) 2017

Resumo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Centro-oeste	32.585.797,92	38.406.703,14	28.555.870,74	20.015.229,12	22.489.678,84	28.671.810,20	18.681.490,67	2.850.899,87	192.257.480,50
Nordeste	71.117.197,60	69.679.524,36	56.213.124,52	52.890.332,77	70.538.645,73	55.031.032,68	50.812.851,21	5.750.624,29	432.033.333,16
Norte	26.927.268,08	8.507.185,22	9.192.853,24	6.848.541,93	9.956.456,26	7.748.000,80	6.766.780,37	263.419,83	76.210.505,73
Sudeste	902.669.021,01	1.056.904.912,60	1.031.855.389,66	1.011.479.390,55	1.057.287.953,18	941.355.410,63	919.935.426,11	63.308.062,96	6.984.795.566,70
Sul	133.095.449,21	151.326.943,39	151.327.066,49	169.526.267,17	174.507.958,42	155.283.359,87	146.857.851,05	15.068.914,59	1.096.993.810,19
Total Geral	1.166.394.733,82	1.324.825.268,71	1.277.144.304,65	1.260.759.761,54	1.334.780.692,43	1.188.089.614,18	1.143.054.399,41	87.241.921,54	8.782.290.696,28

FONTE: http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php

A Lei Rouanet[30] é alterada através do Decreto 1.494, que passa a reconhecer a figura do agente cultural intermediário e, por conseguinte, a sua remuneração, o que animou as agências de publicidade e os produtores culturais a fazerem uso do marketing cultural que a lei possibilita, elevou em 150% o percentual de abatimento do Imposto de Renda, passando de 3% para 5%, e dinamizou o processo de aprovação dos projetos, que antes duravam três ou quatro meses e passou a ser feito em 35 dias, em média. Atualmente o percentual de abatimento do Imposto de Renda é de 4% para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas. Com essas alterações e o consequente "desengessamento" da lei, que a tornava quase impraticável, os números de projetos apresentados ao Ministério da Cultura triplicaram. Em 1994, 420 projetos foram apresentados, enquanto em 1995 este número saltou para 1.200. A captação de recursos deu um salto maior ainda. Em 1994 foram destinados R$ 14 milhões a projetos culturais aprovados pela Lei Rouanet; um ano depois, com as alterações mencionadas, o investimento em cultura através desta lei de incentivo chegou próximo à casa dos R$ 60 milhões, ou seja, quatro vezes mais do que os recursos captados no ano anterior (MOISÉS, 1996).

A Lei do Audiovisual permite aos contribuintes o desconto de 100% do valor investido em projetos audiovisuais previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, até o limite de 3% do Imposto de Renda a pagar, mediante a aquisição de cotas 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. Além da renúncia fiscal, as empresas que investirem na produção audiovisual brasileira podem deduzir o valor total investido como despesa operacional, caso seja tributada com base no lucro real, e ainda fazem uso de um dos instrumentos mais eficientes de divulgação, o marketing cultural proporcionado pela associação da marca ao filme. O investidor ainda pode receber uma fatia dos lucros proporcional à quantidade de certificados adquiridos, obviamente, se o filme obtiver lucro.

.

[30] A Lei Rouanet funciona através de três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), este órgão destina diretamente os recursos a projetos culturais através de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido a pessoas físicas, pessoas jurídicas sem fins lucrativos e órgãos públicos culturais; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART), que estimulariam as atividades culturais lucrativas, proporcionando vantagens tributárias aos seus investidores, mas nunca chegaram a ser implementados, e o Mecenato, que estabelece benefícios fiscais para os contribuintes que apoiarem, seja sob forma de doação ou patrocínio, projetos culturais.

TABELA 5: Investimento em Cultura - Lei do Audiovisual por estados e regiões 1996-2002

Estado/Região	Captação – Lei do Audiovisual							
Ano	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**Total**
Distrito Federal	0,00	35.219,21	316.972,89	469.392,00	400.000,00	486.601,00	0,00	1.708.185,10
Goiás	0,00	0,00	0,00	100.000,00	50.000,00	9.810,00	350.000,00	509.810,00
Mato Grosso	0,00	0,00	145.322,00	0,00	0,00	0,00	0,00	145.322,00
Centro Oeste	0,00	35.219,21	462.294,89	569.392,00	450.000,00	496.411,00	350.000,00	2.363.317,10
Bahia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	197.429,00	100.000,00	297.429,00
Ceará	244.772,00	337.000,00	886.532,00	644.516,00	485.431,00	511.160,00	0,00	3.109.411,00
Maranhão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	140.000,00	0,00	140.000,00
Paraíba	0,00	30.000,00	132.300,00	85.000,00	100.000,00	0,00	0,00	347.300,00
Pernambuco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	561.858,00	40.520,00	602.378,00
Nordeste	244.772,00	367.000,00	1.018.832,00	729.516,00	585.431,00	1.410.447,00	140.520,00	4.496.518,00
Pará	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	388.130,00	30.000,00	418.130,00
Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	388.130,00	30.000,00	418.130,00
Espírito Santo	482.212,91	643.831,67	233.892,00	104.058,00	162.158,00	2.574.537,00	0,00	4.200.689,58
Minas Gerais	958.119,36	1.380.923,92	943.342,23	863.969,00	1.108.139,00	3.284.260,00	338.304,00	8.877.057,51
Rio de Janeiro	36.756.340,03	43.470.983,02	25.661.739,22	20.468.044,37	18.800.720,21	26.792.119,59	15.355.877,97	187.305.824,41
São Paulo	16.556.977,19	30.166.220,92	12.608.944,45	14.627.055,76	10.295.119,66	19.651.971,44	4.729.550,14	108.635.839,56
Sudeste	54.753.649,49	75.661.959,52	39.447.917,90	36.063.127,13	30.366.136,87	52.302.888,03	20.423.732,11	309.019.411,06
Paraná	1.596.228,00	2.009.030,00	1.559.815,00	1.021.155,00	410.000,00	269.000,00	0,00	6.865.228,00
Rio Grande do Sul	1.257.434,26	1.517.757,52	714.546,96	1.170.471,00	1.549.581,00	4.044.885,91	369.200,00	10.623.876,65
Santa Catarina	0,00	0,00	0,00	170.000,00	0,00	0,00	0,00	170.000,00
Região Sul	**2.853.662,26**	**3.526.787,52**	**2.274.361,96**	**2.361.626,00**	**1.959.581,00**	**4.313.885,91**	**369.200,00**	**17.659.104,65**
Total Geral	**57.852.083,75**	**79.590.966,25**	**43.203.406,75**	**39.723.661,13**	**33.361.148,87**	**58.911.761,94**	**21.313.452,11**	**333.956.480,81**

Fontes: Captação Lei Rouanet/Audiovisual: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, 2002.

A partir de 1995, os incentivos fiscais propiciados pela Lei do Audiovisual e pela Lei Rouanet dão novo fôlego ao cinema brasileiro. Os números evidenciam a retomada da produção nacional. Enquanto em 1993 os filmes nacionais tiveram um público de 45.547, em 94 o público subiu para 271.454; em 95, chegou a marca de 2.966.239, mantendo-se próximo dessa média até o ano de 1999, quando superou a marca de 5 milhões de ingressos. Apesar da sensível evolução, estes números são insignificantes diante dos números alcançados pelos filmes estrangeiros, que em 99 tiveram um público de 64 milhões de espectadores vendidos (Gatti, 2005, p. 269).

Observando a tabela 5, podemos perceber que a extensão dos benefícios da Lei, desde 1997, aos investimentos em projetos que contemplem os setores de distribuição e exibição de filmes brasileiros, não incentivou o aumento do número de salas de exibição. Nos anos 90, o número de salas no país girou em torno de 1.000 a 1.500, sendo que em 1991 registra-se o maior número, 1.511, enquanto em 97 estavam em funcionamento 1.075 salas, o número mais baixo da década. Com a difusão dos cinemas múltiplos (multiplex), foram criadas mais salas nas principais capitais brasileiras e em 99 tínhamos 1.400 salas de exibição (ver tabela 6). Floresceram alguns espaços receptivos ao cinema nacional, como o Espaço Unibanco (SP) e a Estação Botafogo (RJ), além das "salas-de-arte" em outras capitais brasileiras.

TABELA 6: Evolução da participação do cinema nacional no mercado (1990-2002)

Ano	N° Salas	Público total	Público nacional	Público estrangeiro	% ingressos nacionais	Lançamentos nacionais	Lançamentos estrangeiros	Taxa de lançamentos nacional/ estrangeiro
1990	**1.448**	**95.101.000**	**10.000.000**	**85.101.000**	**11,75**	**7**	**231**	**3,03**
1991	**1.511**	**95.093.000**	**3.000.000**	**92.093.000**	**3,26**	**8**	**239**	**3,35**
1992	**1.400**	**75.000.000**	**36.113**	**74.963.887**	**0,05**	**3**	**237**	**1,27**
1993	**1.250**	**70.000.000**	**45.457**	**69.954.453**	**0,06**	**4**	**234**	**1,71**
1994	**1.289**	**75.000.000**	**271.454**	**74.728.546**	**0,36**	**7**	**216**	**3,24**
1995	**1.335**	**85.000.000**	**2.966.239**	**82.033.761**	**3,62**	**12**	**222**	**5,41**
1996	**1,365**	**62.000.000**	**1.227.220**	**60.772.780**	**2,02**	**23**	**236**	**9,75**
1997	**1.075**	**52.000.000**	**2.401.959**	**45.598.041**	**4,84**	**22**	**184**	**11,96**
1998	**1.300**	**70.000.000**	**3.602.279**	**66.391.721**	**5,53**	**26**	**167**	**15,57**
1999	**1.400**	**69.954.396**	**5.187.758**	**64.766.638**	**8,01**	**31**	**200**	**15,55**
2000	**1.480**	**68.044.654**	**7.207.654**	**60.837.000**	**11,85**	**24**	**127**	**18,90**
2001	**1.620**	**74.884.491**	**6.978.717**	**67.905.774**	**10,28**	**30**	**124**	**24,19**
2002	**1.650**	**85.000.000**	**6.500.000**	**78.500.000**	**8,28**	**35**	**130**	**26,92**

Fonte: Catálogo do Cinema Brasileiro

Em termos de captação de recursos, os dados do Ministério da Cultura apontam para uma evolução considerável. De 1995 a 1997, foram captados R$ 199,6 milhões com o apoio da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet. Em 1995 foram captados recursos no valor de R$ 28,3 milhões, sendo R$ 20,7 milhões através da Lei do Audiovisual (R$ 16,7 milhões através do Artigo 1° e R$ 4 milhões do Artigo 3°) e R$ 7,6 milhões através da Lei Rouanet. Em 96, o valor total quase triplicou: R$ 71,3 milhões, sendo R$ 57,9 milhões pela Lei do Audiovisual

(R$ 50,3 milhões através do Artigo 1° e R$ 7,6 através do Artigo 3°) e R$ 13,4 milhões com a Lei Rouanet. Em 1997, os números continuaram progredindo: R$ 80 milhões com a Lei do Audiovisual (R$ 74,8 milhões através do Artigo 1° e R$ 5,2 milhões através do Artigo 3°) e R$ 20 milhões com a Lei Rouanet (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, Online). Com base nesses números, podemos perceber que a Lei do Audiovisual se afirmou como o mecanismo mais eficiente na captação de recursos e o principal instrumento fomentador da produção cinematográfica brasileira. Outro ponto que nos chama a atenção ao observarmos esses números é a utilização dos Artigo 1° e 3° da Lei do Audiovisual. Em 1997, por exemplo, através do Artigo 3° foram captados menos de 10% dos recursos captados através do Artigo 1°.

No seu Artigo 1°, a Lei do audiovisual permite o desconto de 3% do Imposto de Renda para os contribuintes, pessoa física ou pessoa jurídica, que investirem na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de cotas representativas de direito de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei, e os projetos tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura. Vale ressaltar que o conceito de produção independente vigente na Lei do Audiovisual é conferido a projetos cujo produtor majoritário não é vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e cabodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão.

Dos recursos captados com base no Artigo 1°, 99% são provenientes de pessoas jurídicas, sendo que as empresas privadas respondem por 71% do total e as estatais contribuem com 28%, segundo dados do Ministério da Cultura (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, ONLINE). As empresas adquirem cotas representativas de direitos de comercialização e podem lançar, adicionalmente, o montante investido como despesa operacional, o que representa uma economia em torno de 24% daquele valor no pagamento dos impostos que incidem sobre o lucro (Imposto de Renda, adicional e Contribuição Social) diminuindo a base tributável, ou seja, pagando menos impostos porque aumentam suas despesas, além de se tornarem acionistas do filme e ter a sua marca associada a um produto cultural (ver Tabela 10). Cada projeto pode captar recursos até o limite de 3 milhões de dólares[31] e este valor deve significar 95% do orçamento global aprovado, sendo os 5%

[31] Este teto de R$ 3 milhões se refere a cada artigo da Lei do Audiovisual, o que não impede que o projeto capte recursos via outros artigos dessa mesma Lei. Em 2007 entrou em vigor o Projeto de Lei 7613/2006, que criou os

restantes a contrapartida de recursos próprios ou de terceiros. Estes 5% podem ser absorvidos por serviços técnicos, artísticos, administrativos e de criação intelectual.

TABELA 7: Evolução dos Recursos Captados através do Artigo 1º

Ano	Recursos Captados (R$ mil)
1995	R$ 16.261
1996	R$ 51.233
1997	R$ 75.607
1998	R$ 39.093
1999	R$ 35.932
2000	R$ 28.313
2001	R$ 41.488
2002	R$ 34.274
2003	R$ 25.788

Fonte: Sumário Executivo, ANCINE, p. 5[32].

O Artigo 3° fixa o limite para renúncia fiscal do imposto de renda sobre as remessas para o exterior dos lucros decorrentes da exploração das obras audiovisuais estrangeiras no Brasil em 70% do imposto devido, cuja alíquota é de 35% sobre o valor remetido. As grandes distribuidoras estrangeiras em atividade no Brasil arrecadam cerca de 95% das receitas das bilheterias do país, cerca de 300 milhões de dólares, o que resultaria em 70 milhões de dólares em remessa para o exterior e, consequentemente, 40 a 50 milhões de dólares em investimentos em coproduções por ano. No entanto, foram captados apenas 15 milhões de dólares entre os anos de 1995 a 1997 através desse mecanismo, representando menos de 8% dos recursos totais e 10% do potencial de captação anual (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, ONLINE).

artigos 1-A e 3-A da Lei do Audiovisual. O artigo 1-A possibilita a dedução no imposto de renda dos valores aplicados no patrocínio a filmes de longa-metragem, substituindo a Lei Rouanet, que a partir de então não absorve projetos audiovisuais. O artigo 3-A estende os benefícios previstos no artigo 3 as empresas de radiodifusão e programadoras nacionais de TV por assinatura, que também podem dispor de parte do imposto de renda devido sobre a remessa de recursos ao exterior para a coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Vale destacar que até então a Lei do Audiovisual incentivava recursos investidos, com o artigo 1-A passa a incentivar recursos de patrocínio. Ou seja, a empresa que investir através do artigo 1 é investidora, através do artigo 1-A é patrocinadora.

[32] Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-sumario-executivo/SUMARIO_EXECUTIVO_2005.pdf >.

TABELA 8: Evolução dos Recursos captados através do Artigo 3º

Ano	**Recursos Captados (R$ mil)**	**Ano**	**Recursos Captados (R$ mil)**
1995	R$ 4.031	2000	R$ 5.093
1996	R$ 6.819	2001	R$ 15.225
1997	R$ 3.848	2002	R$ 11.578
1998	R$ 4.000	2003	R$ 32.766
1999	R$ 3.865	2004	R$ 37.915

FONTE: Sumário Executivo, ANCINE, p. 7[33].

[33] Disponível em: http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-sumario-executivo/SUMARIO_EXECUTIVO_2005.pdf

TABELA 9: Evolução dos Investimentos Públicos na Produção do Audiovisual (1995-2002)

Invesntimentos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	Total
Incentivo Fiscal	28.347.902	75.550.880	113.615.462	73.181.958	59.400.244	55.831.444	100.694.421	43.055.853	**549.677.984**
Artigo 1º	16.260.928	51.233.048	75.607.335	39.093.362	35.931.645	28.312.509	41.487.618	7.926.592	**295.853.037**
Artigo 3º	4.030.992	6.819.036	3.848.491	3.999.707	3.865.016	5.92.993	15.225.127	5.979.529	**48.860.891**
Mecenato	8.055.982	17.498.797	34.159.636	30.088.800	19.603.582	22.425.943	43.981.496	29.149.733	**204.964.056**
Conversão Dívida Externa (2)	_	_	_	_	952.653	5.505.668	540.217	3.191.673	**10.190.212**
Programa Mais Cinema	_	_	_	_	7.041.667	2.125.000	_	_	**9.166.667**
Orçamento da União (3)	1.600.000	3.835.840	9.822.212	5.541.491	11.703.668	13.929.500	15.537.710	15.038.980	**77.029.401**

Fonte: Relatório de atividades da Secretaria do Audiovisual: Cinema, som e vídeo (1995-2002), p.5. (SECRETARIA DO AUDIOVISUAL – MINISTÉRIO DA CULTURA, 2002, p.5).

(1) Atualizado até 11/02/2002

(2) Valor aprovado pelo Congresso Nacional

2.5. FRAGILIDADES DO MODELO CULTURAL FHC

Ao transferir para o mercado, a escolha dos projetos que serão patrocinados, o modelo de financiamento da cultura adotado pelo governo FHC se revela ineficiente na distribuição dos patrocínios. Em 1995, metade dos recursos via Lei Rouanet – mais de R$50 milhões – fica com apenas 10 projetos, nas mãos de empresas que criaram as suas próprias instituições culturais (CASTELLO, 2002, p. 638). A vantagem para elas é que, com a aprovação do projeto pelo MinC, já têm patrocínio certo. É um flagrante da utilização de recursos públicos para manutenção de centros culturais de poderosos grupos econômicos, como o Instituto Cultural Itaú, Banco do Brasil e Fundação Odebrecht.

A falta de espaço para as produções independentes dá origem a um manifesto dos produtores culturais. Documento redigido pelo dramaturgo Alcione Araújo, em 1996, pede a interferência do Estado "para quebrar o ciclo vicioso dos patrocínios, que só beneficiam artistas de prestígio ou grupos estabelecidos" (CASTELLO, 2002, P. 638). A crítica se respalda no destino do dinheiro para projetos que, a rigor, não necessitariam de incentivos fiscais, como, por exemplo, o trio e camarote Expresso 2222, comandado pelo cantor e compositor Gilberto Gil, no carnaval de Salvador. A partir de 2003, quando Gil assume o Ministério da Cultura, o Expresso 2222, cuja produtora é Flora Gil, mulher do compositor, deixou de solicitar recursos à Lei Rouanet durante a gestão do cantor baiano. Ainda assim, o trio continuou desfilando no Carnaval soteropolitano com recursos do chamado "dinheiro bom", dinheiro sem utilização de leis de incentivo. Flora Gil explicou sem rodeios seu pensamento, compartilhado por muitas estrelas da cultura brasileira, que mesmo podendo prescindir do uso de incentivos fiscais não abrem mão dos recursos públicos.

> Meu pensamento, pra você entender, é que a lei, se existe, é para todos. E 80% dos artistas que fazem show para gravar um DVD usam recurso incentivado. Tenho dinheiro para bancar, mas, se tem como usar benefício fiscal, por que não vou usar? (SOUSA, 2009, Online).

Para José Castello, as leis de incentivo estabeleceram um mercado de bens culturais e de imagens institucionais. As empresas que investem no patrocínio da cultura querem em troca uma imagem positiva. Se o mercado escolhe os projetos que serão patrocinados, a estética passa a ser influenciada pela inegável força dos departamentos

de marketing, publicidade e promoções das empresas, que têm menos interesse em investir em objetos de pouca visibilidade, como as bibliotecas. Pesquisa da Fundação João Pinheiro indicava que na virada do primeiro para o segundo mandato de FHC (98-99), 40% das cidades brasileiras não tinham bibliotecas e 97% dos projetos via Lei Rouanet e do Audiovisual ficaram com a região sudeste (CASTELLO, 2002, p. 638).

A ausência de contrapartida é também uma das principais críticas à política cultural de FHC. Além de oferecer 100% de abatimento no imposto de renda, a Lei do Audiovisual ainda dá um ganho de 24% no resgate tributário. Ou seja, a empresa ganha 24 de cada cem reais aplicado na cultura, através do lançamento do valor investido como despesa operacional, independente da performance nas bilheterias dos filmes beneficiados com o investimento incentivado.

Segundo Yakoff Sarkovas, consultor especializado em patrocínio e comunicação empresarial, que esteve no olho do furacão em torno das discussões sobre leis de incentivo, após ser convidado, ainda no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a colaborar com a reformulação do sistema de investimento em cultura no país, a chamada "retomada" do cinema brasileiro "foi financiada por um sistema que consumia R$ 124 de dinheiro público, sem qualquer contrapartida privada, para que R$ 40, em média, chegassem a um filme" (SARKOVAS, 2005, p. 24). Investimento feito através de renúncia fiscal que, indiretamente, vem do Estado, de recursos que iriam para os cofres do governo.

Na análise de Sarkovas, a dedução integral dos impostos não forma patrocinadores e investidores, mas subverte o princípio elementar do incentivo fiscal, que é o de usar dinheiro público para estimular a iniciativa privada a investir na cultura. A crença do governo de que haveria uma boa regulagem do mercado não se configura. As benesses fiscais provocaram distorções, como a falta de compromisso e de controle do acesso do público aos bens culturais financiados. É o que se constata em produções que nunca chegaram ao grande público ou passaram, no máximo, uma semana em cartaz. Os efeitos perdulários da lei colaboraram para que, em alguns casos, os próprios realizadores e investidores não se preocupassem com a exibição da obra financiada pelas leis de incentivo, haja vista que os lucros e as despesas, assim como a renúncia fiscal, já estavam garantidos. Mas, na maioria dos casos, a dificuldade de acesso do público aos filmes brasileiros ainda se deve aos entraves nos sistemas de distribuição e exibição, obstáculos históricos do cinema brasileiro.

Sarkovas demonstra a sua teoria a partir de um quadro (SARKOVAS, 2005, p. 24):

Tabela 10: Modelo de operação na Lei do Audiovisual

Valor bruto investido no filme	R$ 100	
Comissão de intermediação	**R$ 30**	**30%**
Recompra do certificado	**R$ 30**	**30%**
Valor líquido recebido pelo filme	R$ 40,00	
Dedução direta do imposto a pagar	R$ 100,00	
Dedução do imposto como despesa operacional	R$ 24,00	24%
Gasto com dedução de impostos públicos	R$ 124,00	124%
Desperdício dos recursos públicos investidos	R$ 84,00	84%

2.6. O SEGUNDO PLANO DA CULTURA

Os investimentos na cultura feitos através das leis de incentivo, em grande parte, privilegiaram eventos e produtos de interesse do marketing das empresas. Produtores e diretores culturais, que não atuavam na linha do entretenimento, tiveram dificuldades de captar recursos para seus projetos. Em 1999, primeiro ano do segundo governo FHC, profissionais de teatro que se sentiam excluídos da política cultural lançaram o manifesto "Arte Contra a Barbárie", assinado pelos grupos Companhia do Latão, Folias D'Arte, Parlapatões, Pia Fraus, Tapa, União e Olho Vivo e Monte Azul, e pelos artistas Aimar Labaki, Beto Andretta, Carlos Francisco Rodrigues, César Vieira, Eduardo Tolentino, Fernando Peixoto, Gianni Ratto, Hugo Possolo, Marco Antonio Rodrigues, Reinaldo Maia, Sérgio de Carvalho, Tadeu de Sousa e Umberto Magnani.

> A atual política oficial, que transfere a responsabilidade do fomento à produção cultural para a iniciativa privada, mascara a omissão que transforma os órgãos públicos em meros intermediários de negócios" (COMPANHIA DO LATÃO *et al*., 1999, Online).

Era um recado ao governo e ao mercado: o compromisso do artista é com a arte e não com produtos e marcas de uma indústria. Somente em 2001, o governo cria o Programa Encena Brasil, de incentivo às artes cênicas, com investimentos da ordem de

R$ 2,5 milhões, mas apenas 131 dos 656 projetos inscritos foram aprovados (CASTELLO, 2002, p. 650).

Castello assinala que a área musical foi desprezada pela política cultural de FHC, deixando a música popular entregue às flutuações do mercado e, consequentemente, ao que era vendável e descartável. Em relação à música erudita, um Programa de Apoio às Orquestras foi implantado em 1997, mas a maior parte dos investimentos se concentrou nas bandas de músicas dos municípios (CASTELLO, 2002, p. 651).

No segmento de livros, houve pouco uso das leis de incentivo pelo mercado editorial. O que mais interessou às empresas para efeito de renúncia fiscal foi o financiamento de livros-brinde. Mas uma política efetiva do Ministério da Cultura, através do secretário do Livro e Leitura do MinC, Ottaviano Carlo de Fiore, garantiu três quartos do orçamento da Secretaria do Livro e Leitura – o segundo maior deste Ministério – só para as bibliotecas. Segundo dados da Secretaria de Política Cultural do Ministério da Cultura, em 1995 existiam 2.300 bibliotecas públicas no Brasil. Entre 1995 e 2002, foram criadas 1.500 novas bibliotecas e outras mil foram atualizadas através do programa "Uma Biblioteca em Cada Município" (OLIVEIRA 2011 2016, P. 41), criado por De Fiore.

Grandes exposições foram realizadas no período de 1995 a 2002, mas não foram suficientes para fortalecer as relações internacionais no campo da cultura. A exposição "O Brasil barroco entre o céu e a terra", em Paris, foi uma das estratégias utilizadas para divulgar a cultura brasileira em outros países. A mostra Rodin, no Museu de Belas Artes do Rio de Janeiro, e a exposição "Brasil: corpos e alma", realizada no museu Guggenheim, em Nova York, estão entre as iniciativas de intercâmbio e difusão cultural. A fraca atuação do Ministério da Cultura no mercado internacional permite que o programa de difusão da cultura brasileira no exterior seja sediado no Ministério das Relações Exteriores, recebendo investimentos do MinC, de R$ 1,5 milhão (CASTELLO, 2002, p. 643).

Internamente, a articulação com Estados e municípios também ficou prejudicada pela concentração dos equipamentos culturais do ministério na região sudeste, nos estados com maior poder econômico, onde estão as entidades culturais mais organizadas e com maior capacidade de representação. Segundo dados disponíveis

no site do Ministério da Cultura, entre 1996 e 2002, o estado do Rio de Janeiro captou através da Lei do Audiovisual R$ 187.305.824,41, enquanto a região Nordeste captou, nesse mesmo período, R$ 4.496.518,00. A Bahia ficou com apenas R$ 297.429,00. Para se ter uma noção da discrepância do destino dos recursos captados através da Lei do Audiovisual, o estado do Rio Grande do Sul, o terceiro maior captador de recursos, obteve entre 1996 e 2002 R$ 10.623.876,65, o que corresponde a menos de 10% dos recursos atraídos pelas produções paulistas, o segundo maior captador através dessa lei (ver tabela 5).

2.7. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CULTURA

Ao contrário dos governos anteriores, nos quais se chegou a ter dez ministros em uma década de existência do Ministério da Cultura (1985-1994),[34] o governo FHC teve um único ministro da cultura. Mesmo assim, as políticas culturais comandadas pelo Ministro Francisco Weffort não deram conta da profissionalização do setor. A política de Estado, que deveria ser ancorada em sujeitos, num corpo profissional capaz de consolidar a institucionalização do Ministério da Cultura, continuou mostrando toda a sua fragilidade. O grau de institucionalização da cultura é sofrível, sem uma dinâmica própria e um nível de organização que leve à formação de quadros profissionais e qualificados. A ausência de informações culturais e a conivência dos criadores com uma política dominada pelas leis de incentivo levaram a um sistema desequilibrado. É o resultado de uma política que se preocupou apenas com a produção e não pensou na circulação, fruição e consumo.

Num país como o Brasil, onde a maioria da população não tem condições de se tornar "consumidores culturais", os meios de comunicação de massa, como a televisão e o rádio, são poderosos instrumentos de criação, difusão e ação cultural. No entanto, o

[34] 1. José Aparecido de Oliveira, entre 15 de março de 1985 e 29 de maio de 19985 (José Sarney); 2. Aluísio Pimenta: 30 de maio de 1985 a 13 de fevereiro de 1986 (José Sarney); 3. Celso Furtado: 14 de fevereiro de 1986 a 28 de julho de 1988 (José Sarney); 4. Hugo Napoleão do Rego Neto: 28 de julho de 1988 a 19 de setembro de 1988 (José Sarney); 5. José Aparecido de Oliveira: 19 de setembro de 1988 a 14 de março de 1990 (José Sarney); 6. Ipojuca Pontes: 14 de março de 1990 a 10 de março de 1991 (Fernando Collor de Mello); 7. Sérgio Paulo Rouanet: 10 de março de 1991 a 02 de outubro de 1992 (Fernando Collor de Mello); 8. Antônio Houaiss: 02 de outubro de 1992 a 01 de setembro de 1993 (Itamar Franco); 9. Jerônimo Moscardo: 01 de setembro de 1993 a 09 de dezembro de 1993 (Itamar Franco); 10. Luiz Roberto Nascimento Silva: 15 de dezembro de 1993 a 31 de dezembro de 1994 (Itamar Franco).

governo FHC, assim como seus sucessores, não conseguiu e nem esboçou esforços para regulamentação do setor de radiodifusão, uma área em que interesses muito poderosos se chocam.

Para o cientista político Carlos Nelson Coutinho, a democratização da cultura no Brasil passa pelo controle social sobre a mídia. Ele sugere mudanças na legislação e a interferência da sociedade nas políticas de difusão, através da formação de cooperativas de intelectuais. Para Coutinho é preciso

> Uma efetiva democratização da cultura no Brasil, que transcenda a alta cultura dos intelectuais e atinja as grandes massas, tem como ponto de partida uma democratização dos meios de comunicação de massa, da chamada mídia. Para isso, é preciso um maior controle da sociedade sobre esses poderosos instrumentos de criação, difusão e ação cultural. Precisamos fazer com que os meios de comunicação de massa sejam controlados pela sociedade, e não por grupos monopolistas privados (COUTINHO, 2006, p. 107).

O desequilíbrio do sistema cultural no período FHC nos mostra que não se pode reduzir o discurso em defesa da cultura ao argumento de que há uma economia da cultura, principalmente quando a infraestrutura cultural não acompanha o crescimento dessa economia. No início de 2003, o dinheiro público direcionado para a cultura no Brasil era de apenas 0,14% do orçamento (RUBIM, 2008, p. 230), enquanto o patamar reconhecido pela Unesco como necessário é de 1%.

O governo FHC pecou ao reduzir a discussão sobre políticas culturais a modelos de financiamento de produtos culturais. Invertendo os papéis, as formas de financiamento assumem o primeiro plano, ao invés de serem determinadas pelas políticas culturais. Os captadores de recursos e os departamentos de marketing das grandes empresas tornam-se figuras decisivas para as definições de quais os rumos que as atividades artísticas e culturais, financiadas pelo dinheiro público, irão seguir.

Nesses oito anos, em que pela primeira vez o Ministério da Cultura adquiriu estabilidade com a permanência de um mesmo ministro à frente da pasta, é no mínimo frustrante que cheguemos à conclusão de que não houve a definição de metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazos. Não existiram ações claras que possibilitassem a definição de estratégias do papel do Estado no campo cultural e atração de recursos através de leis de incentivo foi fruto do improviso e do desperdício. Apesar de durante estes oito anos as leis estaduais e municipais se desenvolverem em

todo o país, não existiu estratégias de comprometimento e harmonia com as outras esferas do poder público.

Se, por um lado, o governo FHC conseguiu criar o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e atrair recursos para o campo da cultura após a hecatombe promovida por Collor, por outro, deixa como herança a concentração de investimentos nos grandes centros econômicos; o investimento de grandes somas de dinheiro público em produções que não circulam e "desaparecem" após algumas exibições; a marginalização de grupos culturais independentes, cada vez mais excluídos ao disputar recursos com grandes produções; uma produção editorial restrita a uma dezena de livrarias e uma elite de consumidores; a produção audiovisual bitolada num modelo de financiamento que transfere o poder de decisão sobre o investimento de dinheiro público ao mercado.

A política cultural do Ministério da Cultura nos anos FHC se caracterizou pela ação reativa, comportando-se como um "balcão", reagindo às demandas de grupos e elites, com ações carentes de critérios claros e objetivos definidos, estabeleceu uma visão setorizada que não se articula com os demais processos sociais e não conseguiu atingir transversalmente a diversidade que caracteriza a identidade cultural brasileira. Ainda que por motivos diferentes da ditadura militar, a gestão Weffort foi conivente com o paternalismo (disfarçado de parceria com o empresariado); o clientelismo (por falta de um plano de ações, metas e prioridades, a política cultural do período faz adequações das leis de incentivo de acordo com as pressões de determinados grupos e elites), a concentração regional de recursos e a falta de critérios na sua distribuição. Com o investimento direto do Estado cada vez mais reduzido, as empresas localizadas no Sudeste, que eram responsáveis por 89% das verbas disponíveis através da renúncia fiscal (ver Tabela 5), passam a definir, segundo os seus próprios critérios, a quem as leis de incentivo irão atender.

O modelo adotado na gestão Weffort teve a virtude de recuperar e preservar a existência do MinC após o impacto devastador do "efeito Collor" e de aprovar a legislação sobre o patrimônio imaterial, mas não foi capaz de criar uma estrutura profissional que contribuísse para o fortalecimento institucional do Ministério. Ao investir quase toda a sua capacidade institucional na modalidade de mecenato e transferir para o mercado o maior peso na decisão da sua política cultural, o governo FHC reduziu a discussão sobre a formulação de uma política cultural para o país ao

debate em torno de leis de incentivo e ao financiamento das atividades artísticas e culturais. Isso refletiu na repetição de antigos vícios que o discurso de Weffort e Moisés condenara (WEFFORT, 1998, p. 421-444).

2.8. LULA/ GILBERTO GIL

Ao final do governo FHC, as leis de incentivo já se encontravam desacreditas pela sociedade e criticadas por artistas e produtores que exigiam uma participação direta do Estado no financiamento e regulação da cultura. No seu primeiro ano à frente do Ministério, os discursos de Gilberto Gil tinham como foco a ausência do Estado na formulação e implementação de políticas públicas para o setor e criticou duramente a submissão da cultura ao mercado através das leis de incentivo (GIL, 2003, online).

A superação deste modelo foi proposta através de uma visão mais abrangente do conceito de cultura, uma dimensão antropológica que aproxime o Ministério da Cultura do cotidiano do povo brasileiro (GIL, 2003, p.1). Nessa perspectiva, para Gil, a atuação do Ministério deve ser vista como exercícios de antropologia aplicada e define o papel do Estado na cultura a partir do que não lhe cabe:

> Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. (GIL, 2003, online)

A assimilação da dimensão antropológica de cultura torna-se uma característica da pasta, que supera a concepção de cultura enquanto belas-artes, a "alta cultura", e incorpora outras modalidades. Segundo Albino Rubim, ao inaugurar a ação do Ministério em campos específicos até então desprezados pelas políticas públicas, como cultura populares, indígenas, de afirmação sexual e de cultura digital, revela a abertura conceitual e de atuação do MinC e "significa não só o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais" (RUBIM, 2008, p.197).

Iniciativas como o Sistema Nacional de Cultura, Plano Nacional de Cultura, o Programa Cultura Viva e o Sistema Nacional de Informações Culturais, que contaram com a participação da sociedade civil, através de conferências, seminários e consultas

públicas, foram importantes, mas ainda assim se mostraram ameaçados em sua continuidade e ainda não são vistos com a mesma importância e prioridade que os projetos socioeconômicos desenvolvidos por outras pastas. Ainda que tenha se estendido enquanto prática social, como advertiu Eagleton, "a cultura é mais o produto da política do que a política a serva obediente da cultura" (EAGLETON, 2005, p. 91), o que demonstra a fragilidade do campo cultural naquelas lutas e tensões que impõe limites e exerce pressões uns sobre os outros (HALL, 1997, p. 35).

2.9. A IMAGINAÇÃO A SERVIÇO DO BRASIL

O programa de políticas públicas para a cultura da Coligação Lula Presidente (PT, PC do B, PL, PMN e PCB) foi chamado de "A Imaginação a serviço do Brasil". Este documento programático reúne uma agenda que orienta a formulação de um Projeto de Políticas Públicas de Cultura para o Brasil. Este projeto traz para o campo da cultura os eixos de estruturação do projeto de governo – o Social, o Democrático e o Nacional – estabelecidos no XII Encontro Nacional do Recife, realizado pelo Partido dos Trabalhadores, em novembro de 2001.

Na dimensão social, o principal ponto de combate é a exclusão social. Segundo o documento, o projeto neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso levou à concentração de renda e à exclusão social, o que, no campo da cultura, se exprimiu numa intolerável exclusão cultural ao "desobrigar o setor público de suas responsabilidades na formulação de Políticas Públicas de Cultura voltadas para as camadas populares" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Assim, o programa aponta como saída a abertura democrática dos espaços públicos aos nossos criadores populares e "a inclusão da cultura na cesta básica dos brasileiros" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10).

Na dimensão democrática, o programa vai buscar as raízes do autoritarismo da formação escravocrata do país, mas adverte "somos igualmente filhos de uma tradição inconformista e libertária expressa nas incontáveis lutas sociais que nosso povo travou ao longo da História" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). O programa, com razão, reivindica a inclusão da educação pública, moradia, transporte, saúde pública, previdência pública e políticas públicas de cultura. Para o interesse dessa pesquisa, o ponto principal a ser destacado nesta dimensão é o acesso à informação e aos bens culturais, seja na fruição ou criação. Algo que ficou evidente nas noções de

cultura disseminadas ao longo da história (WILLIAMS, 1992; EAGLETON, 2005; SODRÉ, 1988), bem como nas tradicionais políticas culturais instauradas no Brasil (COELHO, 2008; RUBIM, 2007; CALABRE, 2007) foi a restrição à produção e ao acesso à informação e à produção cultural no país. Ou melhor, como afirma o texto do programa: "Há uma verdadeira proibição do acesso de todos à informação e à cultura" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Como veremos ao longo deste trabalho, este ainda é o maior desafio enfrentado pelas políticas públicas para o audiovisual no Brasil.

Na dimensão nacional, o documento programático enfatiza a diversidade cultural e étnica da formação brasileira e a condição servil desempenhada pelas elites econômicas brasileiras ao longo da história. Esta condição subalterna nas relações internacionais se dá não somente nas relações econômicas, como também no campo simbólico, sempre mirando-se nos valores e padrões estabelecidos pelas metrópoles e "envergonhadas do povo inculto que deveriam representar" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Neste ponto o programa aponta a autoestima e a valorização das nossas ancestralidades, sem "nacionalismos estreitos" e abertas a intercâmbios e trocas, como contribuição do campo cultural para a emergência do Brasil enquanto país produtor de cultura ao invés de mero consumidor da produção enlatada dos eixos de produção, notadamente os Estados Unidos, país hegemônico na exportação de bens culturais.

Mas é no discurso de posse do novo Ministro da Cultura que a transição da noção de cultura a ser adotada pela pasta é colocada de forma ainda mais incisiva. Gilberto Gil apresenta de forma clara a sua concepção para o Ministério da Cultura e qual o conceito irá guiar as metas e diretrizes estabelecidas para os próximos anos. Gil se apresenta como homem do povo, "negromestiço empenhado nas movimentações de sua gente" que assume como tarefa central a aproximação do Ministério da Cultura com a vida, modos e hábitos do cotidiano dos brasileiros e que este se torne a "casa da cultura brasileira" (GIL, 2003, p.1).

> Que quero o Ministério presente em todos os cantos e recantos de nosso País. Que quero que esta aqui seja a casa de todos os que pensam e fazem o Brasil. Que seja, realmente, a casa da cultura brasileira (GIL, 2003, p.1).

Mais à frente, o Ministro desenvolve o que ele entende como cultura, não sem antes pontuar as armadilhas criadas pelos conceitos acadêmicos e "dos ritos e da liturgia

de uma suposta classe artística e intelectual". Assinala também a libertação de um conceito de cultura aprisionado em cânones ocidentais e a abolição da palavra “folclore” do vocabulário da pasta.

> Do mesmo modo, ninguém aqui vai me ouvir pronunciar a palavra "folclore". Os vínculos entre o conceito erudito de "folclore" e a discriminação cultural são mais do que estreitos. São íntimos. "Folclore" é tudo aquilo que não se enquadrando, por sua antiguidade, no panorama da cultura de massa é produzido por gente inculta, por "primitivos contemporâneos", como uma espécie de enclave simbólico, historicamente atrasado, no mundo atual. Os ensinamentos de Lina Bo Bardi me preveniram definitivamente contra essa armadilha. Não existe "folclore" o que existe é cultura (GIL, 2003, online).

Gil define a noção de cultura adotada pela sua gestão como “usina de símbolos de um povo”. Uma noção próxima daquela “convergência prática entre os sentidos antropológico e sociológico de cultura” proposto por Williams (WILLIAMS, 1992, p. 13), indo além da compreensão do campo cultural como atividades artísticas e intelectuais e pensando a cultura como “conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação”. Um conceito bastante amplo que, como o próprio ministro afirma, pensa a “Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos” e traz uma perspectiva de ações para a pasta que traduz como “exercícios de antropologia aplicada”. Para Gil, o papel do Estado em relação à cultura é como criador de condições e não realizador de bens culturais, “formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura” (GIL, 2003, p.2).

> Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de consequências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira (GIL, 2003, p.2).

2.10. AS DIMENSÕES DA CULTURA

Fica evidente no discurso de Gil uma proposta de mudança radical não só no conceito de cultura adotado pelo Ministério, como também nas práticas e objetivos a

serem alcançados. O projeto desenvolvimentista e de redução das desigualdades sociais apresentado no programa de governo para a cultura (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002) e na "carta ao povo brasileiro" (SILVA, 2002) também está expresso de forma transparente no discurso de posse do ministro da Cultura. Ao propor um "*do-in*" antropológico "massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país" (GIL, 2003, p.2), Gil faz uma crítica clara e contundente à gestão anterior que, segundo o ministro, entregou "a política cultural aos ventos, aos sabores e aos caprichos do deus-mercado" (GIL, 2003, p.1).

No seu discurso de posse, Gil reivindica a cultura como direito básico de todos, garantido pela constituição de 1988, assim como a saúde e a educação. Esse conceito de cultura proposto por este ministério é aquele que engloba o que Isaura Botelho chama de dimensão antropológica da cultura. No texto As Dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas, a autora, apesar de considerar tanto a dimensão antropológica quanto à sociológica igualmente importantes, o que nos remete a convergência proposta por Williams (WILLIAMS, 1992, p. 13) e as centralidades substantiva e epistemológica definidas por Stuart Hall (HALL, 1997, p. 16), pontua a necessidade de diferenciá-las ao propor uma política cultural.

> Embora as duas dimensões – antropológica e sociológica – sejam igualmente importantes, do ponto de vista de uma política pública, exigem estratégias diferentes. Dadas suas características estruturais, devem ser objeto de uma responsabilidade compartilhada dentro do aparato governamental em seu conjunto. A distinção entre as duas dimensões é fundamental, pois tem determinado o tipo de investimento governamental em diversos países, alguns trabalhando com um conceito abrangente de cultura e outros delimitando o universo específico das artes como objeto de sua atuação. A abrangência dos termos de cada uma dessas definições estabelece os parâmetros que permitem a delimitação de estratégias de suas respectivas políticas culturais. (BOTELHO, 2001, online).

A dimensão sociológica abarca aquelas manifestações que não se encontram no plano do cotidiano, mas sim nas elaborações especializadas, pensadas e executadas tendo em vista um determinado público. Ou seja, depende de condições de aperfeiçoamentos de talentos, condições de produção, difusão e fruição dos bens

produzidos. É aquela dimensão que está no campo das artes e das ciências, que designa aquilo que tradicionalmente foi chamado de cultura e pela qual aqueles que detém estes símbolos são chamados de "cultos". Além disso, é a dimensão que está estritamente ligada ao circuito organizacional de produção, circulação e consumo de bens, o lado "mais visível e palpável" da cultura e, como tal, o mais importante no campo econômico. Amparada pela indústria cultural e impulsionada pela aceleração de trocas e consumo de mercadorias culturais proporcionada pelas inovações tecnológicas, sem dúvida, esta dimensão demanda atenção especial do Estado enquanto agente regulador, sobretudo no campo audiovisual, seja pelas altas somas movimentadas, seja pela onipresença de imagens e sons na vida contemporânea. Assim, esta dimensão sociológica corresponde à esfera denominada por Hall de centralidade substantiva (HALL, 1997, p. 16).

A dimensão antropológica, amplamente evocada no discurso de Gil, se constrói na interação social dos indivíduos, na construção de sentidos, de "pequenos mundos" erguidos em função das especificidades de cada um, da região, sexo, origens étnicas, interesses profissionais etc. Ou seja, o investimento em cultura aportado beneficiará não apenas produtores, artistas e o mercado, mas a sociedade de uma forma geral. Segundo Botelho, para que a dimensão antropológica da cultura seja atingida por uma política é necessário que "fundamentalmente, haja uma reorganização das estruturas sociais e uma distribuição de recursos econômicos" (BOTELHO, 2001, online) e define a cultura na dimensão antropológica como tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente.

> Ou seja, o processo depende de mudanças radicais, que chegam a interferir nos estilos de vida de cada um, nível em que geralmente as transformações ocorrem de forma bem mais lenta: aqui se fala de hábitos e costumes arraigados, pequenos mundos que envolvem as relações familiares, as relações de vizinhança e a sociabilidade num sentido amplo, a organização dos diversos espaços por onde se circula habitualmente, o trabalho, o uso do tempo livre, etc. (BOTELHO, 2001, online).

Ao adotar uma visão na qual a Cultura é assumida como o sentido de nossos atos e a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos, o Ministério da Cultura dá um passo importante, poderíamos dizer mesmo revolucionário. Ao alargar o horizonte da pasta, que até então, restringia o conceito de cultura aos moldes da quarta degradação

apontada por Robert Kurz, quando a "cultura se tornou um bom negócio", os produtores culturais tornam-se estrategistas, cujas metas se concentram mais em seduzir os "rajás do capital e os mandarins da administração" do que atingir o público e as propostas artísticas do projeto, enquanto os artistas se tornam garotos propagandas empunhando as marcas das empresas patrocinadoras (ou investidoras, no caso da Lei do Audiovisual) (KURZ, 1998, p. 4).

2.11. DIVERSIDADE CULTURAL

Um dos pontos mais evidentes da adoção de um conceito de cultura antropológico por parte do Ministério da Cultura, na gestão Gilberto Gil, foi a valorização e o protagonismo assumido pela diversidade cultural nas políticas criadas pela pasta. Uma multiplicidade de ações agenciadas pelo MinC que, até então, concentrava sua política nos setores de eventos, patrimônio imaterial e das chamadas artes tradicionais, assimila conceitos em sintonia com a nova ordem mundial, propiciada por uma série de inovações e transformações nos campos tecnológico, geopolítico e epistemológico.

Segmentos culturais que representam diversas regiões, gêneros e etnias que compõem o país são contemplados com políticas específicas, como afrodescendentes, ciganos, povos indígenas, pessoas com necessidades especiais, cultura popular, comunidades tradicionais, quilombolas e LGBT. Áreas que movimentam a economia criativa como patrimônio natural e cultural, design, moda e games, além de uma gama de movimentos culturais que ganharam força mundialmente na contemporaneidade, como ambientalismo e ativismo digital, também passaram a ser vistos como alvo de ações desenvolvidas pelo Ministério.

O Programa Cultura Viva, criado em 2004, foi ponta de lança das ações do governo Lula para o fortalecimento e inclusão de ações desenvolvidas por comunidades e agentes periféricos em situação de precariedade ou vulnerabilidade social. Como afirma o documento de formulação do programa: "O Cultura Viva é concebido como uma rede orgânica de gestão, agitação e criação cultural e terá por base de articulação o Ponto de Cultura" (TURINO, 2009, p. 85). Graças ao programa, que desde 2014 virou lei e se transformou em Política Nacional Cultura Viva, a política cultural do governo ganhou capilaridade e em 2015 já existiam 4.733 pontos de cultura, presentes em cerca de mil municípios, em 26 estados. O que corresponde a 31,6% da meta 23 do Plano

nacional de Cultura, que prevê 15 mil pontos de cultura em funcionamento em 2020 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015, Online).

A criação de secretarias específicas para setores emergentes, como economia criativa e diversidade cultural, ou historicamente desprezados, como de Políticas Culturais e Identidade, atestam o vigor de um projeto que prioriza o papel do Estado não só enquanto propositor de políticas públicas para a cultura, como também se posicionando em relação à tradição de instabilidade e descontinuidade que historicamente acompanham o Ministério da Cultura. Albino Rubim elenca algumas dessas tradições

> relações históricas entre autoritarismo e intervenções do estado na cultura; fragilidade institucional; políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos parcos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo; centralização do Ministério em determinadas áreas culturais e regiões do país; concentração dos recursos utilizados; incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos etc. (RUBIM, 2007, p. 29).

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), documentos que são bases para a institucionalização da cultura no Brasil, foram construídos em diálogo com a sociedade, através de consultas públicas, seminários, oficinas e encontros em todas as regiões do país. Estes documentos estabelecem não só metas, mas também ações, estratégias e cronogramas para atingi-las (caso do PNC) e, em parceria com a sociedade civil, articula a ação conjunta entre entes federativos (União, estados e municípios) na implementação de políticas públicas para a cultura. É através da interação entre estes dois documentos que podemos perceber uma ação efetiva do Estado para o enfrentamento da instabilidade das políticas públicas para a cultura no Brasil, uma "triste tradição" da nossa história (RUBIM, 2007a). Para Rubim, este alargamento conceitual e de raio de ação do Ministério da Cultura, que inclusive inaugura ações com as culturas indígenas, que sempre ficaram restritas ao Ministério da Justiça e à Fundação Nacional do Índio (Funai), representa não só o enfrentamento da visão elitista e discriminadora, como também um "contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização da cultura".

> A assimilação da noção "antropológica" permite que o ministério deixe de estar circunscrito à cultura culta (erudita) e abra suas fronteiras para outras modalidades de cultura. Em

> alguns casos, sua atuação passa mesmo a ser inauguradora, a exemplo da atenção e do apoio às culturas indígenas (Ministério da Cultura, 2006). Em outros, se não é inaugural, sem dúvida revela um diferencial de investimento em relação às situações anteriores. É o que acontece nas culturas populares (Ministério da Cultura, 2005), de afirmação sexual, na digital e mesmo na midiática audiovisual (RUBIM, 2007, Online).

No entanto, como afirmou a professora da USP, Lúcia Maciel Barbosa de Oliveira, ainda que funcione enquanto discurso, esta ampliação conceitual, na qual "tudo é cultura", torna-se inoperante tendo em vista que o fim de uma política cultural é gerar ações efetivas dentro de um campo circunscrito de atuação. O próprio Rubim, mais à frente, no texto supracitado, cujo título já dá uma ideia da ambiguidade gerada pela adoção de um conceito tão amplo, "Enfrentando tradições e limites", pondera a respeito dos desafios exigidos para dar contemporaneidade ao ministério e propõe alguns esforços para o enfrentamento de obstáculos e a consolidação e acolhimento de novos horizontes.

Rubim (2007, Online) sugere seis ações para atingir os objetivos proposto pela gestão Gil/ Juca: (1) um esforço teórico que delimite de forma rigorosa o campo de atuação do ministério. Ao partir de um pressuposto de que todos fazem cultura e, por tabela, "tudo é cultura", cria-se um impasse diante das limitações de uma efetiva política cultural e do próprio delineamento de atuação da pasta. (2) A continuidade da reforma administrativa é outra sugestão do pesquisador e ex-secretário de Cultura da Bahia. Só assim seriam possíveis a institucionalização e a construção de uma estrutura que possibilite a ampliação do raio de ação da pasta. (3) A continuidade dos canais de participação abertos pela gestão junto à sociedade civil, produtores e artistas, que já resultaram em importantes documentos, como o Plano Nacional de Cultura, Sistema Nacional de Cultura e Plano de Diretrizes Metas para o Audiovisual. Estes canais devem ser consolidados e mantidos em constantes avaliações, o que coloca em papel estratégico as câmaras setoriais, os seminários, as conferências e a Conferência Nacional de Cultura. (4) A desconcentração de equipamentos culturais e a distribuição equitativa de recursos humanos, materiais e financeiros, uma tradição a ser enfrentada que, para Rubim (2007, Online), apesar da sua dificuldade não pode eximir o ministério de "dar passos efetivos para democratizar e nacionalizar seus equipamentos". (5) Apesar da realização do primeiro concurso público para a pasta em 2006, a debilidade dos quadros do Ministério continua sendo um problema para as instituições culturais do

país. “A carência de pessoal, as condições de salário e a má-distribuição tornam-se ainda mais graves com a ausência de uma política sistemática de formação, qualificação e atualização dos organizadores da cultura” (RUBIM, 2007, Online), alerta Rubim, que vê na instituição de um sistema nacional de formação e qualificação, inserido no SNC, uma alternativa para o enfrentamento deste obstáculo. (6) A ausência de uma política pública e democrática de financiamento para a cultura que possa equilibrar as distorções causadas pela “perversa instalação das leis de incentivo” (RUBIM, 2007, Online). O pesquisador sugere a construção institucional de uma política de financiamento, submetida à política pública e nacional de cultura que garanta o

> (...) papel ativo e poder de decisão do Estado sobre as verbas públicas; mecanismos simplificados de acesso aos recursos; instâncias democráticas de deliberação acerca dos financiamentos; distribuição justa dos recursos, considerando as regiões, os segmentos sociais e a variedade de áreas culturais; modalidades diferenciadas de financiamento em sintonia com os tipos distintos de articulação entre cultura e mercado (RUBIM, 2007, Online).

Por último, Rubim resume sua proposta na construção de uma “política de Estado de cultura”, nacional e pública, que gere um documento que consolide a ampliação dos direitos e da cidadania culturais em no Brasil.

De forma bem mais incisiva, as análises de Teixeira Coelho e Lúcia Barbosa de Oliveira percebem uma inoperância na adoção do conceito de cultura antropológico para uma pasta que tem como meta criar políticas culturais. Teixeira Coelho critica a ineficácia de uma política cultural pautada na ideia de que “tudo é cultura” e rechaça a adoção por parte deste projeto de um conceito, cujo norte é o entendimento universalista da cultura praticado pela antropologia (COELHO, 2008, p. 19). Segundo Coelho, esta ideia retoma a proposta iluminista do século XVIII, anterior a Revolução Francesa, que vê na cultura a soma de todos os saberes acumulados e transmitidos e que se revela inoperacional do ponto de vista do estudo da cultura. Nesta afirmação de Coelho fica evidente sua crítica:

> Cultura não é o todo. Nem tudo é cultura. Cultura é uma parte do todo, e nem mesmo a maior parte do todo — hoje. A ideia antropológica segundo a qual cultura é tudo não serve para os estudos de cultura, menos ainda para os estudos e a prática da política cultural (...). Então, o entendimento universalista da cultura praticado pela antropologia não se revela operacional do ponto de vista do estudo da cultura, ela mesma, e, menos ainda, do ponto de vista dos que pretendem atuar com a cultura e por

> meio da cultura — como política cultural. Quando tudo é cultura — a moda, o comportamento, o futebol, o modo de falar, o cinema, a publicidade —, nada é cultura. (COELHO, 2008, P. 17).

Lúcia Barbosa de Oliveira vê na escolha de Gilberto Gil um "gesto emblemático" e que a conceituação da cultura dentro de uma dimensão antropológica funciona em termos discursivos, trazendo para a pasta "uma compreensão ampliada da cultura que não se restrinja às artes e ao patrimônio", mas que se torna pouco eficiente enquanto política cultural voltada para a busca de ações efetivas diante de uma definição de que tudo é cultura (BARBOSA, 2009, p. 2). Barbosa consubstancia seus argumentos confrontando dados do orçamento ministerial e da Lei Rouanet com promessas evocados pelo programa "A imaginação a serviço do Brasil" e o discurso de Gil na sua posse, como por exemplo, a inserção da cultura no discurso governamental como componente essencial das políticas públicas, e até mesmo uma compromisso de campanha do presidente, nunca cumprido. A elevação do orçamento do Ministério da Cultura para 1% do PIB, percentual mínimo recomendado pela Unesco para países como o Brasil. O pico orçamentário para o MinC foi de 0,6% em 2008 (JUNGBLUT, 2010, online).

2.12. CRÍTICAS

Mas a maior celeuma entre a gestão Gil e a classe artística foi detonada a partir de uma crítica, aparentemente simplória, do poeta Ferreira Gullar à pasta. Durante um debate promovido pelo jornal Folha de S. Paulo, no 21 de dezembro de 2005, o poeta maranhense afirma que, mesmo não acompanhando de perto o trabalho do MinC, ouviu reclamações e críticas a certa tendência centralizadora na sua condução (GULLAR *apud* VALENTE, 2006, Online). Três dias depois, o secretário de políticas culturais do ministério, Sérgio Sá Leitão, que em 2017 se tornaria Ministro da Cultura do governo Michel Temer e crítico ferrenho das gestões petistas, rebate o comentário em carta aberta ao mesmo jornal, perguntando ironicamente se "a centralização não era marca registrada dos finados regimes stalinistas dos quais Gullar foi e segue sendo um defensor"? Gullar se sentiu caluniado e respondeu, desafiando o ministro Gil e o seu "javali de gabinete", a citarem uma frase sua em defesa do stalinismo (GULLAR, 2006, Online). Foi o suficiente para que outros artistas de peso entrarem na querela, como Caetano Veloso, grande amigo e parceiro de Gil, que escreveu uma carta aberta

publicada na Folha de S. Paulo, em que declara apoio a Gullar e adverte “que estamos a um passo do totalitarismo” (VELOSO, 2006, online).

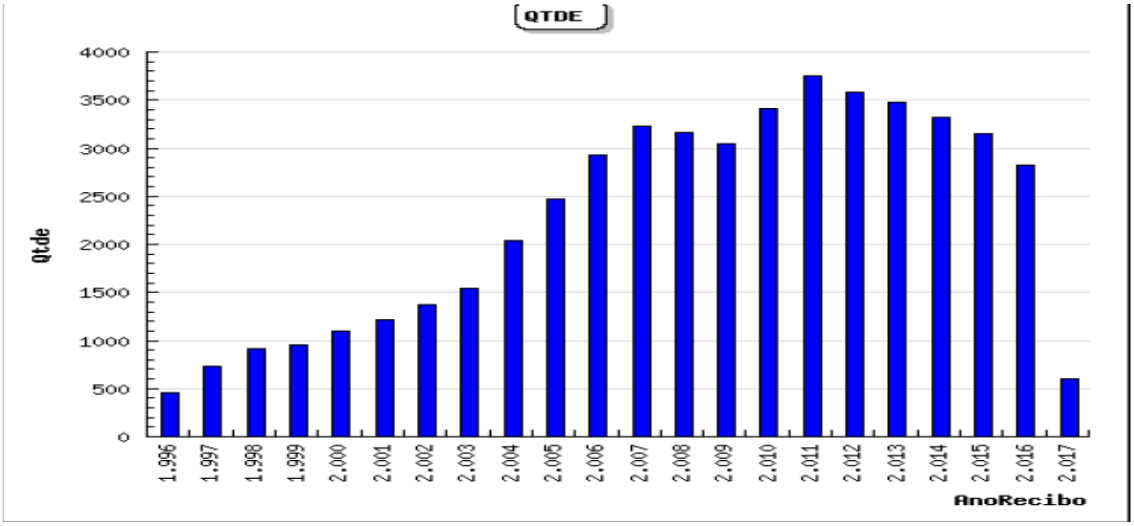
Artistas e intelectuais assinaram um manifesto em solidariedade ao poeta, entre eles, Fernanda Montenegro, Oscar Niemeyer, João Ubaldo Ribeiro. A “velha guarda” do meio cinematográfico, encabeçada pelo produtor Luís Carlos Barreto e o cineasta Zelito Vianna, organizou um abaixo-assinado endereçado ao ministro Gilberto Gil, pedindo a demissão do secretário, o que viria acontecer com o remanejamento de Leitão para uma assessoria do BNDES, em abril de 2006. Por outro lado, o Ministro se defende dos ataques afirmando que

> [...] essas queixas são em relação ao atendimento geral que o ministério e as estatais vêm dando aos filmes, adotando políticas públicas de fomento um pouco mais abertas e democráticas (...). Acho que tem a ver com a discriminação positiva que estamos tentando fazer, focando áreas que não eram focadas e estabelecendo um conflito produtivo com estes setores" (GIL, 2006, p. 53).

O Ministério da Cultura mostrou-se incapaz de fazer reformas na Lei Rouanet, que ainda hoje é alavanca principal da produção cultural no país, com um investimento anual em torno de R$ 1,2 bi por ano. Após amplo debate, com a participação da classe artística e da sociedade civil, foi consensual a necessidade de reformas que aperfeiçoassem as leis de incentivo, algo que encabeçava a agenda do Ministério da Cultura desde 2003, como podemos perceber no discurso de posse de Gilberto Gil. Na segunda passagem de Juca Ferreira à frente do Ministério (2015-2106), foi consolidada a proposta do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - ProCultura, projeto de lei que transita na Câmara desde 2010, que substituiria a Lei Rouanet, no entanto, o projeto nunca foi aprovado. O ProCultura viria corrigir distorções da lei Rouanet, como a concentração de recursos, não só regional como também nas mãos de poucos beneficiados. A região sudeste concentra 80% dos recursos captados e 50% dos valores utilizados através da lei beneficiam apenas 3% de empresas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, Online).

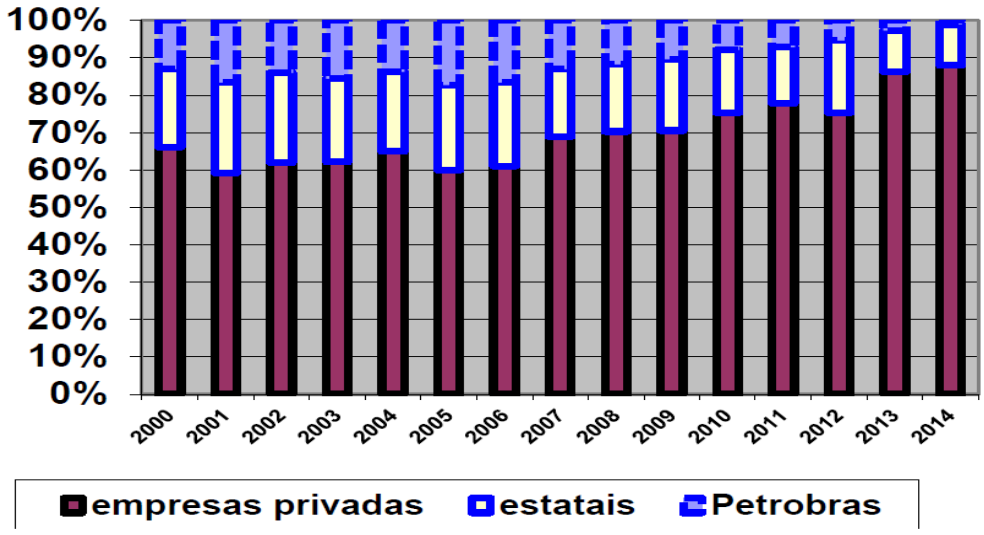
Apesar das constantes críticas, por parte dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, ao modelo perverso de distribuição de recursos e de entrega de decisão do destino do dinheiro público investido no campo da cultura nas mãos de grandes empresas beneficiadas pela renúncia fiscal, os valores captados através da Lei Rouanet não pararam de crescer. Se em 2002 foram captados R$ 344.613.923,64, este valor sobe ano a ano até 2011, quando chega a R$1.324.825.268,713 (ver tabelas 3 e 4 e gráfico 1).

GRÁFICO 1: Captação de recursos por ano 1996 - março de 2017



Fonte: http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/conComparativoCaptacaoAnoRegiao/conComparativoCaptacaoAnoRegiao.php?script_case_init=1&nmgp_opcao=grafico&campo=0&nivel_quebra=0

GRÁFICO 2: Participação das estatais e da Petrobrás no valor captado para mecenato (2000-2014)



Fonte: (SÁ-EARP et al, 2016, p. 21).

2.13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta virada de século, a cultura emerge protagonizando um papel de destaque em diversas dimensões, seja no debate intelectual, passando pelo planejamento econômico ou mesmo nos programas de governo. Independente da sua ideologia ou corrente partidária, sejam elas geopoliticamente mais ao centro, à esquerda ou à direita, lá está ela, a palavra "cultura", inserida em seus discursos e dilatada de forma tal, que

hoje torna-se uma missão hercúlea tentar definir um conceito que dê conta da sua onipresença. Para termos uma ideia da proliferação de conceitos de cultura no século XX, podemos recorrer ao estudo dos antropólogos Alfred Louis Kroeber e Clyde Kluckhohn. Segundo os pesquisadores, entre 1871, ano daquela que é considerada a primeira definição no campo das ciências do conceito de cultura, de autoria de Edward Tylor, no livro Primitive Culture, passaram-se 32 anos até que se formulasse outro conceito para o termo. Até 1919 se juntariam apenas mais seis definições. Porém, entre os anos 1920 e 1950 foram catalogados 157 novos conceitos de cultura (KROEBER & KLUCKHOHN apud PAGNOTTA & RESENDE, 2014, p. 571). Esta avalanche de definições demonstra não só a importância que o tema desperta nos pesquisadores a partir da segunda década do século passado, como também a confluência dos interesses institucionais e disciplinares envolvidos nesta multiplicidade de conceitualizações (SODRÉ, 1988, p. 43). Para melhor compreendermos a influência destas transformações é necessário atentarmos que este adensamento do papel da cultura foi proporcionado pela expansão da indústria cultural, uma das mais rentáveis do planeta, e pela revolução na indústria da informação, o que causou grande impacto sobre os modos de viver, sobre os sentidos que as pessoas dão à vida e às formas de consumir.

Ainda que as dimensões simbólicas e materiais não possam ser separadas, como defende Hall, a centralidade da cultura passa muito mais pela sua capacidade de criar uma multiplicidade de produtos e capitais, enquanto recurso gerador de renda, do que pela sua importância simbólica, como instrumento para a formação de seres humanos melhores. Ainda que o capitalismo cultural se aproprie até mesmo dos valores simbólicos que sempre estiveram associados à cultura – a defesa ecológica e o combate à pobreza associado às ações de marketing alavancando vendas é um bom exemplo disso – a união da justiça social e da agenda econômica de conglomerados, incontornávelmente, vai produzir paradoxos dificilmente reconciliáveis (YÚDICE, 2004, p.14).

A despeito da evidente e inquestionável emergência nas últimas décadas, a cultura não obteve uma resposta no orçamento que acompanhasse a sua centralidade reinante nos discursos. Se no governo FHC, ao fim do seu mandato, o orçamento da pasta chegou no máximo a 0,14% do orçamento total da União (RUBIM, 2008, p. 230), no governo Lula, o compromisso firmado de elevar este índice até 1%, percentual mínimo do orçamento da União que, segundo a Unesco, os países com um índice de

desenvolvimento no qual se inclui o Brasil, devem destinar aos investimentos na área cultural anualmente, jamais se concretizou (PENILO, 2016, Online). O ponto máximo alcançado pela pasta foi de 0,6% (JUNGBLUT, 2010, Online), do orçamento destinado ao investimento em cultura em 2008.

Podemos afirmar que a cultura se desloca sim para o centro das discussões das políticas públicas brasileiras, mas, como afirmou o sociólogo polonês, Zygmunt Bauman, em nossa era líquida a cultura tornou-se um produto da moda, "uma gigantesca loja de departamentos com prateleiras cheias das mais variadas ofertas" (BAUMAN, 2004, P.103). Ainda que tenha se tornado tema de debate tão recorrente no Brasil, o seu Ministério, assim como as secretarias de culturas estaduais, continua ainda desaparelhado, com quadros exíguos, orçamentos à míngua e apesar das iniciativas de sistematização de dados, o controle e avaliação sobre a realização e resultados obtidos pelos projetos é deficiente e pouco confiável.

O MinC, na era FHC, reduziu o conceito de cultura às chamadas belas-artes e aos grandes eventos de entretenimento, confundiu produtos de entretenimento com bens culturais, transformou um mecanismo de financiamento, que na sua essência deveria ser transitório e tinha como objetivo criar uma cultura de patrocínio dentro das empresas, em política cultural. Ao transformar um mecanismo de financiamento, as leis de incentivo, em política pública para o setor, o governo FHC abdicou da construção de um projeto com metas estabelecidas a curto, médio e longo prazo e tornou o campo cultural dependente destes recursos e as empresas patrocinadoras viciadas num sistema de financiamento no qual a renúncia fiscal e a eliminação de contrapartida garante um retorno para a empresa superior ao investido, independente da performance do produto cultural nas bilheterias, como foi demonstrado neste capítulo.

O sistema de incentivo fiscal possibilitou a retomada da produção cinematográfica no Brasil e o reatamento dos laços entre cinema nacional e o Estado. Mesmo num momento em que a política macroeconômica pregava a redução da participação estatal, o investimento no segmento audiovisual só fez crescer. Entre os anos de 1994 e 2002, foram investidos US$ 421.023.728,00 através das leis de incentivo, o que dá uma média de investimento anual superior a US$ 46 milhões, superando em muito os valores investidos nos anos 80, quando o aporte financeiro estatal ficou na casa do US$ 13 milhões e o *market share* do filme nacional atingiu a marca histórica de 36%, em 1982, e se manteve na casa dos 30% até 1984.

Apesar de nunca ter se investido tanto em cinema no Brasil, até então, como no Cinema da Retomada, este período se caracterizou pelo aumento dos custos de produção e pelo déficit das receitas em relação aos valores captados. Isso nos leva a concluir que não adianta apenas o investimento por parte do Estado para a construção de uma indústria audiovisual autossustentável no país. Na verdade, o Ministério da Cultura no governo FHC nunca teve uma política cultural para o setor, ao contrário, sempre funcionou como um balcão, atendendo às demandas de grupos influentes da cadeia produtiva do audiovisual. Foi dessa forma que foram realizadas as alterações na Lei do Audiovisual, o que viabilizou o retorno da produção, mas descuidou da difusão dos filmes.

Ao tomar posse do Ministério da Cultura, Gilberto Gil traz uma proposta revolucionária para a pasta. No seu discurso Gil adota um conceito de cultura antropológico, que assimila como cultura todas aquelas manifestações que ultrapassam a mera funcionalidade e adentram o plano simbólico. Tal proposta não só dá um choque de contemporaneidade ao ministério, trazendo para sua alçada atividades como moda, arquitetura e jogos eletrônicos, como também inaugura a ação do MinC nas culturas indígenas, cigana, de orientação de gênero e raça, além de atualizar o vocabulário cultural com a introdução de novos conceitos, como economia criativa, pontos de cultura, cultura digital, economia da cultura, creative commons, cidadania cultural.

Entre os pontos positivos, podemos destacar a aprovação da parte do projeto de lei que altera a arrecadação de direitos autorais, restabelecendo um sistema de controle público que vai além do ECAD, ainda que a legislação não tenha evoluído em relação aos conteúdos digitais. A afirmação de políticas públicas e editais voltados especificamente para grupos culturais (indígena, cigano, afro-brasileiro) e de orientação sexual minoritários, bem como manifestações da cultura popular que não são mais encaixotados num repositório que as estigmatizam como “folclore”. A interação de políticas culturais entre União, estados, municípios e sociedade civil, através do Sistema Nacional de Cultura, pode contribuir de forma significativa não só para construção democrática de políticas públicas para a cultura, como também para demarcar de forma mais precisa o campo de ação do Ministério da Cultura e de secretarias de culturas de estados e municípios. A construção dos Planos de Cultura nacional, estadual e municipal, que devem ser constantemente avaliados e aperfeiçoados, podem tornar as

políticas culturais adotadas mais operacionais e duradouras, com metas a curto, médio e longo prazo, independente dos humores e ideologias do governante do momento.

No campo do audiovisual, como veremos mais detidamente no próximo capítulo, com exceção da regulamentação e regulação da TV aberta, que inclusive foi enfrentada com a tentativa frustrada de transformar a Ancine (Agência Nacional de Cinema) em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), foram atendidas as principais reivindicações de cineastas e produtores pautadas nas metas do III Congresso Brasileiro de Cinema (2000) e do Gedic (2000), com a assimilação da Ancine pelo ministério da Cultura, a criação de uma lei que regulamenta a TV fechada (lei 12.485), que estabeleceu cotas de participação de conteúdo brasileiro no horário nobre dos canais fechados e a criação da Condecine, e a criação de um Fundo cujos recursos advém da taxação do próprio setor, através da Condecine Telecom, e contempla a cadeia do audiovisual em todos os setores (pesquisa, infraestrutura, produção, distribuição, difusão e exibição).

O discurso de Gil confluiu com o programa da Coligação e o discurso do presidente eleito,[35] num momento de euforia e renovação pelo qual o país passava. O discurso e o Programa afirmam a necessidade de elevação da autoestima do povo e de políticas públicas de inclusão nos campos social, cidadão, simbólico e econômico. Para tal empreitada, é necessário não só o aumento substancial de verbas, quadros e equipamentos culturais, como também a interlocução e interatividade do campo cultural com outras pastas, que, historicamente, sempre viram a cultura como algo menos importante, até mesmo supérfluo. No entanto, apesar dos avanços no diálogo democrático, na criação de secretarias e na ampliação do raio de ação das políticas culturais adotadas pela pasta, o orçamento e os quadros permaneceram exíguos, fatores que atestam o papel coadjuvante da cultura.

Se num primeiro momento, o capital simbólico e as circunstâncias políticas e econômicas contribuíram para que os ventos soprassem a favor de novos rumos para o Ministério da Cultura, no segundo mandato do presidente Lula, a gestão Gil e depois Juca Ferreira é contestada e o desgaste com caso Ferreira Gullar é um bom exemplo da rota de colisão que o ministério e os artistas se encontravam.

[35] Ver Programa "A Imaginação a serviço do Brasil" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002); "Carta ao povo brasileiro" (SILVA, 2002).

A classe artística e gestores culturais reclamam da inexistência de uma política para as artes e da instrumentalização da cultura, que passa a ter um papel de "cimento social" (COELHO, 2008, p. 8-9) e agir onde o Estado fracassara. Assim, o papel revolucionário e primordial da arte, o papel de exceção, de acender o interruptor quando este está apagado e desligá-lo quando se encontra aceso, é menosprezado em detrimento da instrumentalização da cultura enquanto mecanismo de inclusão social e cidadã, através dos pontos de cultura e coletivos. O próprio Juca Ferreira reconhece esta lacuna e no seu segundo mandato (janeiro de 2015 – maio de 2016) e volta a atenção do ministério especialmente para a construção de uma Política Nacional para as Artes, com papel importante da Funarte, promovendo encontros e debates com a classe artística e a sociedade civil. Com o impeachment de Dilma Rousseff,[36] este movimento é paralisado e o que se vê é um retrocesso que começa com a extinção do Ministério da Cultura, transformando-o em Secretaria, uma das primeiras ações de Michel Temer, vice de Dilma e então presidente interino. A reação da classe artística, coletivos e pontos de cultura, através de manifestações, carta aberta ao presidente, mensagens e vídeos em mídias e redes sociais, faz o novo governo recuar. No entanto, irá continuar a desestruturação de conquistas do MinC, mesmo aquelas que remontam aos anos FHC.

Pressionado pela mobilização da classe e pelas críticas em relação à inexistência de mulheres na equipe ministerial, o novo governo tenta matar dois coelhos com uma cajadada só e a emenda foi pior do que o soneto. Michel Temer indica mulheres, sem qualquer outro critério além do gênero, para a recém-criada Secretaria Nacional de Cultura, subordinada ao MEC, e recebe uma sucessão de recusas. A primeira delas foi a consultora de projetos culturais e coordenadora de curso de pós-graduação da FGV (Fundação Getúlio Vargas), Eliane Costa, que utilizou as redes sociais para afirmar que recusou o cargo, pois, segundo Costa, não trabalharia para "governo golpista" e nem seria a "coveira do MinC".

> Disse apenas que não trabalho pra governo golpista. Nem serei coveira do MinC. Já se viu isso? Depois dessa só me falta agora ser convidada pra ser comentarista de política da

[36] Segundo Miguel Reale Júnior, autor da denúncia juntamente com Janaína Paschoal e Hélio Bicudo, o pedido de impeachment foi baseado "na edição de decretos de suplementação financeira sem autorização do Congresso e nas chamadas 'pedaladas fiscais', ou seja, o uso de recursos de bancos públicos, como o Banco do Brasil, para quitar compromissos de programas sociais do governo" (SENADO NOTÍCIAS, 2016, Online).

> Globonews... #FICAMinC!" (FOLHA DE S. PAULO, 2016, Online).

Em seguida foi a vez da antropóloga e ex-secretária Nacional de Economia Criativa da Cultura, Cláudia Leitão, utilizar as redes sociais afirmando que respondeu com um "sonoro não" ao convite para assumir a Secretaria.

> Acabo de ser sondada para assumir a Secretaria Nacional da Cultura dentro do MEC, no Governo Temer. Respondi com um sonoro "não"! Espero que nenhuma mulher aceite esse convite e dessa forma não contribua para a transfiguração do MinC num apêndice do MEC. Continuemos a nossa luta. Mobilizemos o país! Não à extinção do Ministério da Cultura! Viva a cultura como eixo estratégico para o desenvolvimento brasileiro! (FOLHA DE S. PAULO, 2016, Online).

A jornalista Marília Gabriela, sondada por sua amiga Marta Suplicy, não aceitou sequer marcar reunião com Temer. Mais discreta, a atriz e diretora Bruna Lombardi, também sondada por Suplicy, recusou, alegando não ter pretensões políticas e pelo envolvimento em "seus projetos profissionais" (FOLHA DE S. PAULO, 2016, Online). Incansável, Marta Suplicy recorre a uma estrela da *axé music*, Daniela Mercury, que também recusa o convite. A esta altura, a Secretaria já estava desacreditada e o novo governo demonstrava claramente o local que a cultura ocuparia nesse projeto. Mas, ainda poderia piorar. E piorou!

Após cinco "nãos" consecutivos, Temer desiste das mulheres e da Secretaria Nacional de Cultura. Já empossado como novo presidente, revê a extinção do MinC e acata a indicação de Mendonça Filho, Ministro da Educação. No dia 24 de maio de 2016, Marcelo Calero, ex-Secretário de Cultura do Rio de Janeiro, toma posse da pasta, sofrendo forte rejeição da classe artística. Menos de seis meses depois, Calero pede demissão do cargo e é pivô de denúncia que derruba Geddel Vieira Lima, Ministro da Secretaria de Governo e um dos principais articuladores do impeachment de Dilma Rousseff. Calero grava conversas em que ele é pressionado por Geddel para que interceda na liberação de uma obra em área tombada, em Salvador, que favorecia interesses do ministro de articulação do governo Temer. Calero afirma que Geddel o procurou de forma "muito truculenta e assertiva" (NERY, 2016, Online), pelo menos cinco vezes, para que o Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), órgão subordinado à Cultura, produzisse um parecer técnico favorável a liberação da obra onde o Vieira Lima possui um apartamento (NERY, 2016, Online). Sete dias após

a saída de Calero, em 25 de novembro de 2016, Geddel Vieira Lima entrega carta de demissão a Temer. Foi o sexto ministro do governo interino, em menos de seis meses, que pediu demissão, após denúncias de corrupção ou citação na Operação Lava Jato.

Ainda que no governo FHC a cultura seja vista como um bom negócio e seu financiamento seja mais conduzido pelos interesses de marketing de grandes empresas do que por uma política cultural planejada e democrática, pela primeira vez o Ministério da Cultura encontra estabilidade no seu comando. Basta lembramos que tivemos dez diferentes ministros da Cultura entre 15 de março de 1985, data em que o MinC foi criado, até 31 de dezembro de 1994. Em menos seis meses, Michel Temer extinguiu a pasta e a transformou em Secretaria, "rifou" seu comando estabelecendo como critério apenas o gênero feminino, para se esquivar de críticas quanto ao fato de no seu corpo ministerial não existir mulheres, e depois de um escândalo de corrupção que culminou com o pedido de demissão de dois ministros, entregou o comando da pasta a um político que nunca tivera envolvimento com o campo cultural, Roberto Freire, presidente do *Partido Popular Socialista* (PPS). Este gesto reflete bem o retrocesso ao qual o Ministério da Cultura foi submetido neste novo governo.

Impressiona o fato de que Temer, vice-presidente de Dilma Rousseff nos seus dois mandatos, desconheça todo a força simbólica, social e econômica do setor, o que fica evidente com a extinção da pasta no primeiro dia do seu governo interino. Tudo isso nos faz perceber que ainda existe uma grande distância entre o Ministério da Cultura e o cotidiano dos brasileiros, afinal, sua extinção não gerou protestos da população que não milita ou trabalha diretamente com o campo artístico e cultural. Também nos mostra de forma cristalina que apesar dos inegáveis e expressivos avanços conquistados na gestão Gil/ Juca, a cultura nunca saiu do papel coadjuvante ao qual sempre foi escalada, com orçamentos minguados e quadros debilitados e que ainda está longe do Ministério da Cultura se tornar a "casa da cultura brasileira", onde a cultura seja pensada como "usina de símbolos de um povo", como queria Gilberto Gil no seu discurso de posse.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, Desenvolvimento e Mercado**. Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BOTELHO, Isaura... [et al.]. **Marketing Cultural – um investimento com qualidade**. São Paulo: Informações Culturais, 1998.

_____ . As Dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000200011>. Acesso em 3 fevereiro de 2017.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2007.

BRASIL. Lei 12.853, de 14 de agosto de 2013. **Presidência da República – Casa Civil**. Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12853.htm>. Acesso em: 15 fevereiro de 2017.

_____ . Lei Nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Presidência da República – Casa Civil**. Brasil, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 15 fevereiro de 2017.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. **III ENECULT**. Salvador, 2007. Disponível em: http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre_1_politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf

CALIL, Carlos Augusto. Legislação do cinema no Brasil. In: **Contextualização da Indústria Audiovisual brasileira e o papel da Ancine**. Curso de Formação da Ancine, 2006.

CASTELLO, José. Cultura. In LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (org.) **A Era FHC: Um Balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHAUÍ, Marilena et al. Despreparo é dolorosamente evidente', dizem intelectuais sobre gestão do MinC**. Estado de S. Paulo**. São Paulo, 18 de março de2012. Disponível em <http://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,despreparo-e-dolorosamente-evidente-dizem-intelectuais-sobre-gestao-do-minc,850226>. Acesso em 12 de janeiro de 2017.

COELHO, Teixeira. Banco de dados: do inerte cultural à cultura da vida, p. 217-22. In**: Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

_____ . **A *cultura* e *seu contrário: cultura,* arte e política pós-2001**. Teixeira Coelho. - São Paulo: Iluminuras: Itaú *Cultural,* 2008.

_____ . Política cultural em nova chave, p. 9-23. In: **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 3 (set./dez. 2007) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2007.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A Imaginação a serviço do Brasil – Caderno Temático de Programa de Governo.** Fundação Perseu Abramo, São Paulo. 2002. Disponível em: < http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>. Acesso 02 de dezembro de 2015.

COLON, Leandro. Ministra Ana de Hollanda vai devolver diárias que recebeu para sem trabalhar. **Estado de S. Paulo**. São Paulo. 09 de maio de 2011. Disponível em < http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministra-ana-de-hollanda-vai-devolver-diarias-que-recebeu-sem-trabalhar,716993>. Acesso em 02 de novembro de 2016.

CONCEIÇÃO, F. Cultura como alienação, p. 62-71. In **Revista USP**, n. 69, São Paulo, 2006.

COUTINHO, C. N. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias.** São Paulo: Editora Cortez, 2006.

DE FIORE, Ottaviano Carlo. Funções do Estado na Cultura. ALMEIDA, Cândido José Mendes de... [et al.] (Orgs.). **Cultura Brasileira ao vivo – Cultura e Dicotomia**. Rio de Janeiro: Imago Ed., 2001.

DIAS, Tatiana. "Somos um ministério pós-crise", diz Juca Ferreira. **Nexo Jornal**. Brasília, 05 de jan. de 2016. Disponível em < https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2016/01/05/%E2%80%98Somos-um-minist%C3%A9rio-p%C3%B3s-crise%E2%80%99-diz-Juca-Ferreira>. Acesso em 12 de abril de 2017.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura.** São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador, vol. I**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1994.

ESTADO DE S. PAULO. ***Ministra recebe diárias por fins de semana no Rio.*** Estado de S. Paulo. São Paulo. 08 de março de 2011. Disponível em < http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministra-recebe-diarias-por-fins-de-semana-no-rio,716460>. Acesso 03 de dezembro de 2017.

FOLHA DE S. PAULO. **Bruna Lombardi é 4ª mulher que diz ter recusado a Secretaria de Cultura.** Folha de S. Paulo. São Paulo, Ilustrada, 17 de maio de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/05/1772153-mulheres-sondadas-pelo-governo-temer-recusam-secretaria-da-cultura.shtml>. Acesso em 12 de abril de 2017**.**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Economia do Cinema no Brasil (Perspectivas históricas). **Pesquisa de Economia da Cultura**, 1998. Disponível online : <http://www.minc.gov.br/textos/tm06.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2001.

GEDIC – GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA: *Pré-projeto de planejamento estratégico: sumário executivo*. Disponível em: < http:// aptc.org.br/bliblioteca/gedic02.htm>. Acesso em: 03 jun. 2004. APTEC, Porto Alegre, 2001.

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil.** Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

_____. Contra os privilegiados. **Carta Capital**. Brasília: DF. 19 de janeiro de 2006, ed. 376. Entrevista concedida a Pedro Alexandre, pp. 53-55.

_____. Discurso de posse, 02/01/2003. **Folha de S. Paulo.** Online em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>. Acesso em: 11/08/2014.

GULLAR, Ferreira. Repto ao ministro da Cultura. **Folha de S. Paulo.** São Paulo, 15/01/2006. Online em: < http://:www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1501200624.htm+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 11/03/2016.

HALL, Stuart. A Centralidade da cultura: notas sobre revoluções culturais do nosso tempo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v.22, n. 2, p.15-45, 1997.

IDEC. Brasil está entre os países com as piores leis de direitos autorais. 19 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.idec.org.br/em-acao/em-foco/brasil-esta-entre-os-paises-com-as-piores-leis-de-direitos-autorais>. Acesso em 02 de março de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistemas de Informação e Indicadores Culturais**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 2007.

JUNGBLUT, Cristiane. Lula não cumpriu a promessa de elevar gastos com cultura a 1% do Orçamento. Online: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/lula-nao-cumpriu-promessa-de-elevar-gastos-com-cultura-1-do-orcamento-4983203#ixzz42cDiwh9n>. **O Globo.** Rio de Janeiro, 19/10/2010. Acesso em 11/02/2015.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KRIEGER, Gustavo; CRUZ NETO, Olimpio. O Mito e o ministro. **Rollin Stone**. Edição 02, novembro de 2006. Disponível online: <http://rollingstone.uol.com.br/edicao/2/o-mito-e-o-ministro#imagem0>. Acesso em 12/01/2016.

KROEBER, Alfred; KLUCKHOHN, Clyde. ***Culture**: A Critical Review of Concepts and Definitions.* New York: Vintage Books, 1952. Apud PAGNOTTA, M. ; RESENDE, B. D. . A controvérsia em torno da atribuição de cultura a animais não humanos: uma revisão crítica. **Estudos de Psicologia**, Natal, UFRN, v. 18, p. 569-577, 2014.

KURZ, Robert. Cultura degradada. **Folha de S. Paulo**, Mais, 15 de março de 1998. Disponível online em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs15039803.htm.

MATTELART, Armand e Michèle. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 1999.

MEDEIROS, Jotabê. Ana de Hollanda no país do Ecad. Site Farofa-fá. 12 de março de 2012. Brasília. Disponível em <http://farofafa.cartacapital.com.br/2012/03/12/ministerio-do-ecad/>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

MENDES, Beatriz. Relações Nebulosas. **Carta Capital**. Brasília, 22 de março de 2012. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/cultura/relacoes-nebulosas>. Acesso em 11 de jan. de 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura é um bom negócio.** Brasília: MINC, 1995.

_____. Financiamento à Cultura em pauta. 02/03/2016. Online em: <http://www.cultura.gov.br/o-dia-a-dia-da-cultura/-/asset_publisher/waaE236Oves2/content/financiamento-a-cultura-em-pauta/10883>. Acesso em 03/03/2016.

_____ . **Catálogo Cinema Brasileiro**. Redação, coordenação e edição de Helena Salem. Ministério da Cultura - Secretaria do Audiovisual. Brasília, 1999.

_____ **. Fórum Nacional de Direito Autoral 2007/2008.** 03 de dez. de 2007. Site do Ministério da Cultura. Online em: <http://www2.cultura.gov.br/consultadireitoautoral/>. Acesso em 23 de jan. de 2017.

_____ . Plano Nacional de Cultura. Brasília, 31 de dez. de 2015. Online: < http://pnc.culturadigital.br/metas/15-mil-pontos-de-cultura-em-funcionamento-compartilhados-entre-o-governo-federal-as-unidades-da-federacao-ufs-e-os-municipios-integrantes-do-sistema-nacional-de-cultura-snc/>. Acesso em 12 de abril de 2017.

_____ . ProCultura prevê melhor distribuição dos recursos. Brasília, 26 de nov. de 2013. Online: <http://www.cultura.gov.br/3cnc-na-midia/-/asset_publisher/lwbHQZhg52O4/content/procultura-preve-melhor-distribuicao-dos-recursos/10907>. Acesso 13 de abril de 2017.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura e Democracia.** Volume I, Cadernos do Nosso Tempo, Edições Fundo Nacional de Cultura, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Sobre o financiamento da cultura no Brasil. Online: <http:// www.minc.gov.br/ja15.htm>. Acesso: 15/04/2000.

_____. Uma nova política para o cinema brasileiro. **Cadernos do Nosso Tempo.** Rio de Janeiro, v. 4, pp. 39-84, 2001.

NERY, Natuza. **Fora do governo, Calero acusa Geddel de pressioná-lo para liberar obra.** Folha de S. Paulo. São Paulo, 19/11/2016. Online em: < http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1833696-fora-do-governo-calero-acusa-geddel-de-pressiona-lo-para-liberar-obra.shtml>. Acesso em 11 de abril de 2017.

OLIVIERI, Cristiane. **Cultura Neoliberal.** 1° Edição. São Paulo: Editora Instituto Pensarte, 2004.

PENILO, Pedro. 1 por cento para a cultura! **5dias.net**. 24 de abril de 2012. Online: < http://5dias.net/2012/04/24/1-por-cento-para-a-cultura/>. Acesso em 1/03/2015.

PORTAL BRASIL. Países devem destinar 1% da arrecadação à área cultural, diz Unesco. Online: <http://www.brasil.gov.br/cultura/2009/10/paises-devem-destinar-1-da-arrecadacao-a-area-cultural-diz-unesco>. Brasília: 31/10/2009. Acesso 02/01/2016.

RITZER, George. S. d. **La Mcdonaldizacion de la sociedad**. Madri: Editorial Popular, 1995.

RUBIM, Albino. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação,** v.31, n.1, pp. 224-242, jan./jun. São Paulo, 2008.

_____ . Enfrentando Tradições e Limites. Revista **Teoria e Debate**, ed. 74, 02 de dez. de 2007. Disponível online: <www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/cultura/enfrentando-tradicoes-e-limites>. Acesso em 12 de março de 2017.

_____. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In RUBIM, Albino e BARBALHO, Alexandre (orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Coleção Cult. Salvador: EdUFBa, 2007a.

SÁ-EARP et al. Dois estudos sobre a Lei Rouanet. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, julho de 2016. Disponível em: <

http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em 11 de março de 2017.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo.

Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, 1999. Online: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv33.htm> . Acesso em 11/03/2005.

SARKOVAS, Yakoff. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. Online: http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%E0%20cultura%20no%20brasil.pdf. **Revista D'ART**. São Paulo, 2005, p. 22-28. Acesso em 17/05/2015.

SECRETARIA DO AUDIOVISUAL – MINISTÉRIO DA CULTURA. **Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual – Cinema, Som e Vídeo: 1995 a 2002**. Brasília: SAV/Minc, 2002.

_____ . **Catálogo do Cinema Brasileiro.** Brasília: SAV/Minc, 2002.

SENADO NOTÍCIAS. **Reale Júnior reafirma motivos de afastamento da presidente Dilma Rousseff.** Brasília: Senado Federal, 28 de abril de 2016. Disponível em: < http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/28/reale-junior-reafirma-motivos-de-afastamento-da-presidente-dilma-rousseff>. Acesso em 11 de abril de 2017.

SILVA, L. I. L. **Carta ao povo brasileiro**. 2002. Disponível em: < http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 03/01/2017.

SODRÉ, Muniz. **A verdade seduzida:** por um conceito de cultura no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

SOUZA, Nivaldo. **Marco Civil da Internet muda para atender demanda da Rede Globo.** IG: Último Segundo. Brasil, 06 de novembro de 2013. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-11-06/ marco-civil-da-internet-muda-para-atender-demanda-da-rede-globo.html>. Acesso em 20 de fevereiro de 2016.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TURINO, Célio. **Ponto de cultura**: o Brasil de baixo pra cima. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi, 2009.

VALENTE, Jorge. **BNDES publica edital que contraria interesse de famosos.** Carta Maior. São Paulo, 19 de janeiro de 2006. Online: < http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/BNDES-publica-edital-que-contraria-interesse-de-famosos/12/8564>. Acesso em 12/03/2016.

VELOSO, Caetano. **Carta aberta transcrita na íntegra na matéria Caetano entra na briga com o MinC para defender Gullar.** Folha de S. Paulo. São Paulo, 05/01/ 2006. Online: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u56533.shtml+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 12 /03/2016.

WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno.** Vol. I: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.

WEFFORT, Francisco; SOUZA; Márcio (ORG). **Um olhar sobre a cultura brasileira.** Rio de Janeiro: Associação de Amigos da FUNARTE, 1998.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____ . **Cultura e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.

_____ . **Palavras-chave**: Um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

YÚDICE, George. **A Conveniência da Cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

3. AUDIOVISUAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Como vimos no primeiro capítulo, a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), da Lei 12. 485 e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foram respostas às solicitações dos diversos elos da cadeia do audiovisual reunidos no III Congresso de Cinema e representados no *Grupo Executivo* de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic), em 2001. Para melhor compreendermos a escolha deste modelo de estruturação de uma política pública para o audiovisual é necessária uma análise, ainda que breve, sobre a aproximação de dois campos que ao longo dos séculos não só se mantiveram afastados, como em muitos momentos foram vistos como conflitantes: economia e cultura. Não tenho qualquer intenção de fazer uma discussão teórica abrangente sobre o tema, o que fugiria dos propósitos delimitados neste estudo, além disso existe vasta bibliografia sobre o assunto (BENHAMOU, 2007; REIS, 2007; MIGUEZ, 2008; TOLILA, 2007; YÚDICE, 2006). O meu objetivo com este preâmbulo é situar os mecanismos e a agência criada dentro de um pensamento que tenta conciliar a industrialização e racionalização econômica ao desenvolvimento sustentável de um setor reconhecidamente estratégico, não só pelas somas vultosas que movimenta, como também pela importância que adquiriu para a circulação de bens simbólicos. Em seguida, farei uma análise a respeito da criação e desenvolvimento do campo de atuação da Ancine, do FSA e da Lei 12.485 e dos seus mecanismos.

3.1. ECONOMIA DA CULTURA

Desde que economia e cultura foram criadas no sentido moderno da palavra, quando Adam Smith inaugura a economia moderna, com sua obra clássica *A Riqueza das nações* (1776), e Edward Tyler, que, quase um século depois, publicou o estudo considerado o primeiro conceito de cultura no campo das ciências, no livro *Primitive Culture* (1871), até a segunda metade do século XX, os campos da cultura e da economia mantiveram seu desinteresse mútuo. Foram necessários mais de dois séculos para que o estudo precursor de William Baumol e William Bowen, *Performing Arts: the economic dilema* (1965), dar os primeiros passos para a afirmação da economia da

cultura enquanto disciplina de estudo. Ainda que encontremos reflexões esparsas nas obras de Smith e David Ricardo, eram análises circunscritas à dita "alta cultura" e que abordavam, regra geral, questões relacionadas com o mecenato público e privado e os processos relativos à formação dos preços das obras de arte. Os "pais da economia" percebiam a cultura apenas enquanto mercado de arte que não merecia um estudo, pois acreditavam que o trabalho artístico é não-produtivo, não tem como mensurar hora-trabalho e que tem na sua raridade seu valor. Assim, segunda esta economia clássica, o valor de troca de bens culturais e artísticos estão na sua raridade (BENHAMOU, 2007, p. 15; REIS, 2007, p. 27; MIGUEZ, 2008, p.7).

Mesmo com a contribuição de Adorno e Horkheimer, ao aproximarem os campos da cultura e da economia com o conceito de indústria cultural, a reflexão econômica só se preocupou muito tardiamente com o setor cultural. De 1965, quando os economistas Baumol e Bowen foram convidados pela Fundação Ford para entenderem por que as produções musicais e cênicas tinham custos crescentes, se comparados ao resto da economia, até os dias de hoje, o estudo da economia do setor cultural ainda é marcado por uma escassez e ausência de dados atualizados e uma grande dificuldade de amarrar os níveis da microeconomia e da macroeconomia. Para Françoise Benhamou, a grande dificuldade dos economistas em explicar aqueles consumos que são mais suscetíveis aos fatores psicológicos ou sociológicos do que aos econômicos, como no caso das artes e da cultura, se deve à racionalidade que conduz às teorias e os modelos do pensamento econômico clássico. O que leva à hipótese equivocada de associar o consumo à utilidade e satisfação do consumidor. Ou seja,

> A teoria econômica padrão pressupõe que o consumidor é racional: seus gostos são estáveis e ele é capaz de ordenar suas escolhas e de levar em conta as restrições de renda a que está sujeito. Parte-se da hipótese de que a utilidade, isto é, a satisfação que obtém com seu consumo, decresce proporcionalmente ao aumento desse consumo (BENHAMOU, 2007, p.29).

Paul Tolila, tem um pensamento similar. Para o economista francês, apesar de vivermos o fim dessa época, com a interlocução crescente nestas duas áreas, só de forma tardia os economistas reconhecem a cultura enquanto área de estudo e as ferramentas econômicas passaram a ser utilizadas como instrumentos para o desenvolvimento e a tomada de decisões no setor cultural.

> A reflexão econômica só se preocupou muito tardiamente com o setor cultural, depois de cerca de cinquenta anos, o que explica a confusão de alguns debates, a escassez de economistas que declaram explicitamente estudar a cultura, a falta de dados e interpretações confiáveis que se verificam em diversos temas em quase todos os países. (TOLILA, 2007, p. 25).

Apesar de reconhecer a importância basilar do estudo de Baumol e Bowen, Françoise Benhamou identifica nos trabalhos dos institucionalistas norte-americanos Kenneth Boulding e John Galbraith a origem da economia da cultura do modo que a percebemos hoje. Segundo a autora, Gailbraith percebeu a importância crescente que as artes teriam no campo econômico e Boulding considerou o papel estratégico das artes na criação e circulação de informações (Benhamou, 2007, p. 17). Benhamou ainda identifica como marco institucional da economia da cultura a publicação, em 1994, de um *survey* de David Throsby no *Journal of Economic Literature* e aponta três fatores que aproximaram a lógica e a metodologia econômica dos produtos culturais e contribuíram para o desenvolvimento de uma economia da cultura que toma emprestado ferramentas de análise da nova microeconomia e se distancia de uma economia da arte (BENHAMOU, 2007, p. 18):

> (...) o surgimento de uma propensão a gerar fluxos de renda ou de empregos, a necessidade de avaliação das decisões culturais e, no plano teórico, a evolução da economia política para campos novos (economia das atividades sem fins lucrativos, revisão do pressuposto da racionalidade, economia das organizações, economia da informação e da incerteza). A economia da cultura torna-se um terreno privilegiado da comprovação empírica de novos progressos; toma emprestado suas ferramentas de análise da 'nova microeconomia'. (BENHAMOU, 2007, p. 18)

Tolila aponta a "economia do conhecimento" como novo paradigma para a compreensão não só do impacto do setor cultural sobre a atividade econômica enquanto tal, como também a contribuição da cultura para a renovação do próprio pensamento econômico e a construção de novos parâmetros do desenvolvimento, empreendendo uma posição crítica diante das "teorias-padrão do livre comércio e da decisão estratégica" (TOLILA, 2007, p. 21). Assim, segundo Tolila, a cultura, a pesquisa e a educação assumem papéis estratégicos para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade nas sociedades modernas e se contrapõem aos riscos de pensar a cultura como mero lugar de gastos e não como investimento.

> Ela (cultura) não pode mais ser pensada como um puro lugar de gastos, mas como um investimento indispensável, desde a educação artística e cultural das crianças até a ajuda financeira para a criação artística. Se ela participa assim da riqueza de um país como um bem coletivo, é porque não somente o espírito se tornou a plataforma indispensável de toda a eficácia e coordenação econômica, mas porque, além disso, suas faculdades e seus quadros são a base do crescimento endógeno e de um verdadeiro desenvolvimento durável (Tolila, 2007, p. 97).

Ana Carla Reis percebe neste deslocamento da análise da importância econômica dos bens culturais enquanto fator de impacto econômico, mero gerador de produtos e mais-valia, para agente de desenvolvimento econômico sustentável, gerador de empregos e arrecadação tributária, como também criador das "condições necessárias para o desenvolvimento econômico-social sustentável – criatividade, imagem positiva, bem-estar, sentimento de pertença" (REIS, 2007, p.51). Reis defende o papel da cultura como base de desenvolvimento sustentável e utiliza e define economia da cultura pelo que ela não é: não é política cultural; não se propõe a definir os rumos da política cultural, nem defende que a cultura deve se curvar à economia ou ao mercado.

> A economia da cultura oferece todo o aprendizado e o instrumental da lógica e das relações econômicas - da visão de fluxos e trocas; das relações entre criação, produção, distribuição e demanda; das diferenças entre valor e preço; do reconhecimento do capital humano; dos mecanismos mais variados de incentivos, subsídios, fomento, intervenção e regulação; e de muito mais – em favor da política pública não só de cultura, como de desenvolvimento. (REIS, 2009, 25).

Seguindo uma linha de raciocínio na qual a cultura é vista como um recurso a ser utilizado tanto no campo social quanto no desenvolvimento econômico, George Yúdice propõe que cada país negocie com os poderes públicos as políticas e medidas mais efetivas para garantir a sustentabilidade não só da diversidade cultural, mas também do que poderíamos chamar de ecologia cultural, de garantir a manutenção dos recursos culturais que podem ser renováveis ou não. Uma das questões transversais que perpassam a formulação das políticas públicas para o audiovisual desde a década de 1930, quando foram inauguradas as relações entre cinema e Estado até a criação da Ancine, é a identidade cultural. A Medida Provisória nº. 2228-1, de 2001, estabelece como primeiro objetivo da Ancine: "promover a cultura nacional e a língua portuguesa, mediante o desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional".

No entanto, os elos de distribuição/comercialização e exibição/acesso sempre foram preteridos. Para o autor, o maior desafio para a sustentabilidade da diversidade é a dificuldade que os bens culturais que não pertencem à grande escala têm para alcançar visibilidade e circular pelas diversas janelas de exibição. Yúdice sugere uma série de planejamentos, desde a realização de estudos, indicadores e estatísticas, até estratégias de curto, médio e longo prazos, como alternativa para a otimização dos financiamentos e suporte para a tomada de decisões.

> Uma economia cultural voltada ao desenvolvimento e à sustentabilidade requer mais que medidas e incentivos (...) requer um plano abrangente, com inventários em todos os tipos de trabalhadores culturais, atividades, equipamentos, fontes de apoio, assessoria e financiamento etc. Em alguns casos se procura começar com indicadores e medições; mas antes disso, precisam-se de inventários e estatísticas básicas e também do conhecimento das necessidades das populações que trabalham e participam da cultura. Sem esse tipo de estudo, os financiamentos e incentivos podem ser mal aplicados e fracassar (YÚDICE, 2007, p. 12).

Renato Ortiz adverte que os estudos sobre a importância econômica das "indústrias criativas" são recentes e aponta a falta de integração entre as políticas culturais e econômicas como um dos entraves para o aproveitamento deste potencial econômico crescente. Segundo Ortiz, a inclusão de propostas culturais nas plataformas dos partidos é *relegada a um plano secundário* e no debate sobre os destinos dos países emergentes predomina o elemento econômico. Existe um hiato entre o campo da cultura e o econômico. E o surgimento do planejamento cultural – o estabelecimento de metas e os objetivos a serem atingidos – não acompanha as esferas político-econômicas, é tardio em relação à administração pública ou empresarial.

> Uma ação cultural parte de uma concepção determinada, traça objetivos e visa alcançá-los. O problema é que o domínio da cultura como dimensão constitutiva da sociedade não coincide com a esfera da ação política. É isso que explica porque "o que foi planejado não deu certo". Claro, pode-se sempre dizer que determinada ação foi mal executada, mas mesmo se os objetivos tivessem sido completados, o hiato permaneceria. (ORTIZ, 2008, 124).

Ao fazer a travessia da dimensão simbólica passando pelo campo dos direitos culturais, no sentido de garantir acesso à cultura e dela participar, um dos maiores obstáculos a ser enfrentado é a carência de equipamentos culturais. No Brasil apenas 7,1

% das cidades possuem salas de cinema, sendo que o país ocupa a 60° posição na relação habitantes por sala. Índice que se mantém estável desde 2011, oscilando entre 6.9% e 7,1%.[37] Como afirma a apresentação do Programa da Ancine "Cinema perto de você", que conta com recursos do FSA: "Populações inteiras foram excluídas do universo do cinema ou continuam mal atendidas: o Norte e o Nordeste, as periferias urbanas, as cidades pequenas e médias do interior".[38] Estas 7,1% das cidades brasileiras com cinemas respondem por 55,9 % da população nacional, no entanto um outro dado chama a atenção: 89,3% dessas salas se encontram em shopping centers, o que revela outra exclusão dentro dessas cidades, seja pela localização, seja pelo custo que demanda a frequência numa sala localizada num shopping center.[39] Com razão, Ana Carla Fonseca Reis e George Yúdice comparam a difusão de conteúdos entre os elos da cadeia produtiva da cultura no Brasil a um funil.

> O fluxo entre produção, circulação e acesso à cultura no Brasil tem a forma de um funil de boca larga e ponta aguda; muito se produz culturalmente, menos circula, menos ainda se frui ou consome. O problema é que o acesso é o primeiro passo para realimentar a produção, pondo em risco evidente a diversidade cultural brasileira, não somente no próprio país, mas consequentemente no exterior. (REIS & YÚDICE, 2008, p 159).

A metáfora feita pelos autores é bem ilustrativa dos dilemas que historicamente criam gargalos no campo audiovisual brasileiro. Reis aponta a ênfase excessiva no aspecto da produção e as falhas na distribuição e circulação no mercado como principais problemas para o reconhecimento do potencial de inclusão socioeconômica da riqueza cultural desses produtos e serviços. Estes gargalos não se resumem apenas a escassez de salas de cinema. A sinergia entre cinema e televisão também sempre foi um ponto controverso e bastante discutido nos Congressos de Cinema. Ao contrário do Canadá, dos países europeus e dos Estados Unidos, a televisão se instaurou no Brasil sem uma regulamentação no que tange à sua produção e exibição de conteúdos. Este ambiente foi propício para a hegemonia de um grupo televisivo que verticalizou a cadeia produtiva, produzindo, distribuindo e exibindo os programas produzidos pela própria rede, e para a

[37] Ver Informe de Exibição 2017 - Ancine, p. 7. Disponível online: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_exibicao_2017.pdf.

[38] Ver ANCINE: http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/node/1 . Acesso 14 de nov de 2013.

[39] Ver Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2017 - Ancine, p. 70. Disponível online: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2017.pdf.

compra indiscriminada de filmes e séries norte-americanas que, com custos amortizados no mercado interno, eram comercializadas a preços bem mais baratos que os produtos nacionais.

Os desequilíbrios destes fluxos internacionais de bens e serviços culturais, interna e externamente, causam prejuízos que vão bem além do campo econômico. Mais uma vez citando Tolila, é sob a pressão dos debates democráticos internos sobre a alocação dos recursos e o impulso agressivo da concorrência internacional sobre os mercados de bens e serviços culturais "que se desenvolve hoje a necessidade de pensar a economia do setor cultural, de estudá-la nos seus grandes componentes e de examinar as principais questões que ela encerra" (TOLILA, 2007,19).

Com o desenvolvimento econômico dos produtos culturais, que nas últimas duas décadas quadruplicaram o seu fluxo internacional, o segmento do audiovisual tornou-se estratégico para a economia global. Com a convergência digital e a possibilidade de fácil e rápido acesso a conteúdos audiovisuais em diversas mídias, estes produtos também podem ser ferramentas de inclusão social, de exercício da cidadania e de manifestação da identidade nacional.

3.2. ANCINE

É impossível falar da criação da Ancine sem relembrar o fim dramático da Embrafilme. Citando a canção de Chico Buarque, a Empresa Brasileira de Filmes foi transformada em uma Geni do cinema brasileiro, sendo repositório de todas as mazelas, desmandos e favoritismos que caracterizavam as relações entre cinema e Estado no final da década de 1980 (AMANCIO, 2000). É bem verdade que esta imagem pública negativa, amplamente divulgada na imprensa, se estendia a grande parte das instituições estatais brasileiras, o que nos ajuda a compreender a fraca resistência, num primeiro momento, da sociedade cível à implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 1990. Ponta de lança do projeto neoliberal de reordenação do papel do Estado do governo Collor de Mello, o PND propunha a venda ou transferência do controle acionário de empresas públicas ou de economia mista estatal como instrumento estratégico de eficiência e redução da dívida pública. As privatizações se estenderam por diversos setores, entre eles alguns que estruturam a base industrial e considerados estratégicos, como os de siderurgia, petroquímica e de

fertilizantes. Dois pontos merecem destaque a partir desta breve abordagem sobre o fim da Embrafilme:

1. Sua extinção não é um fato isolado, fez parte da redefinição do papel do Estado, e não se restringiu ao cinema brasileiro. Mais que isso, o ideal neoliberal se disseminou de forma ampla com a crise do modelo de Estado nacional-desenvolvimentista a partir da década de 1980 em diversos países. Vale lembrar que ainda no governo Collor de Mello, em 1991, as relações entre financiamento da cultura e Estado são reatadas, ainda que de forma tímida e indireta, com a criação da lei Rouanet;

2. Depois do trauma causado pelo fim da Embrafilme e, junto com ela, de todo o aparato de financiamento, regulação, fiscalização, reserva de mercado e protecionismo do cinema brasileiro, o que fica evidente, tanto nas 69 metas do III Congresso Brasileiro de Cinema reunidas no seu Relatório Final (CBC, 2000), ou mesmo nos momentos de prorrogação da Lei do Audiovisual[40], é o medo e a impotência de cineastas e produtores diante da mais remota possibilidade de extinção de qualquer aparelho de financiamento do setor. Sejam eles das velhas gerações, que apoiaram o extermínio da Embrafilme, como vimos no capítulo 1 deste testudo, até aqueles que estrearam no século XXI. Nestes momentos se desfazem quaisquer diferenças e concepções de cinema ou da relação que o estado deve manter enquanto formulador de políticas públicas para o audiovisual. Todos se apegam com unhas e dentes aos instrumentos de fomento existentes, sem se permitirem qualquer reflexão sobre os prejuízos e retrocessos gerados por mecanismos como a Lei do Audiovisual.

Observo incisivamente estes dois pontos – o papel do Estado no financiamento, regulação e fiscalização do setor audiovisual e a ação e a reflexão da classe em relação às políticas públicas para o audiovisual a serem desenvolvidas a partir do final do século passado – pois, eles estão na gênese da criação da Ancine, do Fundo Setorial do Audiovisual e da Lei 12.485, e nos ajudam a analisarmos os acertos e equívocos das escolhas destes modelos.

[40] Originalmente criada para durar até 2003, a Lei do Audiovisual foi prorrogada por mais cinco anos em 2001 (MP 2.228/ 2001), depois estendida até 2010, depois até 2017 e, recentemente, após forte pressão do setor cinematográfico, prorrogada até 2019

3.2.1. A CONSTRUÇÃO DA ANCINE

Meta 4 do Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema:

> Criar, no âmbito governamental, um órgão gestor da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro. Esse ÓRGÃO GESTOR deverá se posicionar, dentro do governo, ligado à Presidência da República e dele deverão participar representações do Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério das Relações Exteriores (CBC, 2000, Meta 4).

Medida 1 do Sumário Executivo do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil (Gedic):

> Órgão Regulador e Fiscalizador da atividade cinematográfica a ser criado por lei específica. Este ÓRGÃO teria uma configuração interministerial e se basearia no modelo das agências existentes, tais como ANP, Anatel, etc. A função básica desta AGÊNCIA será normatizar, fiscalizar, controlar o cumprimento da legislação, moderar e administrar eventuais conflitos de interesses entre os diferentes agentes do mercado, estabelecer critérios e procedimentos para a alocação de recursos governamentais para o desenvolvimento dos diferentes setores da atividade; estabelecer ligação com as diversas instâncias governamentais federais, estaduais e municipais. No decorrer do tempo terá também a função de dar sequência e continuidade às políticas e planos estratégicos preconizados pelo GEDIC, inclusive aprofundando e renovando essas políticas e esses planos. A criação desta AGÊNCIA deve se afastar de qualquer caráter paternalista ou intervencionista. Terá como objetivo estabelecer parâmetros para que a atividade cinematográfica no Brasil se exerça dentro dos princípios da isonomia competitiva entre a indústria cinematográfica brasileira e a internacional - A meta principal é a autossustentabilidade (GEDIC, 2001, Medida 1).

Estas duas metas/medidas recomendadas pelo III CBC e pelo Gedic identificam a criação da Ancine como um órgão que ocupa a lacuna deixada com o fim da Embrafilme e do Conselho Nacional de Cinema (Concine), mas que também revelam a adaptação deste órgão ao novo papel creditado ao audiovisual e às políticas públicas

nesta virada de século. Mudanças estas que em menos de duas décadas serão aceleradas de forma inimaginável, sobretudo no que concerne ao papel do audiovisual no contexto socioeconômico-cultural. Assim, podemos afirmar que, no momento da sua criação, este novo órgão foi pensado enquanto uma agência que deve estabelecer conexão interministerial e ter como meta a autossustentabilidade do setor.

Segundo Fábio Fornazari, pesquisador e ex-gerente de planejamento estratégico do *Ministério* da Cultura, a literatura existente sobre o tema afirma que a criação das agências reguladoras tem o objetivo de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social e, principalmente, oferecer credibilidade aos investidores privados (FORNAZARI, 2005, p. 41). A escolha por um modelo de agência reguladora traz em si uma rede de paradoxos dentro do campo de atuação de uma instituição que pretende fomentar, gerir e regular um setor. Normalmente as agências são criadas após concessões de serviços essenciais ou privatizações de empresas públicas, exercendo papel fiscalizador e de regulamentação e controle sobre produtos e serviços de interesse público e monopólios naturais. O audiovisual não é um monopólio natural nem um bem essencial, como petróleo ou energia, respectivamente. Nem tampouco trata-se de um setor privatizado que necessita de um órgão regulador para mediar e garantir que as duas partes, o Estado e a empresa compradora, cumpram seus deveres. Mas o maior dos conflitos é o fato de uma mesma agência ser reguladora e fomentadora do mesmo setor, afinal não cabe a agência promover o desenvolvimento de um setor, mas sim regular e coibir a ação de agentes do mercado e do Estado que entrem em choque com o interesse público. Podemos perceber esta incongruência quando a "Ancine fomentadora" divulga de modo festivo dados de produção e ocupação de mercado sem analisar a concentração de recursos e de bilheterias nas mãos de poucas empresas e filmes, algo que a "Ancine reguladora" deveria combater.

Criada em 2001, através da Medida Provisória 2228-1, mas só instalada no ano seguinte, já nos estertores do governo Fernando Henrique Cardoso, a Ancine nasce com o objetivo primeiro de: "promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação" (BRASIL, 2001). Ou seja, a Agência, cujas atividades serão

supervisionadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,[41] o que reafirma o caráter industrial da sua missão, tem o difícil intuito de conciliar os objetivos de um projeto de industrialização e autossustentabilidade de um cinema nacional cujo mercado é ocupado de forma hegemônica pelo cinema norte-americano aos de um projeto nacional de cultura. Mas nos seus primeiros anos, a Ancine vai funcionar efetivamente como arrecadadora da Condecine, gestora da Lei do Audiovisual e regulamentadora do setor, através de instruções normativas. Só entre março de 2002 e dezembro de 2003, entraram em vigor 22 instruções normativas sobre normas de registro de títulos, arrecadação da Condecine e fornecimento de certificados.

Como vimos no capítulo 2, o governo Lula implantou uma mudança significativa no conceito e gestão do Ministério da Cultura, que deixou de ser um mero administrador de leis de incentivo e passa a propor e executar políticas culturais. Com o novo governo houve um questionamento em relação ao vínculo da Ancine ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a partir do dia 13 de outubro de 2003 a Ancine passa a estar vinculada ao Ministério da Cultura. Num primeiro momento esta filiação foi vista com temeridade, pois o governo Lula sempre foi muito crítico ao protagonismo do modelo de agências reguladoras adotadas por FHC, que, segundo o presidente, significava a "terceirização do Brasil" (NUNES et al, 2007, p. 255). O novo governo propunha o fortalecimento dos ministérios e a "correção das distorções do mercado regulatório vigente", com a proposta do projeto de lei da deputada Telma de Souza, do PT, que previa a livre nomeação e exoneração dos dirigentes das agências, o que restringiria de forma substancial a autonomia deste órgão e sua razão de existência (PL 413/03). Mas o maior conflito ainda estava por vir com o polêmico projeto da Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual).

3.2.2. CASO ANCINAV

Ao transferir a Ancine dos domínios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, um ministério essencialmente voltado para as questões da indústria e comércio, para o Ministério da Cultura, o governo Lula estava afirmando a transição de uma política pública de financiamento da cultura voltada para o mercado para um conceito antropológico de cultura. Esta mudança interferiu no planejamento

[41] A Ancine esteve vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior até 13 de outubro de 2003.

desenvolvido pela cúpula do III CBC, que tinha à frente Gustavo Dahl, então diretor-presidente da Ancine, que desde a proposta da criação deste órgão gestor e regulador do cinema brasileiro tinha em mente uma agência que pudesse, enquanto tal, não só mediar as relações do campo cinematográfico com o Estado e a sociedade, como também estruturar de forma sistêmica o setor de forma industrial, o que fica evidente nos discursos dos cineastas e produtores que participaram das reuniões da Subcomissão do Senado (1999/ 2000), do III CBC (2000) e do Gedic (2001).

Esta transição de ministérios causou o primeiro racha no meio cinematográfico, que até então se mantinha unido em torno das propostas definidas no III CBC. Dahl considerava um retrocesso, desprezar o trabalho e as experiências já realizadas e "começar do zero, desprezando a História" (DAHL, 2003, p. 12). Luís Carlos Barreto, que sempre foi enfático em relação ao despreparo do Ministério da Cultura na gestão de uma atividade com a importância estratégica do cinema (BARRETO *apud* MEDEIROS, 2000, p.1), passa a apoiar a vinculação ao MinC. Para os propósitos deste estudo, não cabe aqui o aprofundamento desta questão. O mais importante a reter neste episódio é o entendimento da cultura, mais especificamente do audiovisual, não só enquanto atividade estritamente econômica, mas como vetor da economia da cultura, da circulação de produtos e bens simbólicos que reinterpretam o problema do valor econômico da cultura e "faz da cultura um elemento essencial de compreensão dos comportamentos econômicos" (TOLILA, 2007, p. 93).

Com o fortalecimento do Ministério da Cultura e da compreensão estratégica das indústrias culturais e da economia da cultura, de que os bens culturais não podem estar atrelados às mesmas regras do livre comércio, ressurge a discussão em torno da inclusão da televisão dentro do horizonte de regulação da Ancine, como havia sido pensado em 2001, mas, após o forte *lobby* das emissoras de TV, o artigo que estabelecia a taxação de 2% da renda bruta dos faturamentos das emissoras de TV foi retirada da MP 2228-1, como explica Gustavo Dahl:

> Quando chegou ao último momento, quando a Medida Provisória (MP) estava pronta e o Ministério das Comunicações tinha participado, houve uma manifestação conjunta das emissoras de televisão se recusando em serem reguladas pelo governo e pela MP, elas conversaram com o presidente Fernando Henrique para comunicarem que não estavam de acordo com as propostas da MP, fazendo uma pressão violenta, então o governo federal recuou e restringiu a MP ao cinema e à produção videofonográfica. (DAHL, 2010, p. 134)

Ainda aterrorizados com o transtorno do estresse pós-traumático causado pela extinção abrupta dos mecanismos de financiamento e proteção do cinema brasileiro, cineastas e produtores temiam qualquer discurso que pudesse levar a mudanças significativas no modelo, ainda que cambaleante, baseado em leis de incentivo e numa agência recém-criada que funcionava mais como regulamentadora do que reguladora e fomentadora do setor.

Essa desconfiança vai ser potencializada com a condução um tanto desastrada da apresentação do anteprojeto que transformaria a Ancine numa agência reguladora de toda a cadeia audiovisual, o que incluiria emissoras de televisão aberta. Ao contrário do que pregava o seu discurso, a construção do projeto da Ancinav pecou ao não estabelecer uma comunicação aberta com o setor audiovisual e a sociedade, através de consultas públicas. Comunicação esta que só aconteceu após o constrangedor vazamento do seu anteprojeto e de uma série de especulações sobre o caráter autoritário e dirigista do projeto, que sequer chegou a ser gestado.

Com o vazamento de uma primeira versão de uma Minuta de Lei que criaria a Ancinav, o que era desconfiança se torna campo de batalha. Tudo isso se deve a dois artigos desta Minuta que vinha sendo elaborada pela Casa Civil e pelo Ministério da Cultura a portas fechadas. Os artigos 8 e 43 traziam propostas de concentração de poder e censura nas mãos da nova Agência. O inciso I, do artigo 43, estabelece como competência da Ancinav, no que concerne à regulação e fiscalização da exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais pelas prestadoras de serviços de radiodifusão de sons e imagens, dispor especialmente sobre "a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação, previstas pela Constituição Federal, em articulação com o Ministério das Comunicações". Enquanto no artigo 8, a Minuta afirma que a "liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e interferências do Poder Público" (AGUIAR, 2005, Online).

Apesar da imediata retirada dos artigos polêmicos, o setor audiovisual se divide mais ainda. O CBC divulga carta de apoio ao projeto Ancinav assinada por 344 representantes do meio, coadunando gestores do governo, produtores independentes e realizadores de diversas gerações, como Toni Venturi, Luís Carlos Lacerda, Nelson Pereira dos Santos, Murilo Salles, Eduardo Escorel, Mário Carneiro, Walter Lima Júnior, Tata Amaral e Carlos Reichembach. Enquanto nomes egressos do cinema novo, como Cacá Diegues e Luís Carlos Barreto, que participaram das reuniões da Subcomissão do

Senado, do Gedic e III CBC, repudiam de forma veemente a mudança de status da nova agência, que segundo Diegues, representaria um choque de autoritarismo, estatização e perda de independência, num retrocesso de mais de 30 anos na história de nosso cinema e considera um "desrespeito ao povo e a suas escolhas" (DIEGUES, 2004, p. 15), e a proposta de aumentar a taxação das obras cinematográficas nas salas de exibição de acordo com o número de cópias.

Por motivos diferentes, soma-se a essas vozes, o peso do *lobby* das emissoras de TV aberta, preocupadas com a cobrança de taxas do seu faturamento publicitário e a imposição de reserva de cotas de exibição para produções nacionais nesses canais. Mas o que motiva estes cineastas e representantes das emissoras de TV, as mesmas que sempre se beneficiaram da inexistência de uma regulação do setor reivindicada por esses mesmos realizadores, a convergirem seus discursos contra a ampliação do raio de ação de uma agência reguladora e fomentadora do audiovisual brasileiro? A reação veio como contraproposta.

As lutas internas já se anunciavam desde o final da década de 1990, quando dois grupos se dividem em torno do direcionamento dos recursos que financiam o Cinema da Retomada naquele momento. De um lado, encontravam-se cineastas que defendiam uma produção voltada para filmes de orçamento médio, o que possibilitou o surgimento de novos diretores e a produção de filmes que não se curvassem tanto diante das regras da espetacularização e do mercado. Este grupo era formado por diretores que estrearam com filmes importantes na Retomada, como Carla Camurati (Carlota Joaquina, 1995), Tata Amaral (Um Céu de estrelas, 1996), Sandra Werneck (Pequeno Dicionário Amoroso, 1996), Beto Brant (Os Matadores, 1997), Paulo Caldas e Lírio Ferreira (Baile Perfumado, 1997), e cineastas experientes que sempre trabalharam com baixos orçamentos, como Carlos Reichembach e Júlio Bressane.

De outro, um grupo formado por nomes que remetem aos tempos de Embrafilme, defende um cinema brasileiro voltado para superproduções, com filmes em menor quantidade, mas com maior poder de concorrência com o cinema americano e condições de penetração no mercado externo. Este grupo tem como principais porta-vozes Cacá Diegues, Zelito Viana, Sérgio Rezende, Aníbal Massaini, Paulo Thiago, Roberto Farias, Luís Carlos Barreto, o principal produtor brasileiro naquele momento, e seus filhos, os cineastas Bruno e Fábio Barreto.

É justamente este grupo, acrescido substancialmente por produtores e representantes de distribuidoras e exibidores que representam o *establishment* do cinema brasileiro que vai impor resistência à criação da Ancinav. Este grupo vai elaborar uma contraproposta que praticamente esvazia todo o caráter regulatório da Ancinav. Assinam o documento os produtores Carlos Eduardo Rodrigues (Globo Filmes), Diler Trindade (Diler & Associados) e Leonardo Monteiro de Barros (Conspiração Filmes), os distribuidores, Rodrigo Saturnino (Columbia), Bruno Wainer (Lumière), Cesar Pereira da Silva (Paramount Pictures Brasil) e Jorge Peregrino (United International Pictures), Marco Aurélio Marcondes (Art Films) e Wilson Feitosa (Europa Filmes); os exibidores Luiz Severiano Ribeiro e Valmir Fernandes (presidente da rede Cinemark), que vai elaborar uma contraproposta para Ancinav com o apoio de associações, sindicatos e emissoras de TV: SICAV - Sindicato da Indústria Cinematográfica e Audiovisual, ABRAPLEX - Associação das Empresas de Multiplex, Sindicato dos Distribuidores do Rio de Janeiro, FENEC - Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas, Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas e Vídeo e Similares de São Paulo, Sindicato dos Empregados das Empresas Distribuidoras do Rio de Janeiro, Sindicato dos Empregados das Empresas Distribuidoras de São Paulo, ABRADI - Associação Brasileira de Distribuidoras Independentes, Associação Brasileira de Infraestrutura, ABERT - Associação Brasileira de Rádio e Televisão e Rede Globo de Televisão (AUTRAN; FERNANDES, 2017, p. 13).

3.2.3. FIM DA ANCINAV E O FORTALECIMENTO DA ANCINE

"Uma contenção, uma recusa de debater o assunto e uma tentativa de impedir que ele fosse debatido" (SENNA, 2007, Online). Esta definição de Orlando Senna, que naquele momento era Secretário do Audiovisual, resume bem o fim da Ancinav. Uma proposta que sequer chegou a ser um projeto e mexeu com os rumos do cinema brasileiro e até hoje ainda é motivo de discussão quando o assunto é formulação de políticas públicas para o audiovisual. Na verdade, a regulação do audiovisual vai muito além do setor cinematográfico, interfere num centro nevrálgico do poder, a mídia. Num episódio batizado de "a noite do delete", Senna conta que o projeto Ancinav é anterior à Ancine, que desde o governo FHC, a proposta era uma agência que regulamentasse e

regulasse o audiovisual de forma ampla. Para isso, as reuniões do Gedic[42] que trataram do tema foram realizadas de forma sigilosas, o que de nada adiantou, como narra Orlando Senna:

> (...) quando estava encaminhada a formulação da proposta para a criação de uma Agência do Audiovisual, desceu alguém de um helicóptero e teve uma conversa com o próprio Fernando Henrique. Começaram então uma série de contraordens ao pessoal que estava trabalhando na formulação da agência e o próprio ministro Pedro Parente começou a "deletar" tudo o que se referia à televisão. A "noite do delete" ilustra como a coisa era reservada! (SENNA, 2007, Online).

Com o retorno da agência aos domínios do Ministério da Cultura, que no novo governo, ao menos em discurso, aponta para a cultura um papel estratégico, parecia natural o aprofundamento desta discussão. Afinal, a economia da cultura já entrara no vocabulário do Ministério e, como tal, torna-se prioritário o reconhecimento do potencial econômico das atividades audiovisuais, a que mais cresce no planeta, de uma forma sistêmica. Ainda que não tenha saído do papel, a polêmica em torno da Ancinav reacendeu o debate sobre a regulamentação da teledifusão, cuja legislação do setor remonta a 1962, sobretudo, num momento em que a discussão sobre a TV digital começa a pautar o debate político e os megaconglomerados midiáticos internacionais invadem de forma tentacular e concentrada a comunicação global.

De qualquer forma, ainda que a agência tenha sido restrita à regulação do cinema, a Ancine sai fortalecida do caso Ancinav. Se havia um temor a respeito da sua continuidade após o posicionamento cauteloso, num primeiro momento, do governo Lula em relação ao modelo de agências, a Ancine reforça os seus quadros após dois concursos, em 2005 e 2006, e com a implantação do Fundo Setorial do Audiovisual (2006) e da Lei 12.485 (2011), podemos dizer que começa a se desenhar uma política para o cinema brasileiro pautada nas metas e recomendações do III CBC e do Gedic, com exceção da regulamentação da TV aberta, e a Ancine passa a desempenhar funções de regulação e fomento direto, indo além do mero papel de administradora dos mecanismos de incentivo e da sua regulamentação através de instruções normativas.

[42] Como vimos no primeiro capítulo, o Gedic foi um grupo de discussão formado por ministros de estados e um subgrupo de cineastas e agentes do setor (Carlos Diegues, Luiz Carlos Barreto, Luiz Severiano Ribeiro Neto, Rodrigo Saturnino Braga, Evandro Guimarães e Gustavo Dahl, coordenador), cujo presidente era o ministro da Casa Civil, do Planejamento.

3.3. FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

Metas 6 e 7 do Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema:

> 6. 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) taxação sobre as receitas de TV aberta e das operadoras de TV por assinatura;
>
> (c) taxação sobre os comerciais importados para veiculação no país.
>
> 7. Criar um sistema permanente de financiamento e incentivo direto para a produção de longas e curtas-metragens documentais, experimentais e de estreantes (CBC, 2000, Meta 4).

Medida 3 do Sumário Executivo do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil (Gedic):

> Criação de um Fundo Financeiro para fomentar o desenvolvimento de todos os setores – produção, distribuição, exibição, exportação e infraestrutura técnica da atividade (GEDIC, 2001, Medida).

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) vem responder a uma demanda presente nos discursos dos cineastas e produtores desde o fim da Embrafilme. Ainda que a Lei do Audiovisual tivesse possibilitado à retomada da produção cinematográfica no país, sempre foi um modelo questionado pelo fato da palavra final sobre o financiamento de filmes no Brasil ficar nas mãos do mercado. Assim, o fomento direto do Estado é uma solicitação recorrente do setor em todos os momentos de formulação de políticas públicas para o audiovisual. No entanto, o fundo financeiro recomendado pelo Gedic e pelas metas do III CBC[43] foi mais além e propôs um mecanismo de

[43] Ver Recomendação número 3 in: GEDIC – GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA: **Pré-projeto de planejamento estratégico: Sumário Executivo.** Disponível em: < http:// aptc.org.br/bliblioteca/gedic02.htm>. Acesso em: 03 jun. 2004. APTEC, Porto Alegre, 2001. Ver Metas “6”, “16”, “22”, “23”, “28” do III CBC in: CBC. **Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema.** Disponível na

financiamento que contempla os diversos elos da cadeia do audiovisual de forma articulada. De forma variada, utilizando mecanismos de investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros o FSA contempla de forma inédita os setores de produção, distribuição/comercialização, exibição, e infraestrutura de serviços através de diversas linhas de ações: Produção para cinema, Produção Cinema – via distribuidora, Produção Cinema – complementação, Produção Cinema - Linguagem inovadora e relevância artística, Coprodução Cinema – América Latina, Comercialização, Produção para TV, Produção para TV – Proposta de programação, Desenvolvimento, Núcleos criativos, Suporte Automático, TVs Públicas e Arranjos regionais (combinando investimentos das esferas federal e/ou estadual e municipal).

Anunciado como "um marco na política pública de fomento à indústria cinematográfica e audiovisual no país" e com investimento reembolsável, o que coloca o retorno do investimento como meta, o FSA trouxe como proposta o estímulo às diversas atividades do setor cinematográfico. Criado em 2006 e regulamentado no ano seguinte, o FSA só funcionaria a partir de 2009, ainda assim de forma discreta. Só ganharia protagonismo nas políticas públicas para o audiovisual dois anos depois, após a entrada em vigor da Lei, que, entre ouras coisas, cria a Condecine Telecom. Esta Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional) tem como fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais com finalidade comercial e, a partir da Lei, passou a ser devida pelos prestadores de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais, tais como as empresas de telecomunicações e operadoras de serviço de acesso condicionado (televisão por assinatura). Assim, para que se materialize o fato gerador da nova Condecine, é necessário que haja a distribuição de conteúdo audiovisual a assinante, o que exclui as empresas de radiodifusão se sons e imagens (TV aberta). Com isso os valores arrecadados pelo FSA ganham um impulso meteórico. Se no biênio 2010/ 2011 o valor investido pelo FSA somava R$ 172.920.305,00 no ano seguinte, com o implemento da Lei 12.485, sobe para R$ 315.564.575,00; R$ 529.188.028,00 em 2013; R$ 515.343.745,00 em 2014; R$ 534.175.000,00 em 2015; R$ 755.310.861,00 em 2016 (ANCINE, 2016, p. 46). Sendo que estes valores representam, em média, 60% do total

internet in: <http:// www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>. Acesso em 14 de fev de 2002. Porto Alegre, junho de 2000.

arrecadado pela Condecine Telecom. Os outros 40% ficaram contingenciados pelo governo federal.

Os recursos do FSA são distribuídos em três programas:

1. Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE;

2. Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro –PRODAV;

3. Programa CINEMA PERTO DE VOCÊ

3.3.1. PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO CINEMA BRASILEIRO – PRODECINE

É o programa voltado para as ações de investimento na produção, coprodução e comercialização de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação. Historicamente, é o elo da cadeia audiovisual onde se concentra maior parte dos recursos. Com dez linhas de ações, o Prodecine investiu, entre os anos de 2009 e 2016, R$ 860.846.524,00 (ANCINE, 2017, p. 46), em 508 projetos (ANCINE, 2017, p. 46), sendo que deste total, R$ 283.262.606,00 se destina a linha 1, **Produção de obras cinematográficas de longa-metragem** e ficção, documentário ou de animação, com destinação e exibição inicial no mercado de salas de exibição, e R$ 327.500.000,00 a linha 2, **Produção** de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, apresentando por meios de distribuidoras brasileiras independentes, ambas exclusivamente na forma de investimento, assim como as demais linhas deste programa. Ou seja, são modalidades de aplicação do tipo investimentos retornáveis.

TABELA 11: Recursos PRODECINE (2008-2016)

Linhas de Ação		2008/ 2009	2009/ 2010	2010/2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Produção cinema		25.000.000	61.762.606	59.000.000	112.589.686	120.000.000	120.343.745	95.000.000	214.205.720	**860.846.524**
Produção cinema	Prodecine 1	15.000.000	39.262.606	34.000.000	50.000.000	30.000.000	30.000.000	40.000.000	45.000.000	**283.262.606**
Produção Cinema - via distribuidora	Prodecine 2	10.000.000	22.500.000	25.000.000	50.000.000	55.000.000	55.000.000	-	55.000.000	**327.500.000**
Distribuição de longas metragens	Prodecine 3	5.000.000	1.994.655	5.000.000	950.112	5.000.000	5.000.000	-	30.000.000	**52.944.767**
Produção Cinema - complementação	Prodecine 4	-	-	-	12.589.686	15.000.000	15.000.000	20.000.000	20.000.000	**82.589.686**
Produção Cinema - Linguagem inovadora e artística	Prodecine 5	-	-	-		20.000.000	19.477.127	30.000.000	30.000.000	**100.343.745**
Coprodução América Latina	Prodecine 6	-	-	-		-	-	5.000.000	5.000.000	**10.000.000**
Edital bilateral - Argentina	Prodecine 7	-	-	-		-	-	-	2.099.520	**2.099.520**
Edital bilateral - Portugal	Prodecine	-	-	-		-	-	-	1.049.760	**1.049.760**

	8								
Edital bilateral - Uruguai	Prodecine 9	-	-	-	-	-	-	699.840	**699.840**
Edital bilateral - Chile	Prodecine 10	-	-	-	-	-	-	356.600	**356.600**

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – Exercício 2016 (ANCINE, 2017, p. 46)

Desses R$ 807.901.757,00 investidos no Programa Prodecine, o FSA teve um retorno bastante modesto, de apenas R$ de R$ 32.693.440,25 (computando os valores investidos nas linhas de produção para cinema e comercialização desenvolvidas pelo Prodecine), o que representa 26,67% do total investido. Ainda assim, o Prodecine tem o melhor retorno do investimento comparado aos Programas de produção para a TV – Prodav, que obteve um retorno de R$ 8.994.980,09, respondendo por 13,76 % do seu investimento: R$ 65.353.835,56 (ANCINE, 2017, p. 25).

TABELA 12: Projetos com melhor retorno sobre o investimento

Título do Projeto	Chamada Pública	Ano	Investimento FSA	Retorno Financeiro (R$)	Recuperação (%)
Minha Mãe é uma peça	Prodecine 02	2010	2.500.000,00	4.751.313,91	190,05%
Loucas para casar	Prodecine 02	2012	3.000.000,00	4.393.796,60	146,46%
Até que a sorte nos separe	Prodecine 02	2009	2.000.000,00	2.562.757,69	128,14%
Vai que dá certo	Prodecine 01	2008	700.000,00	825.754,18	117,96%
Cilada.com	Prodecine 02	2009	2.000.000,00	2.293.911,02	114,70%
De Pernas pro ar	Prodecine 02	2008	3.000.000,00	3.337.635,48	111,25%

Fonte: ANCINE, 2017, p. 26

Duas coisas chamam a atenção ao analisarmos estes números:

1. A performance dos filmes produzidos através da linha Prodecine 2 – que seleciona propostas de obras cinematográficas brasileiras de produção independente de longa-metragem de ficção, documentário ou de animação, apresentando por meios de distribuidoras brasileiras independentes, tem uma performance de retorno de investimento e, consequentemente, de bilheteria, bem acima das demais. O Prodecine 2 responde por 45,55% do investimento realizado nesta linha e 61% do total recuperado por todo as linhas do programa de produção para cinema, o que significa um retorno de R$ 22.142.947,47 para os cofres do FSA. Entre 2009 e 2015 foram contratados 109 projetos através do Prodecine 2, nos quais foram investidos R$ 327.500.000,00 o que representa mais de 40% dos recursos investidos nas 10 linhas que compõem o Programa de produção para o cinema (ANCINE, 2017, p. 46). Ou seja, prevalece o êxito de filmes realizados em parceria com distribuidoras e, portanto, voltados para o um mercado de salas estabelecidos em shoppings e centros comerciais;

2. Os seis filmes com maior retorno de investimento foram realizados em regime de coprodução com a Globo Filmes, que não investe um centavo em dinheiro, apenas disponibiliza seu poderoso aparato de comunicação e divulgação através dos seus produtos midiáticos, e tem em comum o fato de serem comédias realizadas com atores da emissora, respondem por R$ 18.165.168,88, mais de 50% do investimento recuperado em todas as dez linhas do Prodecine. O que nos leva a uma pergunta, até que ponto o FSA torna-se um agente financiador de produção de conteúdo para a maior emissora de televisão do país, que sempre produziu de forma majoritária e hegemônica seu próprio conteúdo?

3.3.2. PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO AUDIOVISUAL BRASILEIRO – PRODAV

Este programa é uma ação com objetivo de organizar a distribuição de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e induzir o desenvolvimento do mercado brasileiro de conteúdos audiovisuais. Neste caso, direcionando recursos para a produção audiovisual que não tenham a obrigatoriedade de sua estreia em salas de cinema, o que não só abre um mercado em expansão global, streaming e vídeo *on demand*, como também se mostra um caminho para a difusão e acesso de filmes nacionais com orçamentos modestos de comercialização e publicidade, que encontram muitas dificuldades em permanecer em cartaz (ou de sequer estrear) num mercado sufocado por *blockbusters* e exíguo números de salas (uma sala para cada 64.431 habitantes).[44]

O Prodav atua não só na expansão de conteúdos e gêneros para a televisão, como também em arranjos regionais que, em parceria com estados e municípios, oxigenam e diversificam a produção audiovisual no Brasil. Estes arranjos são realizados da seguinte forma, o FSA entra com 2/3 dos recursos financiados, enquanto estados ou município parceiro entra com 1/3. Dentro de um mesmo estado diversos municípios podem participar deste arranjo, além do próprio estado, sendo que cada arranjo é feito de forma independente. Este mecanismo possibilitou a produção em estados e cidades onde há pouco tempo isso parecia impossível, como Acre, Roraima e Amapá. O que fez subir de forma significativa o número reduzido de produção por unidades federativas,

[44] Ver Indicadores do Mercado Audiovisual no site do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual: https://oca.ancine.gov.br/.

que eram de apenas quatro estados em 2009 para 26 em 2015 e mantendo este número no ano seguinte (ANCINE, 2017, p. 32).

Os recursos, que podem ser na forma de investimento e de apoio não reembolsável, devem ser direcionados às seguintes modalidades:

a) apoio não reembolsável: apoio financeiro a instituições públicas ou privadas destinado à implementação de projetos audiovisuais;

b) equalização de encargos financeiros: cobertura parcial ou total de juros e demais encargos financeiros incidentes em operações de crédito;

c) participação em projeto: investimento na aquisição de direitos sobre os resultados comerciais de projeto audiovisual, não envolvendo direitos patrimoniais;

d) participação em fundo: investimento na aquisição de cotas de fundos de investimento prioritariamente dirigidos ao desenvolvimento das atividades audiovisuais;

e) repasse: transferência de recursos a instituição pública ou privada sem fins lucrativos, em decorrência de convênios ou contratos de repasse;

f) compra pública: aquisição de bens e serviços em ações de desenvolvimento da atividade audiovisual;

Assim, em suas diversas linhas, o Prodav atua:

Prodav 1: Produção de conteúdo para a televisão, no formato de séries de ficção, documentário e animação e de telefilmes documentários, visando à contratação de operações financeiras, exclusivamente na forma de investimento, cuja seleção funciona em fluxo contínuo;

Prodav 2: Projetos de produção de conteúdos brasileiros independentes e projetos pré-selecionados para as grades de programação dos canais de televisão aberta e por assinatura, visando à contratação de operações financeiras, exclusivamente na forma de investimento na modalidade participação em projetos

Prodav 3: Seleciona propostas de Núcleos Criativos para o desenvolvimento de Carteira de Projetos de obras audiovisuais seriadas e não seriadas, e de formatos de obra audiovisual, brasileiros de produção independente, destinados aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas de exibição e vídeo por demanda, visando à contratação de operações financeiras. O objetivo desta linha é induzir a organização de núcleos e empresas de criação, especializados na construção;

Prodav 4 e 5: Estas duas linhas estrão ligadas ao segmento de desenvolvimento de projetos, ambas destinadas aos segmentos de televisão aberta e por assinatura, salas

de exibição e vídeo por demanda, visando à contratação de operações financeiras. São elas de laboratório e desenvolvimento de projetos. A intenção é o desenvolvimento de formatos e projetos audiovisuais, em especial os relativos a obras seriada.

Prodav 6 e 7: São linhas voltadas para a premiação de suporte automático e Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro. Estas duas linhas premiam obras que se sobressaíram pelo seu desempenho e práticas comerciais (Prodav 06) e pela performance e reconhecimento artístico em mostras e festivais (Prodav 07).

Prodav 08 a 12: Essas cinco linhas são voltadas para a produção de conteúdo para televisões públicas das cinco regiões do país. A ideia é a promoção da diversidade cultural e identitária do audiovisual brasileiro com sotaques diferentes, voltado para realizações nos segmentos comunitário, universitário, educativo e cultural.

Com a Lei 12.485, que entre outras coisas prevê a obrigatoriedade de exibição de 3 horas e 30 minutos, semanais, de conteúdo brasileiro no horário nobre, em canais de espaço qualificado da TV fechada.[45] Estes canais são aqueles que, no horário nobre, veiculam obras audiovisuais de espaço qualificado em mais da metade da grade de programação. Ou seja, obras que não tenham como tema conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador. Em apenas dois anos foi triplicado o conteúdo brasileiro nesses canais. Se em 2011, antes da Lei 12.485, eram consumidas 1.007 horas de conteúdo produzido por produtoras independentes brasileiras, em 2013 este número salta para 3.884 horas.[46] Também é bastante expressiva a evolução de recursos neste programa após a Lei. O Prodav 01, linha que exerce maior poder de atração de investimentos, sai de um aporte de recursos de R$ 7.000.000, em 2008/ 2009, para R$ 92.000.000, em 2016. Vejamos a tabela, na página seguinte, compilada pelo autor a partir de dados do relatório de gestão do FSA 2016 (ANCINE, 2017, p. 46):

[45] A lei 12.485 define como horário nobre das 18h às 24h, para os canais voltados para adultos e das 11h às 14h e das 17h às 21, nos canais voltados para crianças e adolescentes.

[46] Ver: https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/programa-brasil-de-todas-telas-vai-investir-r-12-bilh-o-no-setor-audiovisual

Tabela 13: Recursos disponibilizados através do PRODAV

Ações		2008/2009	2009/2010	2010/2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Produção de conteúdo para TV		7.000.000	17.757.261	20.000.000	91.460.202	80.000.000	140.000.000	123.930.000	152.000.000	632.147.463
Produção para TV	Prodav 1	7.000.000	17.757.261	20.000.000	91.460.202	50.000.000	50.000.000	64.000.000	92.000.000	392.217.463
Projetos de programação	Prodav 2	-	-	-	-	30.000.000	30.000.000	-	60.000.000	120.000.000
TVs públicas, universitárias e comunitárias	Prodav 8 a 12	-	-	-	-	-	60.000.000	59.930.000	-	119.930.000
Suporte Automático										
Desempenho comercial	Prodav 6						70.000.000	70.000.000	85.000.000	225.000.000
Desempenho artístico	Prodav 7						5.000.000	5.000.000	10.000.000	20.000.000
Desenvolvimento de projetos						**47.000.000**	**47.000.000**	**24.000.000**	**38.000.000**	**156.000.000**
Núcleos criativos	Prodav 3	-	-	-	-	27.000.000	27.000.000	14.000.000	14.000.000	82.000.000
Desenvolvimento de projetos - Laboratórios	Prodav 4	-	-	-	-	10.000.000	10.000.000	-	-	20.000.000
Desenvolvimento de projetos	Prodav 5	-	-	-	-	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	40.000.000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de gestão do FSA 2016 (ANCINE, 2017, p. 46)

Mesmo com o Prodav, a partir de 2013, estabelecendo cotas para a desconcentração de recursos, destinando 30% dos recursos para produtoras do norte, nordeste e centro-oeste e 10% de reserva para região Sul e estados do Espírito Santo e de Minas, ainda existe um déficit muito grandes nessas regiões em relação ao sudeste, sobretudo o eixo Rio-São Paulo que concentra 71% dos recursos, enquanto o Norte (1%), Centro-Oeste (5%) e o Nordeste (10%) respondem juntos por apenas 16%. Para termos uma ideia da discrepância histórica destes números, em 2011, o Rio de Janeiro concentrava 59% dos recursos, São Paulo 30%, o Nordeste 4%, o Centro-oeste 2% e o Norte 0 %.[47]

3.3.3. PROGRAMA CINEMA PERTO DE VOCÊ

Desde o final da década de 70 que o mercado exibidor no Brasil entra em crise, o que só se acentuou nos anos 80, para a partir da segunda metade dos anos 90 começar a ser redesenhado com as salas múltiplas instaladas em centros comerciais por grupos estrangeiros. No Relatório Final do III CBC dedica cinco metas específicas à ampliação do parque exibidor:

> 27. Criar o Programa Nacional de Recuperação de Salas para exibição de filmes brasileiros e do Mercosul, de Longa e Curta Metragens, através de linha de crédito do BNDES.
>
> 28. Criar um Fundo de Financiamento para renovação, modernização e ampliação do Parque Exibidor Brasileiro, voltado para cidades até 250 mil habitantes, de acordo com o programa da FENEEC.
>
> 29. Abrir financiamento para reforma, modernização e construção de salas a juros subsidiados, tendo como garantia real as receitas de bilheteria, de forma desburocratizada.
>
> 32. Fazer uma campanha no sentido de motivar o público a assistir filmes brasileiros, criando um dia opcional para exibição desses filmes a preços populares reduzidos.
>
> 33. Incentivar a abertura de circuitos populares de cinema, a instalação de salas de exibição em cidades do interior, bairros populares e periferias das grandes cidades, potencializando o aumento de público e renda dos filmes brasileiros.

[47] ANCINE PRODUÇÃO E PROGRAMAÇÃO de TV, 13 de janeiro de 2017. Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/01%20-%20%20ANCINE%20PRODAVs%2001%20e%2002_Cear%C3%A117-11.pdf. Acesso 02 de fevereiro de 2018.

No que se refere à exibição de filmes de longa-metragem, podemos afirmar que o Programa Cinema Perto de Você, criado a partir da lei 12.599/2012, atendeu a estas reivindicações, porém, como veremos mais adiante, os mecanismos propostos pelo programa não foram suficientes para melhorar de forma significativa a distribuição geográfica das salas e reduzir a discrepância entre o número de cinemas e a população do país. Como eu já havia afirmado neste mesmo capítulo, na página 5, apenas 7,1 % das cidades possuem salas de cinema e o país ocupa a 60° posição na relação habitantes por sala (64.431 hab./ sala). Em 1975, esta relação era de 30 mil habitantes por sala, com 3.300 cinemas no país. Vale lembrar que em 2017 o índice de cidades com salas de exibição melhorou em relação à Pesquisa de Informações Básicas Municipais, empreendida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2014, que apontava que 10,4% das cidades brasileiras não possuíam salas de cinema (IBGE, 2015, p. 18).

Seguindo o propósito deste capítulo, que mais se detém na apresentação dos mecanismos e no funcionamento dos programas do que na análise de dados e números, que será realizado no capítulo seguinte, vamos às três linhas de ação que compõem o Programa Cinema Perto de Você:

1. Linhas de crédito e investimento: Financiado pelo FSA e pelo BNDES, esta linha financia projetos sob a forma de investimento e empréstimos com o objetivo da implantação ou a ampliação de complexos de exibição cinematográfica, voltada para a construção de novas salas e não contempla projetos dirigidos apenas à reforma, aquisição de equipamentos ou atualização tecnológica das salas em operação. Sem dúvida o programa motivou a abertura de novas salas e complexos, porém estas se concentraram nas grandes cidades. Nos centros com população entre 100.0001 a 500 mil habitantes houve uma evolução do número de salas de exibição na casa de 96, 2% entre os anos de 2009 (586 salas) e 2017 (1.150 salas) (ANCINE, 2017, p. 68).
2. Projeto Cinema da Cidade: Esta linha estimula, através de parcerias com prefeituras e governos estaduais, a criação de complexos em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes onde não existam salas. Este nicho que representa 1.442 cidades brasileiras, com uma população de 57.439.422, possuem apenas 240 salas distribuídas em 154 complexos, e mesmo com a adoção desta linha teve uma evolução de apenas 6,2% em relação a 2009, quando funcionavam 226 salas (ANCINE, 2017, p. 68).

3. Desoneração tributária: **O** Regime, também instituído através da lei 12.599/2012, adotou medidas para a modernização e condições de sustentabilidade de salas de cinema através da desoneração tributária. Segundo a Instrução Normativa número 103, que estabelece procedimentos para a apresentação, análise e credenciamento de projetos no Recine os projetos deverão ser enquadrados nas categorias:

> I – Construção ou implantação de novos complexos de exibição cinematográfica;
> II – ampliação de complexos de exibição cinematográfica em operação com a implantação de novas salas de exibição cinematográfica;
> III – modernização ou atualização tecnológica de complexos de exibição cinematográfica;
> IV – aquisição de equipamentos audiovisuais para locação e instalação em salas de exibição cinematográfica;
> V – aquisição de materiais e equipamentos para unidades itinerantes de cinema.

Ou seja, o Recine propõe a desoneração tributária para a construção de novas salas e a modernização de cinemas existentes. Como explica o site o programa, deixam de ser cobrados tributos federais (PIS, COFINS, PIS-importação, COFINS-importação, IPI incidente na importação ou no comércio interno e Imposto de Importação) incidentes sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção necessários à construção ou modernização de complexos cinematográfico.[48] Este benefício foi muito importante para a digitalização do parque exibidor, que atingiu a meta de 100% das salas de cinemas digitalizadas no país em 2016. No entanto, a abertura de novas salas não obteve o resultado esperado, cuja meta era de 250 salas por ano, mas só atingindo o número 172 salas anual.[49]

4. Sistema de Controle de Bilheteria: Desde o fim do *Concine* (Conselho Nacional de *Cinema*) em 1990 que o cinema brasileiro carece de um sistema de informações públicas e confiáveis. Só no final de 2015 foi aprovado o SCB (sistema de controle de bilheteria), só entrando em ação efetiva a partir de 2016.

[48] Ver: https://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/node/10.

[49] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz01eResultados.pdf.

5. Digitalização do parque exibidor: Como já havíamos afirmado no item 3, com a implantação de medidas de desoneração tributária para importação de equipamentos, através do Recine, e a disponibilização de recursos do FSA para esta operação (lei 12.599/2012), o parque exibidor brasileiro está universalmente digitalizado desde 2006.

3.4. LEI 12.485

Já não podemos mais falar de uma indústria cinematográfica isoladamente, mas sim de um mercado audiovisual inserido na indústria criativa ou indústria de conteúdos. Hoje a produção de filmes está intimamente ligada a diversos mercados ancilares e complementares: mercado editorial, fonográfico, televisivo etc. Quando se produz um filme, se ele é baseado num livro, este rapidamente é republicado, se é uma ideia original o roteiro é dramatizado e publicado; sua trilha sonora vira CD e seus fonogramas disponibilizados para downloads em plataformas de comercialização; seus personagens viram brinquedos, estampas de camisetas, capas de cadernos, protetores de telas, produtos que em alguns casos rendem mais que a própria bilheteria. Mesmo os grandes estúdios norte-americanos há muito não dependem apenas da exibição dos filmes nas salas de cinema e muito menos do seu mercado interno. O mercado externo representa 60% da renda dos filmes de Hollywood e as vendas de DVDs e Blu-Rays e as rendas com a exibição nas TVs, streamings e de vídeos *on demand* (VOD) são preciosas fontes de receita. Num mercado convergente, como é o caso hoje do mercado audiovisual, a rentabilidade de um conteúdo depende da sua capacidade de circulação nas diversas janelas.

No Brasil o processo de convergência se deu concomitante à ascensão do poder de consumo da Classe C. Contratos de exclusividade e às barreiras à entrada de novos concorrentes causaram o subinvestimento nas camadas de telecomunicação e de comunicação audiovisual. Como consequência o Brasil perdeu o boom da expansão do mercado de televisão por assinatura em todo o mundo, que ocorreu entre os anos de 1995 e 2005, sendo, até aquele momento, um dos países de menor penetração do serviço de acesso condicionado em toda a América Latina, só a frente da Bolívia. [50]

[50] Ver Dados do setor no site da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura: http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp.

A Lei 12.485 é a primeira ação efetiva para corrigir esta falha de mercado ao abrir o mercado para novos competidores, sobretudo, as empresas de telecomunicações, e ampliar a oferta do serviço e estimular a diminuição do preço final ao assinante. Primeiro marco regulatório convergente para a comunicação audiovisual no Brasil, a Lei da TV Paga abriu oportunidades de crescimento para diferentes segmentos do mercado: para as produtoras, com a demanda criada de, pelo menos, 1070 horas anuais de conteúdos nacionais e independentes inéditos; para as programadoras brasileiras, já que a lei induziu o aumento da demanda por novos canais brasileiros de espaço qualificado; e para programadoras estrangeiras, que terão uma proximidade maior do público brasileiro.

Juntos, a Lei 12.485 e o FSA criaram condições para a multiplicação de empreendimentos e a geração de riqueza interna no setor, o que tornou o Brasil um grande polo produtor de audiovisual, com mais de 100 filmes produzidos anualmente, desde que a Condecine Telecom entrou em vigor (129 em 2013; 114 em 2014; 132 em 2015; 143 em 2016).[51] Com o orçamento global do FSA em torno de um bilhão de reais,[52] o Brasil se tornou um dos maiores investidores em audiovisual no planeta, com um orçamento maior do que a soma dos investimentos do resto do continente. Esta lei, também chamada de "Lei da TV Paga", por criar mecanismos de cota de tela para a produção audiovisual brasileira nos canais de TV fechada e para canais brasileiros nos pacotes oferecidos ao assinante brasileiro, criou condições para a participação efetiva do Estado nas políticas públicas para o audiovisual no Brasil.

Historicamente, dois dos maiores entraves para a produção e difusão de filmes no Brasil foram a dependência de recursos que tinham sua origem de forma externa ao setor e a relação belicosa entre cinema e televisão, pelo menos até a década de 90. É curioso que este confronto se estendia até mesmo às trincheiras da Boca do Lixo, cinema cuja estética era vista com desprezo pela ala "cultural" do cinema brasileiro, mas, ainda assim, seus cineastas viam seus filmes com superioridade indiscutível em relação à televisão e se comportavam como produtores de "alta cultura" em comparação a TV (ver RAMOS, 2004, p. 83). Mesmo com a aproximação causada com a participação de cineastas da "ala culta", como Gustavo Dahl, João Batista de Andrade,

[51] Ver Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA): https://oca.ancine.gov.br/mercado-audiovisual-brasileiro.

[52] Em 2014 o orçamento global superou esta marca: R$ 1.035.868.300,00 e no ano seguinte foi de R$ 992.757.366,00. Dados disponíveis em: https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/orcamento-global-anual .

Eduardo Coutinho e Walter Lima Jr, no Globo Repórter, na década de 1970, a relação se ateve ao gênero jornalístico e documental, mantendo distância da grade ficcional capitaneada pelas telenovelas.

A lei 12.485, ao estabelecer cotas de tela e de canais brasileiros de espaço qualificado[53] para as televisões de canais fechados e empacotadoras, respectivamente, e criar a Condecine Telecom, cuja fonte de recursos se encontra na própria atividade, estendendo a cobrança às concessionárias, permissionárias e autorizadas dos serviços de telecomunicações, contemplou duas das mais importantes reivindicações dos cineastas e produtores reunidos no III CBC. Com exceção das políticas de regulação e taxação da TV aberta, podemos afirmar que após esta lei, foram atendidas as principais solicitações do Relatório final do III CBC e do Sumário Executivo do Gedic, no que se refere à produção e difusão dos filmes de longa-metragem nas salas de cinema e na televisão fechada no Brasil.

Ao permitir que uma mesma empresa ofereça os serviços conjuntos de telefonia fixa, móvel, acesso à internet e TV paga, a Lei 12.485 barateou os custos e facilitou o acesso aos serviços de TV por assinatura. Cresceram de forma conjunta às assinaturas de serviço de TVs de acesso condicionado, a programação de canais brasileiros de espaço qualificado nos pacotes, o espaço obrigatório para o conteúdo audiovisual qualificado produzido por produtoras independentes brasileiras no horário nobre das TVs por assinatura. E com a cobrança da Condecine Telecom sobre estes serviços, o setor audiovisual brasileiro encontrou uma fonte de financiamento dentro da própria atividade. Afinal, esta Condecine incide sobre a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais. No capítulo seguinte analisaremos detidamente os resultados deste mecanismo, mas o sucesso dessa política é atestada pelo aumento do número de assinantes, que hoje está em torno de 19 milhões de assinantes, mais do que o triplo de 2008 (6,3 milhões) e pelo espaço ocupado pelo conteúdo brasileiro realizado por produtoras independentes, que em 2015 chegou ao

[53] Segundo alei 12.485, Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente: a) ser programado por programadora brasileira; b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

número de 7.461 obras audiovisuais exibidas, representando 44.369 horas de conteúdo brasileiro de espaço qualificado veiculadas na TV fechada.[54]

3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de economia da cultura se fortalece no Brasil justamente num momento de mais uma crise do modelo de financiamento da atividade e de repolitização do setor, com o Estado e representantes dos diversos elos da cadeia audiovisual se reunindo nas reuniões da Subcomissão do Senado (1999), III Congresso Brasileiro de Cinema (2000) e Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – Gedic (2001). Se a crença num mercado redentor, que após se beneficiar de incentivos fiscais que não exigiam qualquer contrapartida, onde o Estado entra com o dinheiro, os cineastas com os projetos e orçamentos focados na produção e os empresários ficam com os benefícios financeiros desta operação, já havia feito água, com a economia da cultura surge o ideal de uma produção cultural que reinterpreta o valor econômico e torna o bem cultural um gerador de empregos, renda, impostos, sem abrir mão do seu valor simbólico.

Gestada nos estertores do governo FHC e arquitetada no governo Lula, a Ancine, junto com o FSA e a Lei 12.485 estabeleceram uma política audiovisual que apesar dos momentos de crise tem mostrado bons resultados em alguns aspectos. Mesmo no governo de Michel Temer, que desde os seus primeiros dias demonstrou pouca sensibilidade com a cultura, extinguindo o Ministério da Cultura e depois o recriando com um orçamento reduzido em 43%, caindo de R$ 721 milhões para R$ 412 milhões[55] o setor audiovisual continua mantendo a sua produtividade e seu orçamento não para de crescer, graças à Condecine Telecom.

No capítulo seguinte analisaremos de forma mais detida os números gerados por estas ações, mas o objetivo deste capítulo foi o de demonstrar que esta política só se afirma de forma efetiva depois da Lei 12.485. Mais do que isso, sem desmerecer a importância das cotas de tela e de canais presentes na lei, o que realmente modifica a ação da Ancine e os recursos do FSA é o inciso III do caput do art. 33 da Lei 12.485,

[54] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz02eResultados.pdf.

[55] Ver: http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/governo-temer-corta-em-43-orcamento-do-ministerio-da-cultura.html

que estabelece a cobrança para prestadores de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais.

Até o momento a Condecine Telecom tem sido pouco questionada, exceção feita a liminar concedida ao Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móvel Celular e Pessoal (SINDITELEBRASIL) suspendendo o recolhimento da Condecine às empresas filiadas a esta entidade, porque tem sido produtiva para todos. Desde 2012, quando entrou em vigência a sua cobrança, até 2017, a Condecine das teles arrecadou 4,4 bilhões de reais.[56] Por outro lado, como o mercado de serviços de televisão condicionado ainda se encontra em expansão no Brasil, com 19 milhões de assinantes num país cuja população ultrapassa 200 milhões, as teles não tem muito o que reclamar. Mas até quando uma política cultural para um setor tão importante para a cultura e a economia de um país pode se amparar na cobrança de uma contribuição para o desenvolvimento do setor, gerada por um punhado de empresas transnacionais?

Caso a Condecine Telecom deixasse de ser cobradas às empresas de telecomunicações que operam com prestação de serviços de distribuição de conteúdo audiovisual, como queria o sindicato das teles em 2016, o cinema brasileiro retornaria ao panorama de 2011, quando a lei do audiovisual era a fonte de recursos mais importante para a produção cinematográfica brasileira e o Fundo Setorial do Audiovisual, sem sua maior fonte financeira, cairia de forma arrebatadora. Basta lembrarmos que antes da Lei 12. 485, em 2011, o FSA investiu R$ 79.680.000,00, menos de 15% do valor investido em 2017 (R$530.645.759,00).[57]

Ainda que tenha sido criada em 1993, como um instrumento provisório de incentivo à produção cinematográfica brasileira, com previsão de expiração em 2003, a Lei do Audiovisual vem sendo prorrogada sucessivamente, quase sempre após forte pressão da classe. Em 2017, Temer vetou a renovação da lei, mas, após mais uma mobilização do setor, uma Media Provisória a renovou até 2019.[58] Essa insegurança pode ser percebida desde o Relatório Final do III CBC, que denunciava a falência do modelo de investimento baseada nesta lei, mas, ainda assim, exigia a sua renovação e

[56] Ver site do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA): https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2901.pdf.

[57] Ver: https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/investimentos/valores-investidos.

[58] Ver a Carta de Gramado 2017: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/festival-de-cinema-de-gramado/2017/noticia/profissionais-do-cinema-elaboram-carta-em-repudio-ao-veto-a-renovacao-da-lei-do-audiovisual.ghtml

continuidade.[59] Ainda que o FSA tenha assumido o protagonismo no financiamento das políticas públicas para o cinema, a captação através da Lei do Audiovisual não parou de crescer. Em 2017 captou R$ 273.641.209,27 através dos seus quatro mecanismos, R$ 45.220.495,59 a mais do que em 2016.[60]

Mesmo com o audiovisual apontando números que o afirmam enquanto setor gerador de renda, com uma injeção de 24,5 bilhões de reais na economia brasileira em 2014, segundo estudo divulgado pela Ancine,[61] a verdade é que o setor ainda permanece dependente de um mecanismo gerador do seu financiamento. Mesmo que este mecanismo, ao contrário do que aconteceu ao longo da história das políticas públicas de fomento ao setor, seja gerado pela própria produção audiovisual, ele é a única cumeeira da política cultural desenvolvida até então, centrada na Ancine, FSA e na Lei 12.485. Política esta que, como veremos, no capítulo seguinte, mostrou-se eficiente no elo de produção, mas mostrou-se incapaz de enfrentar entraves históricos da nossa cinematografia, como a distribuição e exibição do conteúdo produzido, e novos desafios, como a regulação de novas mídias, notoriamente o "vídeo por demanda" e o *streaming*, e a difusão dos filmes e séries brasileiras através dessas novas mídias.

[59] Ver metas 15 e 18 do relatório do III CBC: http://culturadigital.br/cbcinema/institucional/historico/3%C2%BA-congresso-brasileiro-de-cinema/

[60] Ver site do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA): https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/810_0.pdf.

[61] Ver estudo sobre Valor Adicionado pelo Audiovisual realizado pela Ancine, disponível online em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Valor%20Adicionado%20e%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Rio%20Market%202016.pdf.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Cristiano. Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual. In: **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, Vol. VII, n. 1, 2005. Disponível online em: https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/341/523. Acesso 11 de nov. de 2017.

AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme**. Niterói: EDUFF, 2000.

ANCINE. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016.** Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível online em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Relatório de gestão do fundo setorial do audiovisual exercício de 2016**. Rio de Janeiro, RJ, abril de 2017. Disponível online em: https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202016.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

AUTRAN, Arthur; FERNANDES, Marina Rossato.A ANCINAV e os conflitos no meio cinematográfico. **Contracampo**, Niterói, v. 36, n. 02, pp. 07-22, ago. 2017/ nov. 2017.

BENHAMOU, Françoise. **Economia da Cultura**. Trad. Geraldo Gérson de Souza. Cotia, SP. Ateliê Editorial, 2007.

BRASIL. Medida provisória 2228-1, de 06 de setembro de 2001. Brasília, 10 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**. Disponível na internet in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em 08 de dez. de 2017.

CBC. **Relatório Final do III Congresso Brasileiro de Cinema.** Disponível na internet in: <http:// www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>. Acesso em 14 de fev. de 2002. Porto Alegre, junho de 2000.

COELHO, Teixeira. "Banco de dados: do inerte cultural à cultura da vida", p. 217-22. In**: Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura.** Brasília: UNESCO Brasil, 2003. _____ . **A *cultura* e *seu contrário*:** *cultura*, arte e política pós-2001. Teixeira Coelho. - São Paulo: Iluminuras: Itaú *Cultural*, 2008.

_____ . "Política cultural em nova chave", p. 9-23. In: **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 3 (set./dez. 2007). – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2007.

DAHL, Gustavo. "Em defesa da Ancine". **O Estado de S. Paulo**, S. Paulo, 8 de março de 2003, Caderno 2, p. 12, 2003.

_____ . Rio de Janeiro, 28 de out. 2010. "Entrevista concedida a Marcus Vinícius Tavares de Alvarenga". In: ALVARENGA, Marcus V. **Cineastas e formação da Ancine (1999-2003).** Dissertação de mestrado, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), SP, 2010.

DIEGUES, Carlos. "Um desastre conceitual e técnico". **O Globo**. Rio de Janeiro, p.15, 06 agosto de 2004.

FORNAZARI, F. K. Reforma do Estado, regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, n. 46, v. 10, jan./abr. 2005, p. 39-62. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/44038/42961>. Acesso em: 08 nov. 2017.

GEDIC – GRUPO DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DO CINEMA: *Pré-projeto de planejamento estratégico: sumário executivo*. Disponível em: < http:// aptc.org.br/bliblioteca/gedic02.htm>. Acesso em: 03 jun. 2004. APTEC, Porto Alegre, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: Cultura: 2014 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MEDEIROS, J. Cineastas querem a criação de uma agência. *O Estado de S. Paulo,* São Paulo, Cad. 2, p. 1, 30 março de 2000.

MIGUEZ, Paulo. Alguns aspectos do processo de constituição do campo de estudos em economia da cultura. IN: http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14643-01.pdf , 2008.

NUNES, Edson de O.; NOGUEIRA, André M.; COSTA, Cátia C. da; ANDRADE, Helenice V. de; e RIBEIRO, Leandro M. **Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

RAMOS, José M. ***Cinema, televisão e publicidade: cultura popular de massa no Brasil* nos anos 1970-1980**. São Paulo: Annablume, 2004.

REIS, Ana Carla Fonseca e YÚDICE, George. "*Culturas brasileiras no mundo. Do país do samba e da caipirinha a um polo de inovações culturais contemporâneas". In:* ***Revista Nuevo Sociedad****. Disponível em:* http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-10_1.pdf , outubro de 2008.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura**. São Paulo, Editora Manole, 2007.

SENNA, Orlando. A "noite do delete", ou quando a Ancinav reduziu-se à Ancine. **Observatório do Direito à Comunicação**, 17/07/2007. Entrevista concedida a Eduardo

Carvalho. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=18759 . Acesso em: 08 de nov. de 2017.

TOLILA, Paul. **Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas**; tradução Celso M. Pacionik. — São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007.

_____. "Ferramenta democrática de ação política". IN: Revista Observatório Itaú Cultural, n. 1 (jan./abr. 2007). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2007.

YÚDICE, George. "Economia da Cultura no Marco da Proteção e Promoção da Diversidade Cultural". ***Oficina Virtual de Economia da Cultura e Diversidade Seminário Internacional da Diversidade Cultural****, Ministério da Cultura do Brasil* (2007). In: http://works.bepress.com/george_yudice/4 , 2007.

_____ . **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

4. PLANO DE DIRETRIZES E METAS PARA O AUDIOVISUAL

Com a entrada em vigor da Lei 12.485, em setembro de 2011, foi possível vislumbrar uma política pública para o audiovisual no Brasil, política esta que atravessou três governos. Começando a ser delineada no governo Fernando Henrique Cardoso, com as reuniões da Subcomissão do Senado e do Gedic e a criação da Ancine; toma impulso no governo Lula, com a instauração do Fundo Setorial do Audiovisual e a reorganização do papel da Ancine, que passa a ser vinculada ao Ministério da Cultura; e, nos anos Dilma, respondendo às principais reivindicações do III Congresso Brasileiro de Cinema e do Sumário Executivo do Gedic, com a regulamentação da Lei 12.485. Este cenário propiciou a construção de um Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDMA), documento que estabeleceu estratégias e ações pautadas no desenvolvimento da indústria audiovisual até o ano de 2020.

Assim como no texto da MP 2228-1, que criou a Ancine e o Conselho Superior de Cinema (CSC), e a Lei 12.485, o PDMA, na sua apresentação, assinado pela então ministra da Cultura, Marta Suplicy,

> (...) identifica na expansão e na desconcentração do mercado interno a condição fundamental para a universalização do acesso aos serviços audiovisuais, de forma a transformar o Brasil em forte centro produtor e programador de conteúdos (ANCINE, 2013, p. 9).

Ou seja, todo o aparato legislativo da política pública para o audiovisual na virada do século articula-se em torno de uma economia da cultura que pensa o audiovisual não só como instrumento estratégico de potencial econômico, gerador de riqueza e emprego, como também veículo de afirmação da diversidade e identidade nacional.[62] O PDMA torna-se, então, o documento que vai tomar como base dados de 2010 e, a partir destes números e de ações projetadas, vai delimitar metas para os anos de 2015 e 2020 para o audiovisual no Brasil. Como veremos mais à frente, estas metas e diretrizes são flexíveis, passíveis de adequações ao longo do seu monitoramento. Portanto, trata-se de um documento que deve ser acompanhado não só com o objetivo de atingir metas planejadas, mas complementá-las, e até mesmo modificá-las, tendo em vista o caráter dinâmico da indústria do audiovisual.

[62] Ver Artigo 6º do Capítulo IV da MP 2228-1 e Artigo 3º do Capítulo II da Lei 12.485.

A pesquisa toma como referência este diagnóstico do mercado audiovisual brasileiro, aprovado pelo Conselho Superior de Cinema em agosto de 2012, que, desde então, serve como bússola para as ações formuladas por este Conselho. A importância do PDMA, diagnóstico já submetido à consulta pública, torna-se cristalina ao ser eleito como documento orientador das ações e estratégias que serão agenciadas pelo CSC na sua principal competência estabelecida pelo seu regimento interno: a de "formular a política nacional do cinema e do audiovisual" (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2012, p. 1), e, na missão inédita nas políticas públicas para o audiovisual no Brasil, de estabelecer um planejamento a médio e longo prazo, com metas e diretrizes definidas, para o fortalecimento e autossustentabilidade do setor.

Desde o seu subtítulo, *"O Brasil de todos os olhares para todas as telas", e o texto de apresentação do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, assinado pelo então diretor-presidente da Ancine, Manoel Rangel, traz como característica um olhar otimista em relação ao desenvolvimento do setor na última década e ambiciona tornar o Brasil o quinto maior produtor e consumidor em audiovisual para cinema, televisão e novas mídias no mundo, algo que, segundo palavras do próprio Rangel, em outros momentos seria uma utopia. Em 2013, o país ocupava a décima posição nesse ranking.*

> O que poderia parecer uma utopia há pouco mais de uma década é hoje um horizonte plenamente alcançável, graças à continuidade da política pública para o cinema e o audiovisual que vem sendo construída de forma consistente desde a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE. Como resultados concretos dessa política, podemos apontar a crescente ocupação do mercado interno, o prestígio internacional dos filmes brasileiros e o reconhecimento do público, que demanda cada vez mais conteúdos que falem a sua língua e reflitam a sua imagem, em todas as telas (ANCINE, 2013, p. 11).

Uma visão um tanto exagerada da realidade do audiovisual brasileiro, como veremos de forma detalhada mais à frente, na análise de dados apontados pelo PDMA. Mas, de antemão, podemos contestar os resultados concretos dessa política, citados pelo diretor-presidente da Ancine no trecho em destaque anteriormente. Rangel aponta a "crescente ocupação do mercado interno", algo que oscila em virtude de êxitos isolados, com subidas e descidas ano a ano e não corresponde àquilo que seria o terceiro resultado concreto destacado por Rangel: "o reconhecimento do público, que demanda cada vez mais conteúdos que falem a sua língua e reflitam a sua imagem".

Tabela 14: Público de títulos brasileiros

	2009	2010	2011	2012	2013
Público de títulos brasileiros	16.075.429	25.687.438	17.687.772	15.654.862	27.789.804
Participação de público dos filmes brasileiros	14,3%	19,1%	12,4%	10,7%	18,6%

Fonte: Compilada pelo autor a partir de dados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016 (ANCINE, 2016, p. 10)

Em relação ao segundo resultado concreto, apontado por Manoel Rangel, "o prestígio internacional dos filmes brasileiros", é algo bastante discutível, pois depende do critério a ser utilizado. Se considerarmos apenas o filme de longa-metragem de ficção, objeto dessa pesquisa, e o critério de pontuação utilizado pela agência para o Programa Ancine de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro, os festivais mais importantes, com pontuação máxima na tabela (4 pontos), são o Oscar – prêmio que é uma verdadeira obsessão do cinema brasileiro – e os principais festivais europeus, como Cannes, Berlim e Veneza. Podemos afirmar que já tivemos momentos melhores, nas décadas de 1960, quando não existia sequer qualquer órgão estatal de apoio ao cinema brasileiro, como a Embrafilme ou a Ancine, e 80, e até mesmo durante a Retomada. De qualquer forma, historicamente, o prestígio internacional do cinema brasileiro sempre esteve mais atrelado a obras cuja abordagem temática mira numa sociedade violenta e exótica e/ou pela habilidade do produtor/ diretor no planejamento de distribuição internacional do que por uma política pública de distribuição internacional do filme brasileiro.[63]

Na sua Nota Preliminar (ANCINE, 2013, p. 15-16), o PDMA tece algumas considerações que irão nos ajudar muito a compreender a sua natureza e missão dentro da construção e desenvolvimento das políticas públicas para o audiovisual durante esta década. Mas é necessário percebermos o Plano enquanto instrumento de construção de estratégias e referências para a ação individual e coletiva dos agentes do setor audiovisual e o seu êxito depende da sua capacidade de monitoramento dos dados de forma que possa produzir consensos em torno dessas estratégias e referências. Não se trata de uma agenda de obrigações e compromissos para os agentes públicos ou privados, mas sim de um mapa de orientações cujo aporte de legitimidade reside na

[63] Em relação ao plano de lançamento e distribuição do filme brasileiro no exterior vale destacar a ação da Videofilmes de Walter Salles nos casos de "Central do Brasil" (1995) e de "Cidade de Deus" (2002), o primeiro também dirigido por Salles, e o segundo, dirigido por Fernando Meirelles, mas que tinha Salles como coprodutor e responsável pela comercialização e divulgação do filme no exterior.

ação do Conselho Superior de Cinema, que tem como principal finalidade a formulação e a implementação de políticas públicas ativas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional (BRASIL, 2003, Art. 1º).

1. O audiovisual é indispensável à vida em sociedade: Portanto, é algo que deve ter o seu acesso possível a todos os cidadãos e torna-se também uma questão de Estado;

2. O cinema retomou seu espaço na vida urbana, como vetor de agregação, de espetáculo de fruição coletiva e compartilhada: O cinema enquanto "argamassa social" que permite interação, ludicidade e encontros na vida urbana. É interessante notar que apesar do crescimento vertiginoso e complexo das novas tecnologias, que cada vez mais permitem ao consumidor montar sua programação e assistir aos filmes na comodidade do seu lar, no momento em que deseja, mediado por tecnologias e preços cada vez mais acessíveis, a sala escura ainda mantém números expressivos, cuja curva se mantém crescente. Dados divulgados pela *Motion Pictures Association of America* (MPAA) apontavam que o circuito tradicional de distribuição e de exibição que envolve salas de cinema no ano de 2013, ano em que o PDMA foi redigido, movimentou 35,9 bilhões de dólares em todo o mundo. De lá para cá foram quebrados recordes de faturamento no setor ano após ano: US$ 36,4 bilhões em 2014 (MPAA, 2014, p. 2); US$ 38,4 bilhões em 2015 (MPAA, 2015, p. 2); US$ 38,6 bilhões em 2016 (MPAA, 2016, p.4). Levando em consideração a expressão que abre esta Nota preliminar, "O audiovisual é indispensável à vida em sociedade" (ANCINE, 2013, p. 15), cabe a um Plano de Diretrizes e Metas analisar estes dados de forma substantiva para que possamos perceber o latente por detrás do aparente destas somas e multidões que têm acesso a estas salas.

3. A indústria audiovisual foi alçada ao centro da dinâmica econômica mundial: Segundo o estudo *Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil* (SEBRAE, 2016), o setor audiovisual gera no mundo mais de U$ 400 bilhões por ano, algo em torno de 1,6 trilhão de reais. No entanto, este mercado concentra-se em três regiões: EUA (68,8%), Japão (15,4%) e Europa (11,4%) (SEBRAE, 2016, p. 15). Segundo dados divulgados pela MPAA, no estudo *Theatrical Market Statistics* (2016), o Brasil ocupa a décima posição em termos de rentabilidade na indústria cinematográfica neste mesmo ano, movimentando 700 milhões de dólares (MPAA, 2016, p. 7). O PDMA ressalta também o potencial de novos modelos de negócios

abertos com a convergência digital. Segundo o plano, estes desafios podem se tornar oportunidades "para os países atentos e dispostos a políticas de desenvolvimento, de afirmação da diversidade cultural, de incentivo a mais livre circulação das obras e de maior inserção internacional" (ANCINE, 2013, p. 15).

4. Momento político e tecnológico encontra o cinema e o audiovisual no Brasil numa situação muito propícia para um salto em relevância social e desenvolvimento econômico: O PDMA sustenta estas expectativas baseado na evolução dos números e indicadores positivos do cinema brasileiro, aliados à abertura no mercado de televisão por assinatura, ao crescimento das tecnologias móveis e da internet e à consolidação das políticas e instituições públicas (ANCINE, 2013, p.15).

5. O salto imediato para o audiovisual brasileiro está em traduzir essas expectativas em organização: ou seja, o PDMA estabelece que todos os agentes envolvidos devem formar uma espécie de pacto, no qual estratégias e ações de todos devem ser pautadas por um sentido comum, articulado e coerente. Neste tópico, o PDMA identifica essas expectativas na legitimação das políticas públicas para o audiovisual junto à sociedade e na participação efetiva do audiovisual no "novo papel internacional do país" (ANCINE, 2013, p.15).

6. Pensar indicadores e metas significa enfrentar obstáculos, lacunas e imprecisões decorrentes das fragilidades dos dados em muitos dos segmentos da atividade, em especial no mais importante deles, a televisão aberta. A importância do PDMA se reflete não só na construção de indicadores que guiem, avaliem e reorientem as diretrizes e metas das políticas públicas construídas para o audiovisual, como também no caráter inédito deste Plano, que propõe um debate sobre as políticas para o setor ao longo de uma década.

7. O Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual não pretende prever o futuro: O PDMA não deve ser confundido com um plano de ação ou uma agenda de compromissos dos agentes públicos responsáveis pelas políticas audiovisuais, mas sim um elemento cujas funções de "catalisador e aglutinador" não significam uma fórmula imutável (ANCINE, 2013, p.16). Antes de mais nada, trata-se de elemento de "referência de orientação" para metas a serem atingidas, mas que não são necessariamente estáticas. Por isso mesmo, parametriza duas datas referenciais de avaliação de dados: 2015 e 2010. Deste modo, torna-se fundamental a participação da

sociedade e dos agentes econômicos envolvidos no debate sobre estes indicadores e possíveis reorientações de diretrizes e metas do Plano.

8. Para o PDMA, o debate é um elemento fundamental na construção, avaliação e reorientação de políticas públicas para o audiovisual. Para este exercício, o PDMA estabelece como ponto de partida a reunião de alguns elementos para um diagnóstico do audiovisual no último período e a identificação dos principais vetores do modelo que se pretende seguir (ANCINE, 2013, p.16).

O PDMA foi construído tomando como principal objetivo a ação estratégica do Fundo Setorial do Audiovisual e da Lei 12.485, que não só ampliaram os mecanismos de financiamento dos diversos elos da cadeia do audiovisual, como também atraíram novos agentes e criaram novas necessidades para o monitoramento e desenvolvimento econômico do setor audiovisual. Assim, o Plano surge como documento que serve como guia para ações e estratégias, cujo desafio geral pode ser resumido em três eixos: (a) desenvolvimento e expansão do mercado interno; (b) universalização do acesso aos serviços audiovisuais e (c) transformação do Brasil em centro produtor e programador de conteúdos audiovisuais (ANCINE, 2013, p. 71). Mas, o mais importante nesta missão do PDMA é a consciência de que a política planejada só se legitima ao democratizar o acesso destes produtos e serviços audiovisuais à maioria da população. No seu texto isso é colocado de forma explícita e é um dos principais pontos de análise desta pesquisa.

> A pedra angular deste edifício é a percepção de que o audiovisual brasileiro deve ser valorizado por seu valor simbólico e cultural, mas somente encontra justificativa plena como objeto de política de Estado na medida em que se organiza como serviço acessível à maioria dos cidadãos. Deste modo, já não se pode mais falar apenas de fomento à produção de cinema, nem é possível admitir políticas audiovisuais para apenas 10% ou 20% da população. (ANCINE, 2013, p. 24).

Para enfrentar o desfio delineado, o PDMA propõe o ataque a alguns pontos nevrálgicos de cada um desses eixos que tem ainda um grande potencial a ser desenvolvido.

a) Expansão do mercado interno

✓ Expandir o mercado interno significa fazer avançar o cinema, a TV de acesso condicionado e o audiovisual não linear, de modo a ampliar a demanda por conteúdos audiovisuais (ANCINE, 2013, p. 72);

✓ Ampliar a densidade de salas de cinema. Em 2013, o Brasil ocupava apenas a 60º posição internacional, com 75 mil hab/sala. Em 2016, o número caiu para 68 mil hab/sala e permanece na mesma posição (SEBRAE, 2017, p.2). A meta estabelecida pelo PDMA para 2015 era de 61 mil hab/sala. Em 1975, o Brasil tinha uma sala para cada 30 mil habitantes (ANCINE, 2013, p. 72);

✓ A penetração da TV por assinatura. Até 2013, a penetração da TV por assinatura se concentrava nas mesmas classes atendidas pelo cinema. Em 2012, apenas 25% dos lares brasileiros possuíam acesso ao serviço de comunicação audiovisual de *acesso condicionado* (ANCINE, 2013, p. 72). *A Lei 12.485, ao derrubar barreiras e abrir o mercado da TV por assinatura para as empresas de telefonia promoveu a queda de preços e o aumento da oferta desse serviço.*

b) A universalização do acesso aos serviços audiovisuais

Neste eixo, o PDMA aponta para as oportunidades que se abriram para o audiovisual brasileiro com o crescimento do mercado audiovisual no país, um desdobramento do "movimento social e de consumo propiciado pelo aumento da renda da população, em especial o crescimento da classe C[64]" (ANCINE, 2013, p. 74*). É importante notar que o cinema ainda é visto como prática de distinção social. A* pesquisa sobre hábitos dos frequentadores de cinema no Brasil, realizada pelo Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Município do Rio de Janeiro (SEDCMRJ), em abril/maio de 2008, afirma que a Classe C só tem sentimento de pertencimento à Classe Média quando consome "cultura de qualidade", que, segundo os entrevistados pela pesquisa, encontra no cinema o seu principal símbolo (SEDCMRJ apud ANCINE, 2013, p. 74) e que o fator determinante para a escolha da sala de cinema para esta classe não é o conforto ou o sentimento de classe, mas sim a proximidade de sua casa (SEDCMRJ apud DELUCA, 2009, p. 280). *Assim, para que o potencial de consumo da classe que* representa 49% da população,[65] represente também um potencial de inserção de público para o audiovisual no Brasil, é necessária uma desconcentração de salas não só das grandes cidades, como também uma redistribuição geográfica dentro

[64] O PDMA define Classe C como camada da população com renda familiar mensal entre R$1.734,00 e R$ 7.475,00 (ANCINE, 2013, p. 74).

[65] Ver https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/2f309594ba67437ac3419ae5d6e384fd/$File/4536.pdf. Acesso em 12 de março de 2018.

destes centros urbanos, que concentram suas salas em shopping centers. Segundo dados da Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasce), em 2018, das 3.160 salas de cinemas do Brasil, 2.760 estão concentradas em shoppings. [66]

Como resposta à demanda de serviços culturais da então crescente Classe C, o PDMA aponta para a necessidade de uma série de reformas estruturais surgidas pela "pauta de exigências expressivas" desta classe, sobretudo em relação à qualificação dos serviços urbanos, e aponta duas políticas de ampliação do acesso ao audiovisual (ANCINE, 2013, p. 75):

1. Programa Nacional de Banda Larga

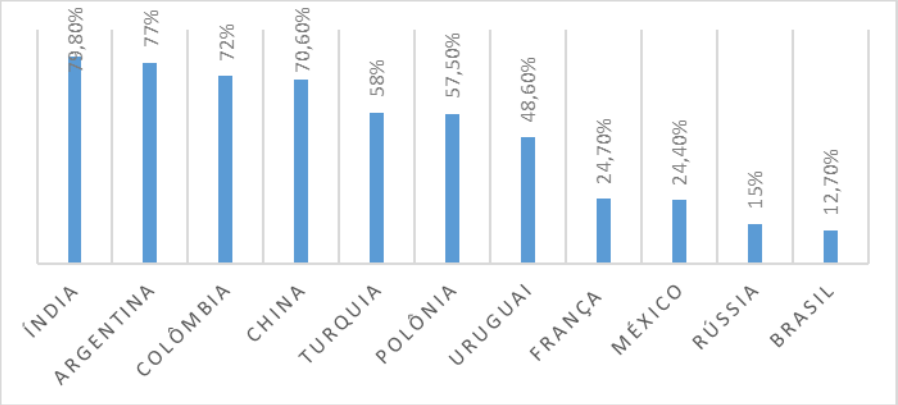
O PDMA estabelece a universalização da banda larga como um dos principais objetivos no campo da infraestrutura, seja pelo caráter estratégico desta tecnologia como veículo de democratização ao acesso de conteúdos audiovisuais, seja pelo seu papel no desenvolvimento econômico do setor. A meta estabelecida pelo Programa Nacional de Banda Larga visava atingir 40 milhões de domicílios brasileiros em 2014, cerca de dois terços do total. Segundo o estudo realizado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), sob os auspícios da Unesco, em 2015, apenas 34,1 milhões dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, o que representa 54% dos domicílios (CETIC, 2016, Online). No entanto, este número não quer dizer que todos estes domicílios possuem assinatura de banda larga. Estudo da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura, disponível no seu site, aponta que neste mesmo ano existiam apenas 8,26 milhões de assinantes. Em 2017 este número subiu para 8,66 milhões de assinantes.[67] Em relação à penetração da TV por assinatura

[66] Ver https://www.abrasce.com.br/monitoramento/desempenho-da-industria.

[67] Ver site da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura: http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp.

nos lares brasileiros com televisão, em 2009 era de apenas 12,7% (ANCINE, 2013, p. 74). Um percentual muito abaixo do potencial brasileiro e bem abaixo de países com perfis socioeconômico e culturais semelhantes. No gráfico a seguir podemos observar que países como Índia (79,8%), Argentina (77%), Colômbia (72%) e Uruguai (48,6%) possuem melhores índices percentuais de penetração do *serviço* de comunicação audiovisual de acesso condicionado

Gráfico 3: Penetração do *serviço* de comunicação audiovisual de acesso *condicionado*



Fonte: Editada pelo autor a partir de dados do PDMA (ANCINE, 2013, p. 72)

2. Programa Vale-Cultura

No momento em que o PDMA foi elaborado, o Programa Vale Cultura ainda estava em fase de tramitação, mas já criava grande expectativa em relação à atração de novos públicos para o audiovisual. O Vale Cultura beneficia trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos e tem o objetivo de possibilitar o acesso a produtos e serviços culturais. Saudado pelo Ministério da Cultura como um destaque entre as políticas de fomento instauradas pelo governo federal, o programa já beneficiou mais de 465 mil trabalhadores e contava, até 2016, com a parceria de 1,2 mil empresas. A meta é atingir três milhões de cidadãos até 2020 (BRASIL, 2016, Online). O Vale Cultura é um benefício de R$ 50,00 mensais que o trabalhador, após acordo prévio, pois a empresa pode descontar uma porcentagem (no máximo 10% para aqueles que recebem entre quatro e cinco salários mínimos) deste valor no salário do trabalhador. Por sua vez, a empresa beneficiária pode descontar do seu Imposto de Renda até 1% sobre a renda devido com base no lucro real trimestral ou no lucro real apurado no ajuste anual.

c) Transformação do Brasil em forte centro produtor e programador de conteúdos audiovisuais

O PDMA estabelece como meta não só o crescimento do mercado audiovisual e do seu acesso, como também o papel estratégico deste setor na economia e na construção simbólica da imagem do país, interna e externamente. Segundo o PDMA,

> Um país com a dimensão geográfica, a posição internacional e a história cultural do Brasil não pode dispensar a hipótese de atuar sobre a indústria de conteúdos, seja pelas externalidades positivas envolvidas, entre elas a influência sobre a imagem do país no exterior, seja pela geração de emprego, renda e desenvolvimento que a atividade audiovisual viabiliza ou, ainda, pela necessidade de refletir sobre o modo de vida e os valores da cultura brasileira. Ter um papel relevante nesse domínio significa organizar e consolidar agentes nas duas principais atividades que agregam valor ao audiovisual: a produção e a programação (ANCINE, 2013, p. 75).

O Plano percebe que não basta apenas crescer enquanto mercado consumidor de audiovisual, mas também afirmar o seu papel enquanto agenciador de conteúdos de modo que a política pública para o audiovisual vá além do financiamento de projetos, valorizando o conjunto de aspectos que dão consistência, regularidade e continuidade para as cadeias produtivas que sedimentam o setor. O PDMA elenca fatores fundamentais para atingir uma maturidade produtiva, como a capacidade gerencial das empresas, a regularidade da produção, a associação e a integração vertical dos agentes, a capacitação técnica e artística dos profissionais, o suporte tecnológico, a disposição para o risco e a competição, a capacidade comercial e de inovação (ANCINE, 2013, p. 76). Para obter respostas positivas nesta empreitada enfatiza três níveis de ações:

a. **Ampliar a produção de conteúdos audiovisuais, em particular o número anual de longas-metragens lançados.** A proposta do PDMA neste nível de ação é a construção de um portfólio "adequado e abrangente" que responda de forma diversificada às crescentes demandas que cada veículo solicita nas suas especificidades. Assim, é necessário um catálogo de títulos que atenda a diferentes formatos para a televisão e novas mídias, que cada vez mais se expandem e tornam-se acessíveis a maioria da população, o que exige uma ação conjunta e harmônica entre produtoras, programadoras e emissoras de TV. Além disso, o PDMA também assinala a importância da inclusão de novos agentes entrantes no mercado, do investimento no crescimento da produção nacional de jogos eletrônicos e do estímulo à pesquisa e de formação desses

projetos e agentes, não só por parte das políticas públicas para o audiovisual, como também por parte das empresas produtoras (ANCINE, 2013, p. 76).

b**. Agregação do conteúdo audiovisual**. Com isso, o Plano se afirma enquanto elemento estratégico, propondo o fortalecimento de programadoras e distribuidoras nacionais, uma das principais demandas do relatório Final do III CBC (CBC, 2000, metas 22 a 26). A proposta é a organização de canais e catálogos de obras de forma que estas empresas possam concorrer num mercado dominado pelo capital estrangeiro. O PDMA sugere como alternativa para este quadro a formação de programadoras competitivas no mercado interno e internacional de TV e vídeo sob demanda (VOD), de forma que estas possam enfrentar as fortes barreiras à entrada de novos agentes, presentes na organização do mercado audiovisual, nas dificuldades de composição dos pacotes e nas restrições ao financiamento pelo mercado publicitário nacional (ANCINE, 2013, p. 76).

c. **Aumento da produção brasileira e a organização de programadoras nacionais fortes.** O PDMA pensa no fortalecimento das programadoras brasileiras de modo estratégico, para que estas empesas sejam um instrumento de inserção do conteúdo produzido por produtoras independentes nacionais. Ou seja, o Aumento da produção brasileira e a organização de programadoras nacionais fortes deve funcionar como parcerias estratégicas na realização e difusão das obras.

4.1. DIRETRIZ GERAL

> DIRETRIZ GERAL: Estabelecer as bases para o desenvolvimento da atividade audiovisual, baseada na produção e circulação de conteúdos brasileiros, como economia sustentável, competitiva, inovadora e acessível à população, e como ambiente de liberdade de criação e diversidade cultural (ANCINE, 2013, p. 81).

A Diretriz Geral do PDMA tem o objetivo de funcionar como uma espécie de fiel da balança que irá equilibrar as duas dimensões do setor, entendidas pelo Plano como vetores para a abordagem dos problemas apresentados:

I. A dimensão que trata da organização econômica do audiovisual: Aquela dimensão que, como vimos no capítulo 2, Stuart Hall chama de centralidade substantiva, “o lugar da cultura na estrutura empírica real e na organização das atividades, instituições, e relações culturais na sociedade, em qualquer momento

histórico particular" (HALL, 1997, p. 16). Esta dimensão tem a criação da demanda por parte do espectador e a autossustentabilidade do setor como finalidades. Segundo o PDMA, esta dimensão tem como objetivo a "estruturação dos serviços culturais exigidos do Estado e dos agentes privados e a sustentabilidade de toda a economia" (ANCINE, 2013, p.81).

II. A segunda dimensão se refere à exigência de diversidade nas obras exibidas: Está naquele campo conceituado por Hall como centralidade epistemológica, definida como a "posição da cultura em relação às questões de conhecimento e conceitualização, em como a cultura é usada para transformar nossa compreensão, explicação e modelos teóricos do mundo" (HALL, 1997, p. 16). Nesta dimensão os principais agentes são os criadores e os produtores culturais. Tem como fim a estruturação dos elementos, de forma que sejam garantidos os "espaços da liberdade de criação e para que a produção e a circulação das obras reflitam a multiplicidade dos olhares e das técnicas" (ANCINE, 2013, p.81).

É importante que percebamos o PDMA como veículo de mediação entre Estado, agentes econômicos e sociedade civil. Nesta arena, o Plano é um instrumento de ordenação burocrática numa área onde a cada novo governo os quadros e estruturas anteriores são constantemente reformuladas por interesses externos aos interesses do setor. Esta falta de institucionalização torna as políticas culturais uma pedra de Sísifo, que a cada nova gestão têm seus quadros e políticas dizimadas e recomeçadas do zero. Neste ponto, o PDMA torna-se mais importante para a institucionalização das políticas públicas para o audiovisual do que o próprio Conselho Superior de Cinema, que, apesar de paritário, possuiu metade do seu corpo formado por ministros de Estado (nove), o que já constrói uma frente única de pensamento em relação ao restante dos membros (seis especialistas e três membros da sociedade civil) e facilita uma possível captura. [68]

[68] O Conselho Superior de Cinema, que já devia se chamar Conselho Superior do Audiovisual, é formado por representantes da sociedade civil e de diversos setores da indústria audiovisual, além de técnicos e dirigentes dos ministérios da Cultura; Relações Exteriores; Justiça; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Comunicações; Fazenda; e Educação, além de representantes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. No final de 2018, o governo Temer reduziu o número de membros do CSC para 15 integrantes, excluiu cinco cineastas que representam associações da classe e nos seus lugares entraram três representantes dos mais poderosos conglomerados transnacionais: Paula Pinha, advogada que representa a Netflix, José Maurício Fittipladi, representante da *Motion Pictures Association – America Latina* (MPA-AL), empresa que representa os interesses dos grandes estúdios norte-americanos na América Latina, e Leonardo Palhares, advogado que representa os interesses do Google, Facebook e Amazon.

Dentro dessa perspectiva, o PDMA elenca sete elementos qualificadores que irão nortear o tipo de desenvolvimento almejado para o audiovisual brasileiro sem perder o equilíbrio das duas dimensões anteriormente citadas (ANCINE, 2013, p. 81):

(a) A ideia de sustentabilidade sugere a existência de empresas e projetos fortes e saudáveis que tornem viável um crescimento duradouro.

(b) A menção à economia competitiva envolve duas conotações diversas e complementares: a referência a obras e serviços audiovisuais que possam disputar o mercado interno e externo; e a observância de organização empresarial e práticas comerciais adequadas a um ambiente de livre concorrência.

(c) A opção pela inovação como fator econômico quer indicar a necessidade de dinamismo na atividade audiovisual, tanto nas obras, serviços e formatos, quanto nos modelos gerenciais e de negócios.

(d) A acessibilidade da população a essa economia coloca a urgência de uma ampliação robusta na oferta de cinema, televisão e banda larga para fruição de todos os brasileiros.

(e) O destaque às obras brasileiras estabelece um princípio de proteção e promoção ao audiovisual produzido no país, salvaguardando seu espaço na exploração do mercado interno.

(f) A menção ao princípio da diversidade cultural lembra, entre outros indicativos, a necessidade de participação dos múltiplos sujeitos e interesses na produção audiovisual para um ambiente de democracia e pluralidade.

(g) Finalmente, a valorização da liberdade de criação põe em destaque a autonomia e a independência dos autores como pilares da atividade audiovisual.

Para o enfrentamento dos problemas elencados no PDMA, que amplia o escopo de ação da política pública estatal em relação às 69 metas do III CBC e aos cinco pontos estabelecidos pelo Sumário Executivo do Gedic, sua diretriz geral irá se desdobrar em doze diretrizes específicas que terão como principais desafios:

1. Expansão vigorosa do mercado interno, não só de cinema como também dos segmentos de TV por assinatura e das operações de vídeo por demanda, a organização e o fortalecimento de programadoras brasileiras são o vetor para um desenvolvimento qualificado dos segmentos e para a ampliação do espaço do conteúdo brasileiro (item 104, p. 81);

2. A ampliação do acesso da população às obras audiovisuais (item 105, p. 82);

3. Reorganização das estruturas, procedimentos e mecanismos de financiamento do setor audiovisual (item 106, p. 82);

4. Ampliar o investimento em inovação, pesquisa e qualificação dos agentes, projetos e obras, assim como nas escolas de cinema e audiovisual (item 106, p. 82);

5. Fortalecer as distribuidoras e programadoras brasileiras, desenvolver suas capacidades e articulação, e propiciar maior acesso a capital que lhes permita disputar as obras brasileiras e distribuí-las com ousadia e habilidade (item 106, p. 82);

6. Promover a integração de circular as obras nos diversos segmentos, integrar cinema e televisão e desenvolver a produção independente (item 106, p. 82);

7. Atender à diversidade regional pela identificação dos seus arranjos produtivos e promover a competitividade das obras e serviços brasileiros e reforçar a estrutura institucional para inserção no mercado internacional (item 106, p. 82);

8. Reconhecer e apoiar a multiplicidade de modelos de negócio e estratégias empresariais nos diversos segmentos do mercado audiovisual (item 106, p. 82);

4.2. AS DIRETRIZES

O PDMA definiu doze diretrizes específicas que irão pautar o debate sobre políticas públicas para o audiovisual na década de 2011 a 2020, sem a pretensão de esgotar o tema nem limitar eventuais alterações. Ademais, funcionando como "vetores principais no debate político proposto pelo Conselho Superior de Cinema" (ANCINE, 2013, p. 82). Cada diretriz é dividida em metas específicas que, por sua vez, são divididas em indicadores. Cada indicador parte de um número base, que é este indicador no ano de 2010, e a partir deste número são estabelecidas duas metas a serem alcançadas nos anos de 2015 e 2020.

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;

Deste total de doze diretrizes, iremos fazer uma análise de dez delas, tendo em vista os objetivos deste estudo. Duas delas ficarão fora da análise, são elas:

A Diretriz 5 (Capacitar os agentes do setor audiovisual para a qualificação de métodos, serviços, produtos e tecnologias) e a Diretriz 12 (Ampliar a participação do audiovisual nos assuntos educacionais), pois seus dados não estão vinculados à proposta desta tese, que estuda os resultados da política pública desenvolvida a partir do III CBC e do Gedic enquanto mecanismos de produção, distribuição e difusão do audiovisual

brasileiro. Sem tirar o mérito e a importância da capacitação de agentes do setor e da sua ação enquanto instrumento educacional, para uma maior objetividade desta empreitada é necessário o foco nas ações ligadas ao desenvolvimento do setor na sua dimensão econômica, na sua regulação e no aceso do cidadão a obras produzidas com recursos públicos. A prova disso é que a aferição de resultados das diretrizes 5 e 12 são de responsabilidades de órgãos externos à Ancine, cujos resultados de 2015, primeiro ano estabelecido como referência pelo PDMA, ainda não estão disponíveis.

4.3. DIRETRIZ 1: Ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema

A primeira diretriz se volta para um dos maiores problemas do cinema brasileiro desde a década de 90: a exibição. Dividida em nove metas, esta diretriz tem como principal objetivo a expansão do parque exibidor e a desconcentração regional das salas de cinema. Antes de analisarmos esta diretriz e seus resultados, cabe uma breve explanação histórica a respeito destes dois pontos nevrálgicos do circuito exibidor no Brasil. Vale destacar também a modernização das salas, meta que encontra na digitalização universal do parque exibidor sua principal razão.

Desde o seu auge, em 1975, quando o circuito nacional de salas atingiu a sua cumeeira, com 3.276 salas, o número de cinemas brasileiros entrou numa linha descendente até o ano de 1995, quando o parque exibidor foi reduzido a 1.033 salas. Com a entrada no mercado dos cinemas multiplex, em centros comerciais, o mercado exibidor ganha novo folego, mas cada vez mais se concentra, não apenas nos grandes centros, como também em áreas específicas de acesso a uma parcela restrita da população destas urbes. Esta concentração também vai encontrar ressonância na programação de filmes. Ora, as salas múltiplas, dentro de um ambiente de ode ao consumo como os shopping centers, não só exibem filmes para um público com poder de consumo, como também vende uma série de produtos nos seus fast foods. Este comércio paralelo à exibição de filmes responde pela maior parte dos lucros deste empreendimento. Ainda que, em valores absolutos, a maior parte do dinheiro que entra nas caixas registradoras das salas multiplex em todo o planeta tenham como origem a venda de ingressos, após descontar as despesas com publicidade, apenas 50% deste dinheiro vai parar na conta bancária exibidores, que possuem altos custos operacionais. Os outros 50% são divididos entre distribuidores e produtores, oscilando entre 20% e

30% para cada, a depender do filme e do contrato estabelecido entre ambos (BALLERINI, 2012, p.52). Assim, a receita com seus fast foods, que possuem uma margem de lucro de cerca de 80%, é onde está o segredo do sucesso deste negócio, que tem na venda de pipocas sua ponta de lança. Segundo o professor William T. Harris, do Departamento de Economia da Universidade de Delaware (EUA), os lucros com a venda de pipoca podem chegar até a 10.000% (VASCONCELOS, 2010, Online).

Esta explanação nos ajuda a compreender a lógica que pauta o funcionamento destas salas múltiplas de exibição. Antes de qualquer coisa, os filmes devem compor um ambiente de consumo e atrair consumidores potenciais para o seu fast food, o que homogeneíza sua programação em torno daquilo que é chamado "filme pipoca", que tem no *blockbuster* de Hollywood seu ícone maior. Juntando isso ao fato destes complexos serem empresas transnacionais com interesses acionários que as unem aos grandes estúdios de Hollywood e ao fato de os preços dos ingressos e da sua localização se tornarem mais dois obstáculos ao acesso da maior parte da população, podemos inferir que uma obra que não atenda a determinados paradigmas e horizonte de expectativas estabelecidos por um determinado cinema comercial tem poucas chances de entrar no circuito sem a obrigação imposta pela reserva de cotas e, o mais difícil ainda, dobrar uma semana na sua programação.

Este é um fenômeno mundial e o seu crescimento deu-se com a mesma volúpia de uma rede fast food, como afirmou André Gatti. Segundo este pesquisador, na França, em dez anos, os complexos de salas de cinema concentraram mais de 40% da renda do mercado francês. No Reino Unido não foi diferente, aumentando a participação na venda de ingressos de 54 milhões, em 1984, para 139 milhões, em 1997 (DIAS, 2008, Online). No Brasil este horizonte ainda ganha contornos mais incisivos se pensarmos que a Retomada da produção cinematográfica no Brasil se deu concomitante à chegada dos multiplex. Para uma cinematografia que no início da década se encontrava num cenário de terra arrasada, com o corte abrupto do financiamento estatal e a extinção de todos os órgãos de apoio e fiscalização do setor, e com sua produção reduzida a três filmes em 1992, torna ainda mais difícil a entrada do filme brasileiro num circuito comercial competitivo e concentrado como este.

Como veremos nas tabelas a seguir, as metas desta diretriz têm como foco a expansão do circuito comercial e da venda de bilhetes (metas 1, 5 e 7); a digitalização do parque exibidor (metas 2 e 6), e a desconcentração regional das salas (metas 3 e 4).

A diversificação do modelo de exibição, que apesar de lembradas nesta diretriz nas metas 8 e 9, com a diversificação do modelo de operação das salas de cinema e a ampliação da rede de cinemas públicos, não tiveram seus dados divulgados. Segundo a agência, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" (ANCINE, 2018, Online), o que já revela um descaso com estas metas que têm importância estratégica para a difusão de filmes produzidos com recursos públicos que não encontram espaço no mercado comercial, um dos principais problemas deste elo da cadeia cinematográfica. Esta resposta da Ancine vai se repetir em muitas metas ao longo desta pesquisa, mas uma política pública não pode prescindir de uma coleta e monitoramento de dados eficiente e dentro do prazo proposto se deseja reivindica este nome.

Em relação à expansão do circuito comercial de salas e da venda de bilhetes, indicadores que representam a dimensão econômica do audiovisual naquilo que ela tem de mais sedutor para empresários e agentes do setor, os números afirmam o êxito desta política. Estes números pululam nos discursos efusivos de gestores da Ancine e do Ministério da Cultura, independente do norte das correntes partidárias às quais estejam atrelados os seus mandatos ou indicações dos seus cargos, e se tornam a base da defesa do investimento e do retorno financeiro proporcionado pelo setor audiovisual. Como podemos ver nas tabelas abaixo, os indicadores quando não são alcançados estão sempre muito próximos das marcas a serem perseguidas, sendo que em alguns casos são até superadas, como no caso "Média de salas por complexo" (tabela 3) e a "Renda Bruta de Bilheteria total" (tabela 6).

Distantes dos multiplex e dos *blockbusters* hollywoodianos, o parque exibidor continua cada vez mais exíguo nas pequenas cidades do interior. Ainda que o número de municípios brasileiros com salas de cinema subiu de 381 em 2010 para 388 em 2015, este indicador ficou bem abaixo da meta projetada de 670 cidades com salas de exibição. Mas o pior indicador é o de "Percentual de crescimento do número de municípios com sala", com o cumprimento de apenas 4% da meta. Com uma demanda de custos cada vez maiores de infraestrutura técnica e de poder de consumo do seu público alvo, as salas de cinemas não encontram condições de sobrevivência em pequenas cidades, o que não só elimina a possibilidade da experiência de assistir a um filme no cinema de populações inteiras, como também priva cidadãos de um ato ao qual

todos têm direito segundo a constituição: "o pleno exercício dos direitos culturais" (Constituição do Brasil, 1988, art. 125).

O Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro de 2016, elaborado pelas Ancine, aponta que apenas cinco cidades com menos de 20 mil habitantes possui cinema em 2016, sendo que em 2009 este número era de dez cidades. Este mesmo estudo afirma que em 2009 existiam 226 salas em municípios com população entre 20 mil e 100 mil moradores. Em 2016 este número cai para 214. O panorama só começa a mudar com cidades entre 100 mil e 500 mil moradores, subindo de 585 salas em 2009 para 1.124 em 2016. Em cidades com mais de 500 mil moradores o aumento é ainda mais expressivo: o número de cinemas sobe de 1.288 em 2009 para 1.817 em 2016 (ANCINE, 2016, p. 72).

Ainda que exista um pesado investimento público nos setores de produção e exibição de filmes, como no caso do Fundo Setorial do Audiovisual, o que estes números nos mostram é que com a disseminação de um modelo de cinemas que exige salas com alto padrão tecnológico, investimentos em fast foods que irão ter papel preponderante nos lucros destes empreendimentos e a necessidade de uma arquitetura que demanda centros comerciais onde possam ser construídas salas múltiplas que apartam populações inteiras, sem potencial de consumo, da experiência de assistir a um filme na sala escura. Segundo o anuário, em 2016, 5.187 cidades sem salas de cinema no Brasil, o que corresponde a 44,9% da população brasileira residem em cidades onde não existem salas de cinema (ANCINE, 2016, p. 78). O pior indicador por região é o do Nordeste, onde apenas 2,9% das cidades possuem salas, com um índice de 116.155 habitantes por sala de cinema. No Brasil, em 2016, este índice é de 65.226 habitantes por sala (ANCINE, 2016, p. 78). A meta projetada pelo PDMA para 2015 era de 61 mil habitantes por sala.

Em relação à modernização dos cinemas, a meta principal, 100% de salas digitalizadas, foi alcançada em 2016.[69]

[69] Ver Informe de Mercado da Ancine – Informe anual 2016: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/cinema/pdf/informe_exibicao_2016_0.pdf.

Meta 1.1. Expandir o circuito comercial de cinema

Tabela 15: Expansão do circuito comercial de cinema

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultado 2015	Cumprimento da meta
Número de salas do circuito comercial de cinema	2.206	3.250	4.500	3.005	92%
Número de salas acrescidas ao circuito comercial no ano	104	250	250	172	69%
Quantidade de poltronas do circuito comercial de cinema	463.000	650.000	900.000	601.000	92%
Número de complexos comerciais de cinema do país	662	850	1.100	742	87%
Média de salas por complexo	3,33	3,82	4,09	4,04	106%
Índice nacional de habitantes por sala de cinema	89.000	61.000	45.000	68.036 hab/ sala	90%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 1.2. Ampliar o investimento na implantação e modernização de cinemas

Tabela 16: Investimento em implantação e modernização de cinemas, em milhões de reais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultado 2015	Cumprimento da meta
Investimento anual em salas de cinema	206 milhões	423 milhões	514 milhões	ND	_

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine: “Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador”.[70]

Meta 1.3. Aumentar o número de municípios brasileiros com complexos cinematográfico

Tabela 17: Municípios com complexos cinematográficos

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de municípios brasileiros com salas de cinema	381	565	670	388	69%
Percentual de crescimento do número de municípios com salas (sobre 2010)	Não se aplica	48,30%	75,90%	1,83%	4%
Número de municípios com até 100 mil habitantes com salas de cinema	179	269	358	160	59%
Percentual dos municípios com até 100 mil habitantes com salas de cinema	3,40%	5,10%	6,80%	4,32%	85%
Percentual dos municípios com 100 mil a 500 mil habitantes com salas de cinema	67%	100%	100%	71,50%	72%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online)

[70] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz01eResultados.pdf

Os indicadores "Número de municípios brasileiros com salas de cinema, estratificados por população" e "Participação dos municípios brasileiros com salas de cinema em cada grupo de municípios estratificados por população" não possuem dados de 2010 nem metas para 2015 e 2020.

Meta 1.4. Reduzir as diferenças regionais e estaduais na atividade de exibição de cinema

Tabela 18: Habitantes por sala em cada região

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Índice regional de habitantes por sala: Norte	165.000	82.000	50.000	90.065	91%
Índice regional de habitantes por sala: Nordeste	200.000	108.000	60.000	126.816	85%
Índice regional de habitantes por sala: Centro-Oeste	72.000	56.000	42.000	59.853	94%
Índice regional de habitantes por sala: Sudeste	65.000	48.000	40.000	51.653	93%
Índice regional de habitantes por sala: Sul	76.000	55.000	42.000	65.391	84%
Índice de descentralização estadual da rede exibidora	14,4	**5**	**6**	5,99	83%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

O indicador "Índice regional de habitantes por sala de cinema (IHS regional)" não possui dados de 2010 nem metas para 2015 e 2020.

Meta 1.5. Ampliar o número de bilhetes vendidos por ano

Tabela 19: Ingressos vendidos por ano, em reais

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número total de bilhetes	134,8	175	220	172.943.242	99%

vendidos	milhões	milhões	milhões		
Renda Bruta de Bilheteria total	R$ 1,260 bilhão	R$ 2,117 bilhões	R$ 3,238 bilhões	R$ 2,350 bilhões	111%
Taxa de frequência anual média de sessões de cinema por habitante	0,69	0,88	1,07	0,84	95%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 1.6. Número de salas com projeção digital

Tabela 20: Salas com projeção digital

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de salas com projeção digital	264	3.000	4.500	2.874	96%
Número de salas com projeção digital 3D	264	813	1.125	1.190	146%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 1.7. Ampliar o número de exibidores com mais de 100 salas

Tabela 21: Exibidores com mais de cem salas

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de grupos exibidores nacionais com mais de 100 salas	1	6	8	4	67%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 1.8. Diversificar o modelo de operação das salas de cinema

Tabela 22: Itinerância

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de projetos ou salas de cinema itinerante em operação	ND	10	20	ND	-
Número anual de municípios atendidos pelo circuito itinerante de cinema	ND	300	500	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" [71]

Meta 1.9. Ampliar a rede de cinemas públicos

Tabela 23: Salas de propriedade pública

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de salas de cinema de propriedade pública	ND	150	300	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[72]

4.4. 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 das programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nesses segmentos de mercado

Nesta diretriz estão concentradas as metas para o desenvolvimento do mercado de TV paga e vídeo por demanda (VOD). Com a entrada em vigor da lei 12.485, a partir de setembro de 2012, o mercado de atividades de programação e empacotamento no

[71] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz01eResultados.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018

[72] Ver: Idem.

âmbito do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) sofreu um impacto de modo decisivo para a circulação de conteúdos nacionais na televisão por assinatura e também para o aumento de assinantes. A lei estabeleceu um marco regulatório para a atividade e a cobrança da Condecine através das cotas de conteúdo impôs a exibição de conteúdos brasileiros no horário nobre destas TVs, como vimos no capítulo 3.

As tabelas a seguir não deixam dúvidas do êxito desta lei em relação à produção de conteúdo e expansão do mercado de programadoras e canais brasileiros. Com exceção das metas ligadas ao tempo de exibição de conteúdos brasileiros, todas as metas que estão vinculadas ao serviço de TV paga são contempladas de forma satisfatória, quando não superadas com generosidade, como no caso do "Número de programadoras brasileiras de TV por assinatura" (meta 2.1) e a quantidade de longas-metragens e obras seriadas brasileiros independentes veiculados nos canais brasileiros de espaço qualificado (meta 2.6).

No caso do número de assinantes, que superou a meta em 203% (meta 2.2.), a abertura do mercado para as empresas de telecomunicações nacionais e estrangeiras barateou o serviço incluindo um universo de consumidores que se encontravam excluídos não só pelos valores cobrados anteriormente como também pela expansão da oferta em um número bem maior de municípios. Numa dupla hélice, a entrada destas empresas ampliou também a cobrança da Condecine, que passou a incidir sobre as empresas de telecomunicações que, potencialmente, possam oferecer o serviço de TV paga. Esta Condecine, cujo valor é remetido para as ações do FSA, incrementou de forma incisiva o orçamento global do Fundo, saindo de R$ 216.305.011 em 2011 para R$ 992.757.366 em 2015[73]. Em relação ao tempo global (metas 2.6 e 2.7), ainda que estejam abaixo da meta, superam a cota de tela exigida pela lei 12.485, 10.080 horas anuais, com bastante folga.

Vídeo por demanda

Em 2012, quando o PDMA foi aprovado pelo Conselho Superior de Cinema, os serviços de streaming e vídeo por demanda[74] já demonstravam alto poder

[73] Ver https://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/orcamento-global-anual.

[74] Streaming é todo conteúdo transmitido, via internet, que pode ser visto durante a transferência. Ou seja, não precisa completar o download para começar a vê-lo. Ex. Netflix, Amazon, Youtube, Sportify, HBOGo. Vídeo por demanda é todo conteúdo que está disponível independente de conexão com a internet. É um conteúdo que fica disponível no seu acervo.

competitivo, mas ninguém imaginaria que em tão pouco tempo estes serviços não só enterrariam de vez as videolocadoras, já cambaleantes naquele momento, como também representariam uma concorrência real e estabeleceriam um novo modelo de negócios para os grandes estúdios de Hollywood, que se mantiveram hegemônicos em todos os elos da cadeia audiovisual desde o início do século passado. Basta lembramos que a finada Blockbuster, líder mundial no setor de locação de vídeos domésticos, se recusou a pagar 50 milhões de dólares pela Netflix, em 2000. Menos de duas décadas depois, a Netflix está avaliada em 140 bilhões de dólares, enquanto a Blockbuster fechou as portas em 2013. Hoje, gigantes do streaming, como a já citada Netflix e a Amazon, produzem seus próprios filmes, possuem contratos de exclusividades com estrelas de Hollywood e estreiam seus filmes fora das salas de cinemas.

No Brasil, como veremos nas metas 2.8 e 2.9, o serviço permanece carente de regularização e sem dados disponíveis para um monitoramento, fiscalização e regulação. Ainda que o Conselho Superior de Cinema tenha decretado o tema como prioridade desde 2017, a discussão em torno da sua tributação, estabelecimento de cotas e a participação mais efetiva de obras brasileiras no catálogo pouco evoluiu em relação aos países europeus, que desde 2010 regulam e tributam este serviço. Na França, incide um imposto de 2% sobre a receita líquida em benefício do fundo setorial e estabelece cotas de 60% de obras europeias, sendo que destas 40% francesas (ANCINE, 2017, p. 5). Na Itália as cotas são de 20% de obras europeias em relação a quantidade de horas contidas no catálogo e o investimento de 5% da receita líquida em obras europeias, seja na produção ou licenciamento (ANCINE, 2017, p. 8). Na Espanha a obrigação de cotas é de 30% das horas do catálogo dedicadas a obras europeias, sendo que 50% destas devem ser veiculas em qualquer língua oficial da Espanha. Além disso, 5% do total de receitas obtidas no ano anterior devem ser direcionados para produção e licenciamento de obras europeias e a metade destes investimentos deve ser direcionada a produções independentes (ANCINE, 2017, p. 10).

Nos Estados Unidos o serviço de streaming ou OTT (*over the top*), serviços de áudio e vídeo via internet, não sofre qualquer tipo de regulação, mas os estados e municípios podem taxar transações feitas pela internet. Na América do Sul, assim como o Brasil, a maioria dos países ainda estão em fase de discussão em torno da regulação deste serviço. Na Argentina chegou-se a estabelecer, em 2014, uma taxa de taxa de 3% sobre a renda bruta proveniente de assinatura de serviços de streaming de audiovisual, e

de aluguel ou compra de conteúdos digitais em geral, que no ano seguinte foi suprimida. Atualmente, está sendo estudada uma lei "que buscará fundir e atualizar a legislação para serviços audiovisuais e de telecomunicações" (ANCINE, 2017, p. 17).

No Brasil, durante a gestão de Pola Ribeiro à frente da Secretaria do Audiovisual, em 2015-2016, foi criada a plataforma "Quero ver Cultura", que disponibilizaria conteúdos nacionais gratuitamente às 14 milhões de famílias beneficiadas com o bolsa-família, o que segundo o secretário teria um "potencial de impacto de até 60 milhões de pessoas" (SANTANA, 2018). Esta plataforma chegaria a cada família através do kit "Quero Ver Cultura", contendo conversor, controle remoto e uma antena a ser adaptada na casa do beneficiado, que serviria não só para acessar os conteúdos brasileiros da plataforma, como também acessar serviços disponibilizados pelo Estado, como vagas de emprego, consultas médicas, serviços bancários. Com o impeachment de Dilma Rousseff, às vésperas de ser implantado e com recursos aprovados no FSA de 20 milhões de reais, o projeto foi abortado.

Esta plataforma tem como aspectos positivos a inclusão de milhões de cidadãos e a difusão de um enorme catálogo de produções brasileiras que se encontram em estado ocioso, sem possibilidades de exibição no circuito comercial e fora do circuito de festivais e mostras. O que nos chama a atenção foi o desinteresse da classe cinematográfica por este projeto que não só coloca o cinema brasileiro numa das janelas que mais crescem em todo o mundo, o streaming, algo que países como Argentina e Chile já estão fazendo uso, como também pela possibilidade de comunicação destes filmes com um público completamente apartado das salas de cinema. Em entrevista concedida ao autor desta tese, Pola Ribeiro confirma que nunca foi procurado por cineastas, produtores e até mesmo gestores para a retomada do projeto. Ao contrário, segundo Ribeiro, a classe reagiu mal, como também havia reagido de forma negativa em relação à lei 12.485. Para Pola, o criador do audiovisual no Brasil se vê como autor, "eu crio, eu roteirizo, eu dirijo, eu fico desempregado até o novo projeto" (SANTANA, 2018).

Mais uma vez a discussão sobre mecanismos de financiamento da produção e reserva de cotas de comercialização de exibição supera o debate em torno da formação de público e da democratização do acesso aos bens culturais produzidos com dinheiro público. Como alertou Pola Ribeiro, o realizador prefere ficar "desempregado" até o próximo projeto do que buscar modelos alternativos de exibição. Ou seja, ele é

remunerado no momento da produção e assim que termina de o seu filme vai se dedicar a outro projeto, que novamente irá remunerá-lo independente da sua performance nas bilheterias ou da sua difusão enquanto produto cultural que deseja a interlocução com o público. É evidente a importância da regulação e taxação do vídeo por demanda, um mercado que em 2016 movimentou no Brasil 352,30 milhões de dólares, mais do que a Argentina e o México juntos[75], o que coloca o país na oitava posição entre os principais mercados de todo planeta. A cobrança de uma Condecine específica e a reserva de tela neste veículo são medidas importantes para o desenvolvimento e a autossuficiência do setor audiovisual, mas o seu potencial enquanto instrumento de difusão de conteúdos e inclusão da maior parte da população que não podem frequentar as salas de exibição são pilares da política pública para o audiovisual no Brasil. Ao menos nos seus discursos, como deixa claro este Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual ao atribuir como sua missão a circulação de conteúdos brasileiros e o acesso da população a estas obras na sua Diretriz Geral (ANCINE, 2013, p. 105).

Meta 2.1. Ampliar o número de empresas brasileiras programadoras de canais de TV por assinatura

Tabela 24: Programadoras brasileiras de TV por assinatura

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de programadoras brasileiras de TV por assinatura	6	15	20	43	287%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.2. Ampliar o número de canais de TV por assinatura programados por TV por assinatura

Tabela 25: Canais brasileiros em TV por assinatura

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de canais brasileiros de espaço	6	30	50	19	63%

[75] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz02eResultados.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.

qualificado					
Proporção dos canais brasileiros de espaço qualificado sobre o total	3,50%	12,00%	14,30%	9,27%	77%
Número de assinantes dos canais brasileiros de espaço qualificado	ND	75 milhões	200 milhões	152.225.359 assinantes	203%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta.2.3. Ampliar a oferta de canais na TV por assinatura

Tabela 26: Canais comerciais

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número total de canais comerciais disponíveis	ND	250	350	205	82%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.4. Ampliar o número de canais dedicados a filmes e obras seriadas

Tabela 27: Canais de filmes e seriados

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de canais com programação baseada em filmes e obras seriadas	ND	100	150	42	42%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.5. Ampliar o número de empresas brasileiras programadoras e organizadoras de catálogos de vídeo por demanda

Tabela 28: Empresas brasileiras programadoras e organizadoras de catálogos de VoD

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de empresas brasileiras com serviços pagos de vídeo por demanda	4	10	20	ND	-
Quantidade média de obras audiovisuais brasileiras independentes por catálogo	ND	200	400	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.6. Ampliar o espaço da produção brasileira independente nos canais brasileiros de espaço qualificado de televisão por assinatura

Tabela 29: Produção brasileira independente em canais por assinatura brasileiros

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculadas nos canais brasileiros de espaço qualificado	ND	3.435	7.080	6.477	189%
Tempo de exibição das obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculadas nos canais brasileiros de espaço qualificado	ND	55.826	115.050	27.832	50%
Participação das obras brasileiras independentes nas grades de programação (tempo exibição nos canais BR EQ)	ND	33,40%	41,30%	Sem dados disponíveis na ANCINE para mensuração do indicador.	Sem dados disponíveis na ANCINE para mensuração do indicador.
Quantidade de longas-metragens brasileiros independentes veiculados nos canais brasileiros de espaço qualificado	ND	573	1.180	984	172%
Tempo de exibição dos longas brasileiros independentes veiculados nos canais brasileiros de espaço qualificado	ND	24.334	50.150	16.537	68%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.7. Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculadas nos canais de televisão por assinatura não classificados como canais brasileiros de espaço qualificado

Tabela 30: Obras seriadas e outros formatos independentes para televisão

Indicadores	2010	Meta	Meta	Resultados	Cumprimento

		2015	2020	2015	da meta
Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculadas nos canais de televisão por assinatura não classificados como canais brasileiros de espaço qualificado	ND	5.817	12.472	4.158	71%
Tempo de exibição de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculadas nos canais de televisão por assinatura não classificados como canais brasileiros de espaço qualificado	ND	38.694	87.616	16.543	43%
Participação das obras brasileiras independentes nas grades de programação (tempo de exibição nos canais não classificados como canais brasileiros de espaço qualificado	ND	3,20%	5,20%	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador.	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador.
Quantidade de longas-metragens brasileiros independentes veiculados nos canais não classificados como brasileiros de espaço qualificado	ND	397	899	276	70%
Tempo de exibição dos longas brasileiros independentes veiculados nos canais não classificados como brasileiros de espaço qualificado	ND	16.866	38.192	7.725	46%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 2.8. Ampliar a quantidade de obras brasileiras comercializadas por serviços de vídeo por demanda

Tabela 31: Obras brasileiras comercializadas por VoD

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de canais com programação baseada em filmes e obras seriadas	ND	1.200	5.600	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" [76].

Meta 2.9. Ampliar a quantidade de obras disponíveis em dois ou mais provedores de vídeo por demanda

Tabela 32: Obras disponíveis em dois ou mais provedores de VoD

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de obras brasileiras independentes disponíveis em dois ou mais provedores de vídeo por demanda	ND	400	800	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[77].

Meta 2.10. Ampliar o número de municípios com serviços de três ou mais distribuidoras de TV por assinatura não coligadas

Tabela 33: Municípios com três ou mais distribuidoras de TV por assinatura

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de municípios com serviços estruturados de três ou mais distribuidoras de TV por assinatura não coligadas	6	40	100	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" (ANCINE, 2018, Online).

4.5. DIRETRIZ 3: Fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros

[76] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz02eResultados.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.

[77] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz02eResultados.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.

Esta diretriz pode ser resumida em dois objetivos: I. Ampliação da participação das distribuidoras nacionais (metas 3.2; 3.3; 3.7; 3.8; 3.9) e II. Ampliação da oferta e demanda de filmes brasileiros em salas de cinema (metas 3.1; 3.4; 3.5; 3.6). Podemos afirmar que estes objetivos estão imbricados de tal forma que o sucesso do primeiro impulsionará o segundo. A distribuição é o elo de ligação entre a produção e a exibição de uma cadeia que se estabelece em torno do produto audiovisual. A responsável pela circulação do filme nas salas de exibição e diversas janelas ancilares (TV paga e aberta, streaming, VOD), espaços cada vez mais importantes não só para a dimensão econômica da cultura, como também na dimensão simbólica e de cidadania, ampliando a possibilidade de difusão de conteúdos entre aqueles que não podem pagar o preço dos ingressos ou vivem em cidades onde inexistem salas de cinema. Esta intermediação entre produtor e exibidor tem como ponta de lança a articulação de técnicas de comercialização e divulgação, algo que cada vez demanda mais investimento. Em estudo encomendado pelo BNDES, Paulo Sérgio Almeida e Pedro Butcher estimaram em R$ 1,5 milhão o custo com comercialização e divulgação de um filme brasileiro em 2003, algo que demandaria, pelo menos, 900 mil espectadores para a recuperação do investimento (ALMEIDA e BUTCHER, 2003, p. 46)

A distribuição de filmes no Brasil sempre foi o calcanhar de Aquiles da cadeia cinematográfica, algo que foi amplificado com o fim da Embrafilme. Setor historicamente dominado pelas distribuidoras norte-americanas, que até o ano de 2007 arrecadavam cerca de 95% da bilheteria nacional (SANTANA, 2007, p. 45) vem sofrendo mudanças desde a década de 90. Para André Gatti, o cenário construído entre os anos de 1990 e 2003, portanto, lastreado na Lei do Audiovisual, era de "desnacionalização da distribuição comercial do filme brasileiro" e "transformações nos sistemas de distribuição e exibição de produtos audiovisuais" (GATTI, 2005, p. 329). Um cenário, como caracteriza o próprio pesquisador, mais à frente no mesmo texto, "de caráter econômico concentracionista" e "nocivo para o produtor independente brasileiro". No seu artigo 3, a Lei do Audiovisual propõe uma parceria com as distribuidoras internacionais ao renunciar a parte do imposto devido sobre a remessa de recursos enviados ao exterior, caso a empresa se torne investidora em filme de produtor independente brasileiro previamente aprovado na lei supracitada[78]. Ou seja, ela se torna

[78] O Artigo 3° fixa o limite para renúncia fiscal do imposto de renda sobre as remessas para o exterior dos lucros decorrentes da exploração das obras audiovisuais estrangeiras no Brasil em 70% do imposto devido, cuja alíquota é de 35% sobre o valor remetido. Além disso, a partir de 2002, a distribuidora

coprodutora da obra e tem interesse na sua exibição, outro setor dominado hegemonicamente pelas *majors* de Hollywood. Se por um lado, esta "parceria" extremamente sedutora para as distribuidoras internacionais se mostrou eficiente ao inserir o filme nacional coproduzido pelas distribuidoras internacionais, majoritariamente de viés comercial, num circuito de exibição que se mostrava hostil, por outro, vai fazer emergir mais uma contradição da legislação cinematográfica brasileira, ao tornar o financiamento do cinema nacional dependente da ocupação de mercado pelo cinema americano. Afinal, quanto mais a bilheteria estivesse concentrada nas mãos das distribuidoras internacionais, maior seria o investimento em coproduções com filmes brasileiros através da lei do Audiovisual.

Até o ano de 2010 o mercado de distribuição de filmes brasileiros é dominado por empresas internacionais. Em 2009, os filmes brasileiros distribuídos por empresas nacionais obtiveram um público de apenas 5.577.395, com uma renda de R$ 47.621.083,98, enquanto as distribuidoras internacionais faturaram com o filme brasileiro no mesmo ano R$ 81.661.927,45 pagos por um público de 10.181.957. A partir de 2010 este quadro se inverte e se mantém até os dias de hoje, com o domínio do mercado de distribuição do filme brasileiro por parte de empresas nacionais que também abocanham maior parte do público e das bilheterias proporcionadas por estes filmes[79], sendo responsáveis por 75% da renda bruta de bilheteria dos filmes brasileiros (meta 3.3). Neste ano um único filme distribuído por uma empresa nacional, Tropa de Elite 2, foi responsável pela venda de 10.736.995 ingressos, o que colaborou muito para o sucesso desta meta. Ao analisarmos as tabelas abaixo podemos perceber que a participação de distribuidoras nacionais no lançamento e na bilheteria de filmes brasileiros tem obtido resultados, às vezes, até acima do planejado, como nas metas 3.3 e 3.6, mas que a participação de filmes brasileiros nas bilheterias deixa muito a desejar (metas 3.1 e 3.5). Em relação ao fortalecimento das distribuidoras nacionais, reivindicação do III CBC e do Gedic, merece destaque o consórcio Paris/ Downtown filmes, que responde, desde 2012, por mais de 60% do público dos filmes brasileiros lançados, chegando a 79,9% em 2016 (ANCINE, 2017, p. 48).

---

internacional que utilizasse o artigo 3 também ficaria isenta da taxa de 11% cobrada pela Condecine, que acabara de ser criada.

[79] Ver https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2201_0.pdf. Acesso em 03 de junho de 2018.

Se no primeiro objetivo destacado nesta análise, a "ampliação da participação das distribuidoras nacionais (metas 3.2; 3.3; 3.7; 3.8; 3.9)" podemos afirmar que os indicadores são satisfatórios e respondem de forma convincente aos números estipulados pelos indicadores, não podemos dizer o mesmo do segundo objetivo, "ampliação da oferta e demanda de filmes brasileiros em salas de cinema". Ao analisarmos as metas 3.1; 3.4; 3.5; 3.6, que dão conta da performance dos filmes brasileiros em salas de cinema nesta diretriz, nos mostra que o cenário em 2015 até regrediu em relação a 2010, que pese neste ano o lançamento de Tropa de Elite 2, mas mesmo assim fica evidente o fracasso desta política na ocupação de salas de cinemas pelo filme brasileiro de forma sistêmica, mas com uma performance bastante satisfatória em relação aos filmes com maior apelo comercial que possuem por traz de si a coprodução com empresas de radiodifusão. Estas empresas, Globofilmes e Record, disponibilizam como contrapartida o seu potente aparato midiático e, no caso da Record, também seu braço religioso que, segundo o site da Igreja Universal do Reino de Deus, conta com nove milhões de fiéis[80]. Para ilustrar a importância da parceria com estas emissoras de televisão, as 25 maiores bilheterias deste século possuem coprodução com uma destas empresas. Nos indicadores da meta 3.1, a ampliação da participação dos filmes brasileiros no segmento de salas de exibição**,** todos os indicadores não só ficaram muito distantes da meta estabelecida, como também recuaram em relação ao ano de 2010. Exceção feita à renda bruta, que se deve ao fato do aumento do preço dos ingressos e não ao aumento de bilhetes vendidos, que teve uma redução de mais de 2,2 milhões de ingressos.

Na meta 3.5, "Aumentar o número de filmes brasileiros com mais de 100 mil bilhetes vendidos", fica claro esta discrepância. Enquanto o indicador "número anual de filmes brasileiros com mais de 500 mil bilhetes vendidos" fica bem próximo da meta estipulada (12 filmes), com nove filmes, sendo que destes, seis superaram a marca de um milhão de bilhetes vendidos e todos estrearam em mais de 400 salas simultaneamente (ANCINE, 2016, p. 100- 103). Já o indicador "número anual de filmes brasileiros com 100 mil a 500 mil bilhetes vendidos" fica bem aquém do planejado (quatro filmes) e atinge apenas metade do número de 2010 (oito filmes). Ainda que o número de salas tenha aumentado progressivamente nos últimos anos, estas salas estão concentradas em centros comerciais que privilegiam o filme-pipoca. O que se agrava

[80] Ver https://www.universal.org/noticias/o-segredo-da-universal. Acesso em 03 de junho de 2018.

ainda mais se levarmos em conta que o circuito exibidor de 3.005 salas (números de 2015) é inundado por lançamentos de *blockbusters* que chegam a ocupar simultaneamente 1.356 salas, com o no caso de "Vingadores: Era de Ultron" (ANCINE, 2016, p.12). Ou seja, um único filme ocupou mais de um terço das salas brasileiras e neste mesmo ano, segundo este mesmo anuário publicado pela Ancine com dados de 2015, das 20 maiores bilheterias o filme que estreou em menor número de salas foi "Uma noite no museu 3", ocupando 610 salas. Podemos perceber que a ocupação de salas simultaneamente aliada a um forte plano de publicidade e marketing do filme vai ser determinante para sua performance nas bilheterias e continuidade em cartaz. Para um filme de orçamento médio é fundamental o tempo em cartaz, já que não conta com poderoso aparato de publicidade dos *blockbusters* e depende do "boca a boca" para atrair público. Indo mais além, dos 129 filmes lançados, 80 filmes tiveram público abaixo de 50 mil espectadores; 99 abaixo de 20 mil; 89 abaixo de 10 mil; 49 tiveram público abaixo de mil pessoas; 24 abaixo de 500 pessoas. Chama à atenção o filme "Onde Borges tudo vê", de Taciano Valério, distribuído pela Lume Filmes, que estreou em apenas uma sala, cujo público foi de apenas 11 pessoas e a renda bruta de R$10,00 (ANCINE, 2016, p. 101). Sem qualquer julgamento de mérito dos filmes, estes números refletem equívocos de uma política pública que ainda se concentra no ato de produzir e prescinde os outros elos da cadeia. Segundo o atual ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, nos últimos dez anos 89% do investimento em audiovisual através do FSA foram concentrados no setor de produção, enquanto os elos de distribuição e desenvolvimento disputaram estes 11% (LEITÃO, 2017, Online).[81] Este fato vai ficar evidente na meta 3.6, "ampliar a oferta de filmes brasileiros", na qual os indicadores "Quantidade anual de filmes brasileiros lançados por distribuidoras brasileiras" e "Quantidade anual de salas com estreia de filme brasileiro" dobram em relação à 2010. O único indicador que fica bem abaixo do número estipulado é o de filmes lançados em mais de 100 salas.

Por fim, as metas relacionadas à parceria entre distribuidoras e produtoras (metas 3.7, 3.8, 3.9) não possuem dados disponibilizados pela Ancine.

[81] Nesta equação Sá Leitão "desprezou" o elo de exibição que através do programa "Cinema perto de você", administrado pelo MINC/ SAV, mas que conta com recursos do FSA e linha de créditos do BNDES e investiu entre 2008/2016 R$ 752.365.932. Ver: https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202016.pdf., p.46.

Meta 3.1. Ampliar a participação dos filmes brasileiros no segmento de salas de exibição

Tabela 34: Filmes brasileiros em salas de exibição

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Taxa de participação do filme brasileiro sobre as receitas de bilheteria	17,93%	22%	30%	11,81%	54%
Taxa de participação do filme brasileiro sobre o número de bilhetes vendidos	19,05%	24%	32,70%	13,00%	54%
Número de bilhetes vendidos pelos filmes brasileiros	25,7 milhões	42 milhões	72 milhões	22.485.736 (22,5 mi)	54%
Renda Bruta de Bilheteria dos filmes brasileiros	R$ 226 milhões	R$ 465 milhões	R$ 970 milhões	R$ 277.679.147,86 (R$ 277 milhões)	60%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 3.2. Ampliar a participação das distribuidoras brasileiras sobre a renda bruta de bilheteria e o número de bilhetes vendidos

Tabela 35: Participação de distribuidoras brasileiras/renda bruta e ingressos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Renda Bruta de Bilheteria dos filmes de distribuidoras brasileiras	R$ 352 milhões	R$ 723 milhões	R$ 1,574 bilhão	557.239.447	77%
Taxa de participação das distribuidoras brasileiras em bilhetes vendidos	29,00%	35%	50%	24,60%	70%
Taxa de participação das distribuidoras brasileiras na renda bruta de bilheteria	27,90%	34,10%	48,60%	23,70%	70%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online)

Meta 3.3. Ampliar a participação das distribuidoras brasileiras na bilheteria dos filmes brasileiros

Tabela 36: Participação de distribuidoras nas bilheterias

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Taxa de participação das distribuidoras brasileiras em bilhetes vendidos para filmes brasileiros	75%	76,20%	83,30 %	85,90%	113%
Taxa de participação das distribuidoras brasileiras na renda bruta de bilheteria dos filmes brasileiros	75%	76,20%	83,30 %	85,40%	112%
Participação dos bilhetes vendidos para filmes brasileiros de distribuidoras brasileiras sobre o resultado total das distribuidoras brasileiras	49,30%	52,20%	54,60 %	45,42%	87%
Participação das receitas obtidas por filmes brasileiros de distribuidoras brasileiras sobre a RBB obtida pelas distribuidoras brasileiras	48,50%	49,10%	54,60 %	42,50%	87%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 3.4. Aumentar o número de filmes brasileiros lançados em salas de cinema

Tabela 37: Filmes brasileiros em salas de cinema

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de filmes brasileiros de longa-metragem lançados em salas de cinema	75	130	170	129	99%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 3.5. Aumentar o número de filmes brasileiros com mais de 100 mil bilhetes vendidos

Tabela 38: Filmes brasileiros com mais de 100 mil bilhetes vendidos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de filmes brasileiros com mais de 500 mil bilhetes vendidos	7	12	30	9	75%
Número anual de filmes brasileiros com 100 mil a 500 mil bilhetes	8	12	20	4	33%

vendidos					

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 3.6. Ampliar a oferta de filmes brasileiros

Tabela 39: Oferta de filmes brasileiros

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade anual de filmes brasileiros lançados por distribuidoras brasileiras	64	100	130	124	124%
Quantidade anual de salas com estreia de filme brasileiro	4.063	9.800	13.000	8.940	91%
Quantidade anual de longas-metragens brasileiros lançados em mais de 100 salas	ND	30	40	18	60%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 3.7. Ampliar o pré-licenciamento de projetos pelas distribuidoras

Tabela 40: Pré-licenciamento de projetos pelas distribuidoras

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de filmes realizados com pré-licenciamento para as distribuidoras	ND	12	20	ND	-
Montante investido por distribuidoras brasileiras em produções brasileiras	ND	35 milhões	85 milhões	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração destes indicadores"[82].

Meta 3.8. Ampliar a participação das distribuidoras no desenvolvimento de projetos de produção

[82] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%203%20completa.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.

Tabela 41: Distribuidoras em projetos de produção

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de ações de desenvolvimento de projetos de produção com participação de distribuidoras	ND	24	40	ND	-
Montante investido pelas distribuidoras em desenvolvimento de projetos	ND	2,4 milhões	4 milhões	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador" [83].

Meta 3.9. Ampliar o planejamento de carteiras de projetos pelas distribuidoras

Tabela 42: Carteiras de projetos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de distribuidoras brasileiras com planejamento de carteira plurianual de filmes	ND	5	6	ND	-
Composição média das carteiras de filmes das distribuidoras, por ano de lançamento	ND	6	12	ND	-
Quantidade média de produtoras participantes da carteira de filmes das distribuidoras	ND	8	20	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador". [84]

[83] Ver: Idem.

[84] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%203%20completa.pdf. Acesso em 22 de maio de 2018.

4.6. 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.

I) Nesta diretriz, as metas se concentram na I) ampliação da veiculação de longas-metragens produzidos por produtoras independentes nos veículos de televisão aberta e por assinatura (metas 4.1; 4.2; 4.3; 4.4): e no II) fortalecimento de produtoras independentes (metas 4.4; 4.5; 4.6 e 4.9). A meta 4.7, "aumentar o número de filmes brasileiros lançados em salas de cinema", já foi analisada na diretriz de número 3 (meta 3.4). Tendo em vista os objetivos deste estudo, as metas 4.8, "ampliar a produção de curtas-metragens" e as metas que vão de 4.11 a 4.16, que estão vinculadas aos segmentos de games e publicidade, também não serão analisadas.

Durante décadas cinema e televisão se mantiveram afastados e, historicamente, as políticas culturais não investiram numa tentativa de aproximação mais consistente entre o cinema brasileiro e os demais campos audiovisuais, o mínimo que se pode esperar de uma política cultural que tem como prioridade a sedimentação de uma "indústria cinematográfica"[85], expressão que perpassa todo o discurso do Ministério da Cultura desde a sua criação. Este é mais um problema estrutural do cinema brasileiro. José Mário Ortiz Ramos já havia detectado na década de 70 a dificuldade da aproximação do cinema e da publicidade. Para Ramos, além das dificuldades materiais de aproximação dos dois campos, que foram incentivados de modo bem distinto pelo Estado, que tinha interesse em manter o cinema dependente do poder estatal, havia as concepções ideológicas que colocavam em choque o conceito de arte, caro aos cineastas, e de entretenimento e mercado, força motriz do campo da publicidade (RAMOS, 2004, p. 37). Em relação à televisão também não foi muito diferente, com o preconceito dos cineastas, que a consideravam uma atividade meramente "comercial", produtora de mercadorias, em contraponto com o valor artístico do cinema e da "liberdade de autoria" reivindicada por cineastas egressos de uma classe média dos cineastas, como explicam Jean-Claude Bernardet e Maria Rita Galvão.

> O Cinema Novo reivindicava para o cinema brasileiro a "liberdade de autoria": um cineasta não é verdadeiramente um

[85] Uma exceção a esta bifurcação é a ação de documentaristas que construíram suas carreiras no cinema e atuaram em programas de televisão, notadamente Globo Shell especial e Globo Repórter, na década de 70.

> “autor” se não puder expressar livremente as suas ideias, da forma que escolher, do ponto de vista que lhe parecer mais correto. O que de forma alguma significa descompromisso com a realidade social [...], mas apenas recusa de submeter-se à imposição de uma linha política pré-determinada, qualquer que ela fosse (GALVAO; BERNARDET, 1993, p. 151).

De outro lado, sem qualquer regulamentação restritiva, a televisão importava filmes e *soap-operas* produzidos nos Estados Unidos a preços bem mais cômodos e mais próximos dos conceitos de entretenimento e diversão da indústria televisiva, e investia maciçamente na produção da sua própria dramaturgia, tornando as telenovelas um fenômeno nacional e o Brasil, onde o cinema sempre foi uma atividade cambaleante, um dos países que mais consomem sua própria dramaturgia. Ao contrário dos países europeus e dos Estados Unidos, que até a década de 90 limitava a produção de conteúdo das televisões em 30% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, p. 36- 37), a televisão aberta se instaurou no Brasil sem uma regulamentação no que tange à sua produção e exibição de conteúdo. Este ambiente foi propício para a hegemonia de um grupo televisivo que verticalizou a cadeia produtiva, produzindo, distribuindo e exibindo os programas produzidos pela própria rede, e para a compra indiscriminada de filmes e séries norte-americanas que, com custos amortizados no mercado interno, eram comercializadas a preços bem mais baratos que os produtos nacionais.

Ainda que com o fracasso do processo Ancinav, já analisado no capítulo 3, e a única regulamentação imposta à televisão aberta remonte ao Decreto 544, no ano de 1962, que estabelece a exibição de no mínimo de 25 minutos por semana de filmes nacionais, a dublagem de filmes estrangeiros e a obrigatoriedade da apresentação de duas horas e meia de programação "ao vivo" por "período" (SIMIS, 1992, p. 218), cresceu significativamente, como demonstra a tabela da meta 4.2, “ampliar a veiculação de longas-metragens brasileiros nos canais de televisão aberta”. Em 2001, dos três mil filmes exibidos na TV aberta, apenas 90 foram produções nacionais, sendo que 50 foram exibidos pela TV Cultura e quarenta pela Globo. As TV’s Record e SBT não exibiram nenhum filme nacional naquele ano (REIMÃO, 2005, p. 96).

Já na TV por assinatura, os números das tabelas 4.1 e 4.3 não deixam dúvidas quanto ao êxito dessa política, que tem sido também um dos principais instrumentos de fortalecimento das produtoras independentes, através de editais no PRODAV (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro), voltados para produção e licenciamento de conteúdos para televisão. Entre os anos de 2009 e 2017 foram

investidos R$ 607.829.703,00, em 901 projetos nas linhas de produção para televisão do Prodav (linhas 01,02, 08, 09, 10, 11 e 12). Porém, de todas as linhas de investimento do FSA, a de produção para TV apresenta um retorno de apenas de 13,6%, enquanto a de produção para cinema foi de 23% (ANCINE, 2017, p. 24). A tabela 36, cuja meta é "ampliar o número de empresas produtoras independentes com produção regular" mostra números bem convincentes deste fortalecimento. No entanto, estas empresas ainda carecem de uma carteira plurianual de filmes, sobretudo, para se firmar num ambiente industrial como a televisão. O indicador "número de produtoras independentes com planejamento de carteira plurianual de filmes" (meta 4.10), que expressa o nível de planejamento das ações das produtoras independentes brasileiras, ficou bem aquém da meta proposta, com apenas 14 empresas construindo este planejamento, enquanto a meta era de 25. Ademais, podemos dizer que houve o fortalecimento de produtoras independentes, através de editais de produção e licenciamento constantes através do Prodav, mas a profissionalização destas empresas, no que tange a uma estrutura industrial, com uma carteira de produções planejada e retorno de investimento ainda há um longo caminho a percorrer.

Meta 4.1. Ampliar a veiculação de longas-metragens brasileiros nos canais comerciais de televisão por assinatura

Tabela 43: Longas brasileiros em canais por assinatura

Indicadores	**2010**	**Meta 2015**	**Meta 2020**	**Resultados 2015**	**Cumprimento da meta**
Número de longas-metragens brasileiros independentes exibidos pelos canais comerciais de TV por assinatura	ND	969	2.079	1.350	139%
Quantidade anual de salas com estreia de filme brasileiro	ND	41.201	88.342	25.927	63%
Quantidade anual de longas-metragens brasileiros lançados em mais de 100 salas	ND	2,10%	3,2%	2,87%	137%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.2. Ampliar a veiculação de longas-metragens brasileiros nos canais de televisão aberta

Tabela 44: Longas brasileiros em televisão aberta

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de longas-metragens brasileiros independentes exibidos pelas redes nacionais de TV aberta	233	300	450	262	87%
Tempo de exibição de longas-metragens brasileiros independentes pelas redes nacionais de TV aberta	518	663	995	637	96%
Participação dos longas-metragens brasileiros independentes no tempo total de programação de longas-metragens nas redes nacionais de TV aberta	ND	7,60%	8,50%	17,80%	234%
Número de longas-metragens brasileiros independentes exibidos pelos canais públicos de televisão aberta	153	200	300	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração
Tempo de exibição de longas-metragens brasileiros independentes pelos canais públicos de televisão aberta	344	442	663	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.3. Ampliar o espaço da produção independente de televisão nos canais comerciais de televisão por assinatura

Tabela 45: Produção independente de TV em canais por assinatura

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculados pelos canais comerciais de TV por assinatura	ND	9.252	19.552	10.517	114%
Tempo de exibição de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculados pelos canais	ND	94.519	202.666	35.985	38%

comerciais de TV por assinatura					
Participação das obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão na programação dos canais comerciais de TV por assinatura	ND	4,70%	7,20%	4%	91%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.4. Ampliar o espaço da produção independente nos canais de televisão aberta

Tabela 46: Produção independente em TV aberta

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculados pelas redes nacionais de TV aberta	ND	3.066	6.132	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração
Participação das obras brasileiras independentes nas grades de programação das redes nacionais de TV aberta	ND	3,20%	6.5%	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração
Quantidade de obras seriadas e outros formatos brasileiros independentes produzidos para televisão, veiculados pelos canais públicos de TV aberta	ND	1.314	2.628	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração
Participação da produção independente nas grades de programação das TVs públicas	ND	6,90%	13,90 %	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração	Não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.5. Expandir o mercado de licenciamentos de conteúdos audiovisuais

Tabela 47: Licenciamentos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de obras brasileiras independentes com licenças comercializadas em mais de dois segmentos de mercado	ND	1.303	5.848	595 %	46%
Número de obras brasileiras	ND	189	1.002	754	399%

independentes com licenças comercializadas mais de uma vez no mesmo segmento de mercado					

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.6. Ampliar o número de empresas produtoras independentes com produção regular

Tabela 48: Produtoras independentes com produção regular

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de produtoras independentes com, ao menos, três filmes lançados nos últimos três anos	12	18	25	22	122%
Quantidade de produtoras com, ao menos, três obras produzidas para TV nos últimos três anos, com duração mínima total de 150 minutos	ND	30	60	157 %	523%
Quantidade de produtoras com receita bruta anual de licenciamento de obras independentes superior a R$ 10 milhões	ND	10	20	ND	ND

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.7. Aumentar o número de filmes brasileiros lançados em salas de cinema

Tabela 49: Filmes brasileiros lançados em salas de cinema

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de filmes brasileiros de longa-metragem lançados em salas de cinema	75	130	170	129	99%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.8. Ampliar a produção de curtas-metragens

Tabela 50: Produção de curtas-metragens

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta

Número anual de curtas-metragens brasileiros exibidos em mostras e festivais	250	400	600	474	119%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.9. Ampliar a produção independente destinada à televisão

Tabela 51: Produção independente para a televisão

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de obras brasileiras independentes com licenças comercializadas em mais de dois segmentos de mercado	ND	10	20	947	41%
Número de obras brasileiras independentes com licenças comercializadas mais de uma vez no mesmo segmento de mercado	ND	2.313.	6.452	2.696	179%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 4.10. Ampliar o planejamento de carteiras de projetos pelas produtoras independentes

Tabela 52: Carteiras de projetos/produtoras independentes

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de produtoras independentes com planejamento de carteira plurianual de filmes	ND	25	40	14	56%
Composição média das carteiras de filmes das produtoras independentes	ND	4	5	5,5	138%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

As metas seguintes (de 4.11 a 4.17) fazem parte dos segmentos de "publicidade" e "games", portanto, seus dados não são relevantes para os objetivos desta pesquisa.

4.7. 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.

Como vimos no capítulo 3, nos seus primeiros anos, a Ancine vai funcionar efetivamente como arrecadadora da Condecine, gestora da Lei do Audiovisual e regulamentadora do setor, através de instruções normativas. Só a partir de 2006, após reforçar os seus quadros com dois concursos; a implantação do Fundo Setorial do Audiovisual (2006) e, sobretudo, da Lei 12.485 (2011), podemos dizer que a agência passa a desempenhar funções de regulação e fomento direto, indo além do mero papel de administradora dos mecanismos de incentivo e da sua regulamentação através de atos normativos. Mas é justamente após o incremento de recursos no FSA, com a Condecine Telecom, criada pela Lei 12.485, que a Ancine vai se caracterizar mais como uma agência fomentadora que também regula, o que me parece uma "auto captura", como já foi explanado no capítulo anterior.

A criação das agências reguladoras, que despontam no governo FHC como um modelo a ser seguido em meio a uma série de privatizações, tem o objetivo de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social e, principalmente, oferecer credibilidade aos investidores privados (FORNAZARI, 2005, P. 41). Nesta diretriz as metas são fundamentadas em torno da ação regulatória enquanto garantia do acesso ao conteúdo audiovisual, do fortalecimento do conteúdo brasileiro, da promoção da diversidade, e da produção e difusão do conhecimento.

Analisando as tabelas abaixo podemos perceber que as ações da Ancine obtiveram êxito no monitoramento das cotas para cinema e televisão fechada e na implantação da agenda regulatória da Lei 12.485 (metas 6.1, 6.2 e 6.6). Mas há um descaso com dados relativos à acessibilidade (metas 6.3 e 6.4), aos sistemas de dados relativos aos conteúdos veiculados em TV aberta e vídeo por demanda (meta 6.5), em relação à evolução do modelo normativo para a atividade audiovisual relativo às condutas infrativas à ordem econômica (meta 6.7), ao sistema de controle de bilheteria (meta 6.8) e a de hábitos de consumo de conteúdos audiovisuais (meta 6.11). Ou seja,

em relação a esta diretriz, a Ancine se configura como uma agência de monitoramento do cumprimento de cotas e da agenda regulatória da Lei 12.485.

Meta 6.1. Regulamentar e implantar os instrumentos regulatórios previstos pela Lei Nº 12.485

Tabela 53: Instrumentos regulatórios

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação da agenda regulatória da Lei Nº 12.485	-	100%	100%	77%	77%
Nível de implantação da cota de exibição obrigatória na TV por assinatura	-	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.2. Ampliar a diversidade dos filmes ofertados ao público

Tabela 54: Filmes ofertados

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação da agenda regulatória da Lei Nº 12.485	ND	12	20	8	67%
Nível de implantação da cota de exibição obrigatória na TV por assinatura	0,92	Acima de 0.95	Acima de 0,95	0,97	102%
Quantidade anual de filmes latino-americanos lançados no Brasil	ND	20	40	9	45%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.3. Ampliar a acessibilidade dos portadores de necessidades especiais ao cinema.

Tabela 55: Acessibilidade nos cinemas

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de salas com espaço para cadeirantes	ND	3.000	4.500	2.772 %	92%
Número de salas com sistema de apoio	ND	200	500	0	0%

ou programação para as pessoas com deficiência auditiva					
Número de salas com sistema de apoio às pessoas com deficiência visual	ND	150	400	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.4. Ampliar a fruição de televisão pelas pessoas com deficiência visual

Tabela 56: Programação com audiodescrição

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Tempo médio de programação semanal da televisão aberta com ferramenta de audiodescrição	-	6	20	ND	ND

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "este indicador possui como fonte outro órgão"[86].

Meta 6.5. Implantar sistemas de dados relativos aos conteúdos veiculados em TV aberta, TV por assinatura e vídeo por demanda

Tabela 57: Sistema de dados

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de integração das cabeças de redes nacionais de TV aberta ao sistema de dados	_	100%	100%	ND	-
Nível de integração das emissoras de TV aberta ao sistema de dados	_	70%	100%	ND	-
Nível de integração dos canais de TV por assinatura ao sistema de dados	_	100%	100%	95%	95%
Nível de integração das programadoras de vídeo por demanda ao sistema de dados	_	100%	100%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração dos indicadores onde constam resultados de 2015 "ND"[87].

[86] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf

[87] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf

Meta 6.6. Reduzir a inadimplência no cumprimento da cota de tela no cinema

Tabela 58: Inadimplência

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Taxa de inadimplência da obrigação de cota de tela pelos complexos de cinema	-	Máximo de 15%	Máximo de 10%	4,20%	357%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.7. Estabelecer orientação sobre condutas e procedimentos de investigação das infrações à ordem econômica na atividade audiovisual

Tabela 59: Guia de orientação contra condutas infrativas

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de elaboração do guia de orientação (condutas infrativas à ordem econômica no audiovisual)	-	100%	100%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador."[88].

Meta 6.8. Implantar sistema de controle de bilheteria

Tabela 60: Sistema de controle de bilheteria

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação do Sistema de Controle de Bilheteria	-	100%	100%	0%	0%
Número de complexos com sistema de controle de bilheteria implantado	-	3.250	4.500	0	0%

[88] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 25 de junho de 2018.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "o Sistema de Controle de Bilheteria – SCB foi regulamentado pela Instrução Normativa ANCINE nº 123, de 22 de dezembro de 2015, tendo sido efetivamente implantado em 2016"[89]. Portanto, não é possível mensurar esta meta.

Meta 6.9. Regulamentar a gestão de direitos sobre conteúdos audiovisuais realizados com recursos incentivados

Tabela 61: Modelo regulatório para obras com recursos incentivados

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação do modelo regulatório para as obras destinadas à televisão realizadas com recursos incentivados	-	100%	100%	0%	0%
Nível de implantação do modelo regulatório para os filmes realizados com investimento incentivado de distribuidoras	-	100%	100%	0%	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.10. Instituir mecanismo de classificação de empresas com base na sua estrutura, capacidade gerencial, planejamento e desempenho

Tabela 62: Modelo regulatório para televisão com recursos incentivados

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação do modelo regulatório para as obras destinadas à televisão realizadas com recursos	-	100%	100%	100%	100%

[89] Ver: : https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 25 de junho de 2018.

incentivados

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 6.11. Realizar pesquisas de mercado e de consumo relativas às atividades audiovisuais

Tabela 63: Pesquisa de mercado e de consumo

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de desenvolvimento de pesquisa anual de hábitos de consumo de conteúdos audiovisuais	-	100%	100%	ND	-
Nível de desenvolvimento de pesquisa sobre o mercado de trabalho na atividade audiovisual	-	100%	100%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

4.8. DIRETRIZ 7: Aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado

Sem dúvida, a *prima donna* das políticas públicas para o audiovisual no Brasil, o financiamento da atividades audiovisual chega a confundir-se com uma política cultural para o setor. No texto de apresentação dos resultados desta diretriz, o PDMA afirma que "o financiamento público é fator especialmente relevante para a exequibilidade das metas, além de apontar as atividades que apresentam dificuldades para um desenho financeiro mais efetivo" (ANCINE, 2018, online). Em seguida, identifica como elemento prioritário para o desenvolvimento do cinema no Brasil a ampliação do parque exibidor; como elemento estratégico a distribuição dos filmes brasileiros sobre a atuação das distribuidoras nacionais e a Lei 12.485 e o programa Brasil de Todas as Telas[90] como catalisadores da diversificação das atividades financiadas. No entanto, não aponta de forma objetiva "as atividades que apresentam dificuldades para um desenho financeiro mais efetivo".

[90] Lançado em 2014, "Brasil de Todas as Telas" foi um programa abastecido com recursos do FSA que financiava diferentes modalidades de operação financeira e articulava parcerias público privadas e propunha novos modelos de negócios para o setor audiovisual. Em 2018, foi substituído pelo programa "Cultura gera Futuro".

"Sem clareza sobre o que se pretende realizar, não há sistema de suporte que possa ser considerado razoavelmente efetivo" (ANCINE, 2018, online). Eu complemento esta frase afirmando que sem o monitoramento de indicadores das metas estabelecidas é impossível ter clareza sobre o que se precisa realizar para atingir tais metas. Como já foi dito anteriormente neste estudo, uma política pública que reivindica este nome não pode prescindir de dados para seu monitoramento e modelagem. Dos 28 indicadores desta diretriz, 12 não possuem dados disponíveis na Ancine para sua mensuração.

Ainda que na apresentação dos resultados desta diretriz, o texto aponte como prioridade ampliação do parque exibidor, fica evidente a concentração das metas no campo da produção. Das 18 metas, dez tem como objeto a produção (7.1; 7.1; 7.4; 7.5; 7.6; 7.11; 7.12; 7. 13; 7.16; 7.18). Apenas duas metas estão voltadas para a distribuição (7.4 e 7.5); duas para a exibição; cinco para o FSA (7.2; 7.3; 7.7; 7.10; 7.15); uma para jogos eletrônicos (7.17) e duas são de responsabilidades de órgãos externos ao Ministério da Cultura (7.8 e 7.9).

A inexistência de dados compromete a avaliação sobre o investimento privado no setor (meta 7.1) e a diversificação de fontes de investimentos para a produção e distribuição de filmes, como a criação de fundos regionais e estaduais (metas 7.7) ou linhas de crédito, que, neste caso, nem chegaram a ser criadas (meta 7.4). A produção de filmes foi alavancada com os recursos e editais constantes do FSA. Indo além destes indicadores, podemos perceber que o número de projetos aprovados para a produção não para de crescer, passando de 59 filmes para cinema em 2010 para 149 em 2017. No caso da TV o aumento é ainda mais impressionante, o que se explica com a implementação da Lei 12.485, que passa a vigorar plenamente em 2013. Se em 2010 foram produzidos apenas cinco filmes com recursos do FSA para a TV, em 2013 este número salta para 39 e chega a 177 em 2015[91]. Ou seja, a produção para a TV é o nicho que mais cresce hoje na política audiovisual brasileira. O que se deve a ação harmônica e complementar do FSA e da Lei 12.485, que não só ampliou os recursos do FSA, com a criação da Condecine Telecom, como também criou cotas para o conteúdo audiovisual brasileiro na TV fechada. Além disso, ainda reduziu os preços da assinatura de serviços

[91] Ver: https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/projetos/quantidade-projetos. Acesso em 26 de junho de 2018.

de acesso condicionado, o que aumentou consideravelmente o número de assinantes da TV fechada no país, que saltou de 9,8 milhões em 2010 para 19, 1 milhões em 2015[92].

Em relação ao financiamento de longa-metragens para exibição nas salas de cinema não se repete uma relação harmônica e complementar entre os elos de produção, distribuição e exibição. Enquanto número de filmes produzidos não para de subir, a curva em relação ao público para estes filmes não acompanham esta evolução, oscilando ano a ano e dependendo de performances arrebatadoras nas bilheterias de algum *blockbuster* nacional. Em alguns casos, com números bastante controversos, como no caso do filme "Os Dez mandamentos – o filme" (2016). Com ingressos esgotados para sessões com salas vazias[93], este filme produzido pela TV Record, cujo proprietário é o bispo Edir Macedo, líder e fundador da Igreja Universal do Reino de Deus, foi responsável por mais de um terço dos bilhetes vendidos para filmes brasileiros (ANCINE, 2016, p. 10). Apesar da participação crescente do número anual de longas-metragens distribuídos com participação do FSA (meta 7.2) e do aumento de recursos investidos pelo Fundo na distribuição de filmes brasileiros (ANCINE, 2017, p. 46), o *market share* das distribuidoras nacionais na renda bruta vem decaindo ano a ano. Se em 2009 a participação das distribuidoras brasileiras era de 23, 2%, chegando a 30,9% em 2012, a partir de então não para de cair: 30,7% em 2013; 26,7% em 2014; 23,8% em 2015; 22,2% em 2016; 20,1% em 2017[94].

Em relação à difusão de filmes, pouca atenção é dada a janelas alternativas de exibição, como streaming e o VOD, que poderiam funcionar como importantes instrumentos de difusão para os filmes médio e de baixo orçamento que não encontram espaços no disputado circuito de exibição, dominado por *blockbusters* hollywoodianos. Como demonstram os indicadores da meta 7.14 (Ampliar o consumo de cinema e vídeo

---

[92] Dados da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura. Disponível em: http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp. Acesso em 26 de junho de 2018.

[93] Ver matérias nos principais jornais e portais de notícias do país: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/04/1759482-os-dez-mandamentos-bate-recorde-de-bilheteria-esgotando-salas-vazias.shtml ; https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2016/04/11/interna_diversao_arte,526753/os-dez-mandamentos-maior-bilheteria-do-pais-com-salas-vazias.shtml; https://cultura.estadao.com.br/noticias/cinema,nas-salas-visitadas-pelo-estado-no-fim-de-semana--pouca-gente-via-os-os-dez-mandamentos,10000014311 ; https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/estreia-de-os-dez-mandamentos-tem-ingressos-esgotados-algumas-salas-vazias-18562845 ; https://cinema.uol.com.br/album/2016/01/28/sessao-vazia-de-os-10-mandamentos-vira-piada-na-internet.htm?mode=list&foto=1

[94] Ver: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_distribuicao_2017.pdf. Acesso em 27 de junho de 2018.

doméstico por meio do Vale-Cultura), sem dados disponíveis, o que é recorrente em qualquer diretriz quando o indicador se refere ao VOD, e a meta e 7.18 (Instituir linha financeira para a produção de conteúdos audiovisuais para internet) cujo nível de implantação foi de 0%. Ainda que esta diretriz não tenha nenhum indicador voltado especificamente para as salas de cinemas, é válido analisar alguns dados. As salas de exibição, sobretudo os complexos, chegando a 3.223 salas em 2017, o que nos lembra o "Anuário de exibição" da Ancine, se aproximando "do recorde alcançado na década de 70, em que o país possuía 3.276 salas de exibição". No entanto, em 1975 a população brasileira era 107, 6 milhões, o que representa uma sala para cada 30 mil habitantes, enquanto em 2017, a população brasileira era de 207,7 milhões, o que representa uma sala para pouco mais de 63,4 mil habitantes. Em abril de 2018 a Ancine comemora o recorde de 3.279 salas de cinema em funcionamento no Brasil. Destas, pouco menos de um terço, 1.038 salas estão no estado de São Paulo; 1.739 estão no sudeste, e 511 no sul. Ou seja, sobram 1.029 salas espalhadas pelos outros 19 estados brasileiros, número menor que o de salas em São Paulo[95].

Meta 7.1. Ampliar o investimento privado na produção independente de cinema e televisão

Tabela 64: Investimento privado em produção independente de cine e tv

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Participação média dos recursos privados no orçamento total das produções audiovisuais brasileiras independentes	ND	40%	55%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[96].

Meta 7.2. Aumentar os investimentos do Fundo Setorial do Audiovisual

[95] Ver: https://public.tableau.com/profile/oca8662#!/vizhome/SalasdeCinemanoBrasil_0/Painel1. Acesso em 27 de junho de 2018.

[96] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 26 de junho de 2018.

Tabela 65: Aumento de investimentos do FSA

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de obras audiovisuais produzidas com participação do FSA	22	217	395	69	32%-
Número anual de longas-metragens distribuídos com participação do FSA	8	50	100	44	88%
Número acumulado de salas implantadas com participação do FSA	6	600	1.200	249	42%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.3. Taxa média de retorno dos investimentos do FSA

Tabela 66: Retorno de investimentos do FSA

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Expressa a média do retorno financeiro das operações realizadas na modalidade investimento do FSA	_	_	_	ND	_
Garantir retorno dos investimentos do FSA - Produção	ND	25%	30%	26,68%	107%
Garantir retorno dos investimentos do FSA - Distribuição	ND	80%	100%	0,00%	0%
Garantir retorno dos investimentos do FSA - Exibição	ND	80%	100%	1,15%	1%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração do indicador: "Expressa a média do retorno financeiro das operações realizadas na modalidade investimento do FSA"[97].

Meta 7.4. Instituir linhas de crédito à produção e distribuição de audiovisual

Tabela 67: Linhas de crédito

[97] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação das linhas de crédito para produção e distribuição de filmes para cinema	_	100%	100%	0	0%
Nível de implantação das linhas de crédito para produção de obras	_	100%	100%	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, não é possível mensuras esta meta, pois: "Não há linhas de crédito para produção e distribuição"[98].

Meta 7.5. Ampliar a proporção dos valores reembolsáveis sobre o total dos recursos públicos disponíveis para produção e comercialização de obras audiovisuais

Tabela 68: Ampliação de valores reembolsáveis

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Participação dos recursos reembolsáveis sobre o total de recursos públicos disponíveis para produção e comercialização de obras audiovisuais	31%	50%	75%	57%	114%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.6. Ampliar a participação das emissoras e programadoras de televisão no financiamento das obras independentes

Tabela 69: Emissoras e programadoras financiando obras independentes

Indicadores	2010	Meta	Meta	Resultados	Cumprimento

[98] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%207%20-%20completa.pdf. Acesso 26 de junho de 2018.

		2015	2020	2015	da meta
Participação das emissoras e programadoras de TV nos orçamentos da produção independente	ND	35%	45%	78%	222%
Número de obras independentes produzidas com recursos das televisões	ND	253	527	154	61%
Montante aportado pelas televisões na produção independente	ND	434 milhões	1,283 bilhão	R$ 142.758.646,55	33%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.7. Instituir fundos audiovisuais estaduais e regionais

Tabela 70: Fundos audiovisuais estaduais e regionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de fundos regionais ou estaduais criados	-	2	4	ND	-
Montante investido pelos fundos audiovisuais regionais e estaduais	-	147 milhões	311 milhões	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta"[99].

Meta 7.8. Incrementar as compras públicas de obras audiovisuais para a rede de ensino público

Segundo a Ancine: "Este indicador possui como fonte outro órgão"[100].

Meta 7.9. Implantar o Fundo de Incentivo à Inovação Audiovisual

Segundo a Ancine: "Este indicador possui como fonte outro órgão"[101].

[99] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf , Acesso 28 de junho de 2018.
[100] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf , Acesso 28 de junho de 2018.
[101] Ver: Idem.

Meta 7.10. Ampliar o crédito e o investimento para a aquisição de equipamentos audiovisuais

Tabela 71: Aquisição de equipamentos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação de linha de crédito para aquisição de equipamentos	-	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.11. Ampliar os mecanismos de suporte financeiro automático ao audiovisual

Tabela 72: Mecanismos de suporte financeiro automático

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Montante anual aplicado no sistema de financiamento automático	R$ 9,3 milhões	R$ 130 milhões	R$ 419 milhões	R$ 80 milhões	62%
Número de empresas beneficiadas pelo sistema de suporte automático	-	50	100	28	56%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.12. Estender o sistema de financiamento automático à produção independente destinada à televisão

Tabela 73: Extensão do sistema de financiamento automático

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação do financiamento público automático para televisão	-	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.13. Ampliar a participação das produtoras nos rendimentos dos filmes

Tabela 74: Participação das produtoras nos rendimentos dos filmes

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Participação média das produtoras nos rendimentos dos filmes	ND	12%	18%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta"[102].

Meta 7.14. Ampliar o consumo de cinema e vídeo doméstico por meio do Vale-Cultura

Tabela 75: Consumo de cinema e vídeo pelo Vale-Cultura

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Montante de Vales-Cultura aplicados em cinema e vídeo doméstico por ano*	-	R$ 299 milhões	R$ 1,061 bilhão	ND	-
Quantidade de bilhetes e vídeos pagos com Vale-Cultura*	-	25 milhões	72 milhões	ND	-
Número de espectadores que utilizam Vales-Cultura no pagamento de bilhetes e vídeo doméstico**	-	6 milhões	18 milhões	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

*Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão".

**Segundo a Ancine, "Não foi realizada pesquisa no período". [103]

Meta 7.15. Simplificar procedimentos e reduzir prazos na administração dos mecanismos de incentivo fiscal

Tabela 76: Procedimentos e prazos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Tempo médio para aprovação dos projetos nos mecanismos de incentivo fiscal	ND	máximo de 30	máximo de 30	20	-

[102] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf . Acesso 27 de junho de 2018.

[103] Ver: Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf . Acesso 27 de junho de 2018.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.16. Ampliar o Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ)

Tabela 77: Ampliação do PAQ

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Montante anual aplicado no Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PAQ)	R$ 700 mil	R$ 3 milhões	R$ 6 milhões	R$ 5 milhões	167%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.17. Instituir linha de investimento para a produção de videojogos

Tabela 78: Produção de videojogos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação da linha de investimento para produção de videojogos	-l	100%	100%	10%	10%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 7.18. Instituir linha financeira para a produção de conteúdos audiovisuais para internet

Tabela 79: Linha financeira para audiovisuais para internet

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação da linha financeira para a produção conteúdos destinados à internet	-l	100%	100%	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não foi lançada linha financeira para a produção conteúdos destinados à internet" [104].

4.9. DIRETRIZ 8: Aumentar a competitividade e a inserção brasileira no mercado internacional de obras e serviços audiovisuais.

Desde os tempos da Embrafilme que a inserção do cinema brasileiro no mercado internacional vem sendo um sonho nutrido, no entanto, sem um planejamento que torne esta meta viável para uma cinematografia que, historicamente, sequer consegue ocupar o circuito de exibição interna. De uma forma ufanista e sob a égide da ditadura militar em um dos seus momentos mais repressivos, menos de um ano depois do Ato Institucional Número Cinco – AI5 (13/12/1968), a Embrafilme é criada com o objetivo principal de promover e distribuir filmes brasileiros no exterior. Não vai demorar muito para esta meta cair no limbo e a empresa se dedicar ao financiamento e distribuição de filmes. Cinquenta anos depois, o cinema brasileiro ainda se debate com esta questão sem conseguir respostas para os desafios que afastam seus filmes das salas de cinema de qualquer lugar do planeta.

Na apresentação do resultado desta diretriz[105], o PDM aponta três elementos como instrumentos de evolução da inserção internacional do audiovisual. O primeiro, o audiovisual como instrumento de integração econômica e política do país, tem como base o processo de integração latino-americana e o relacionamento entre as cinematografias e políticas dos diversos países, e destaca como ações principais os Programas Ibermedia, Ibermedia TV e DocTV Latinoamérica, a iniciativas de difusão, como a Pantalla CACI, e a organização de dados e estatísticas do setor pelo Observatório Ibero-americano do Audiovisual (OIA). Infelizmente, a Ancine não possui dados disponíveis sobre a presença do conteúdo audiovisual brasileiro nos países latino-americanos (meta 8.2), o que impossibilita uma análise mais objetiva do resultado destes programas em relação aos propósitos desta diretriz.

---

[104] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%208%20-%20completa.pdf. Acesso em 26 de junho de 2018.

[105] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%208%20-%20completa.pdf. Acesso em 26 de junho de 2018.

O segundo elemento, os novos mercados para produtos e serviços audiovisuais, está conectado à disputa de mercados internacionais e as intervenções políticas que obstaculizam essas conexões num mercado globalizado. O circuito de exibição brasileiro cresceu muito nas últimas décadas e ainda tem potencial para expandir ainda mais. Apesar da baixa taxa de salas de cinema em relação à sua população (63,4 mil hab/ sala), o país é o terceiro maior mercado em crescimento no planeta (4,7%) (MPAA, 2016, Online), ficando atrás apenas da Rússia e da China. Nos últimos dez anos foram inauguradas 1.110 salas no Brasil. Aliado a isso, os altos custos com efeitos especiais e divulgação de *blockbusters* hollywoodianos tornam o mercado internacional vital para o lucro destes filmes. Esta relevância na produção de receitas atrai filmagens de grandes produções no país, como aconteceu com *O Incrível Hulk* (2008); *Os Mercenários* (2010); *Velozes e furiosos V* (2011); *A Saga Crepúsculo: Amanhecer Parte 1* (2011), e também de coproduções, como atesta a meta 8.3 (Ampliar o número de coproduções internacionais) que teve todos os seus indicadores superados. Outro dado animador é apontado pela Meta 8.5. (Ampliar a exportação de obras e serviços audiovisuais brasileiros), cujo indicador **"**Valor anual das exportações de obras e serviços audiovisuais" superou em 1448% a meta estabelecida para o ano de 2015. No entanto, o indicador "Quantidade anual de obras audiovisuais exportadas", desta mesma meta, não tem dados disponíveis, um indicador estratégico que possibilitaria ter um horizonte mais bem definido em relação à penetração do filme brasileiro no mercado externo.

No terceiro elemento, a construção da imagem do país e do audiovisual, o texto de apresentação dos resultados destaca "a diversidade, criatividade e beleza da cultura brasileira" como elementos que estão "fixados na visão do Brasil e dos brasileiros no exterior". Além destas características, esse elemento aponta também o "aumento significativo do apoio da ANCINE à representação dos filmes e séries nos festivais" como fator decisivo para a ampliação da exposição do cinema brasileiro no exterior e cita o Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais, os acordos multilaterais e as coproduções como instrumentos decisivos para a ampliação da participação de filmes nacionais em festivais, como Rotterdam e Sundance. Em relação aos acordos multilaterais de coprodução (meta 8.1) os indicadores estão longe das metas planejadas, com o "Número de acordos internacionais para o cinema celebrados pelo Brasil", indicador que interessa a este estudo, atingiu apenas 40% da meta, com seis acordos celebrados. Como já foi observado nos parágrafos anteriores, as coproduções

aumentaram significativamente (ver meta 8.3). Para termos uma ideia, o número de coproduções internacionais subiu de oito filme em 2010 para 21 em 2017.[106]

Em relação aos festivais internacionais, esta diretriz não disponibiliza metas nem indicadores, mas, segundo o site da Ancine, em 2017, a Agência viabilizou a presença de obras brasileiras em 73 eventos internacionais com a concessão de 153 apoios financeiros, além da confecção de 38 cópias de filmes e do envio de 56 cópias para os festivais. Segundo o regulamento do Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais, Laboratórios e Workshops Internacionais, em 2018 a Ancine vai apoiar três obras por evento. Este número sobe para até cinco obras por evento nos casos dos festivais de Cannes, Berlim, Veneza, Roterdã, Sundance, Clermont Ferrand, Bafici, Annecy, Locarno, Toronto, San Sebastián e Havana e dos laboratórios de Co-Production Market e Labs do Berlinale Talents: Doc Station, Script Station, Short Film Station e Talent Project Market (Berlim, Alemanha); Cinéma en Developpément e Cine en Construcción (Toulouse, França); BAL – Buenos Aires Lab (Buenos Aires, Argentina); Doc Montevideo – Pitchings, Hackathon e Meetings (Montevidéu, Uruguai); e Cine en Construcción e Forum de Coprodução Europa/América Latina (San Sebastián, Espanha)[107].

Meta 8.1. Celebrar novos acordos internacionais, bilaterais e multilaterais, de cooperação e/ou coprodução de obras audiovisuais

Tabela 80: Novos acordos internacionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de acordos internacionais para o cinema celebrados pelo Brasil	6	15	20	6	40%
Número de acordos internacionais para o audiovisual não cinematográfico	4	10	15	5	50%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

[106] Ver https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2412.pdf. Acesso em 23 de junho de 2018.

[107] Ver o regulamento do Programa de Apoio à Participação Brasileira em Festivais, Laboratórios e Workshops Internacionais 2018: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/ANEXO%20I%20A%20PORTARIA%20ANCINE%20N%20399_1.pdf (itens 1.7 e 1.8). Acesso em 28 de junho de 2018.

Meta 8.2. Ampliar a presença do conteúdo audiovisual brasileiro nos países latino-americanos

Tabela 81: Presença audiovisual brasileiro na América Latina

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de filmes brasileiros lançados anualmente nos países latino-americanos	ND	10	30	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta"[108].

Meta 8.3. Ampliar o número de coproduções internacionais

Tabela 82: Coproduções internacionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de coproduções internacionais de longas-metragens	10	20	40	28	140%
Taxa de crescimento anual do número de coproduções internacionais	-	11%	11%	27,27%	248%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 8.4. Ampliar a exportação de obras e serviços audiovisuais brasileiros

Tabela 83: Exportação de obras e serviços audiovisuais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de obras audiovisuais brasileiras participantes de festivais e mostras internacionais	ND	50	100	169	338%
Quantidade de empresas brasileiras participantes de feiras internacionais	ND	30	50	122	407%

[108] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 8.5. Ampliar a exportação de obras e serviços audiovisuais brasileiros

Tabela 84: Exportação de obras e serviços audiovisuais II

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Valor anual das exportações de obras e serviços audiovisuais	ND	USD 10 milhões	USD 100 milhões	US$ 154.806.638,50	1448%
Quantidade anual de obras audiovisuais exportadas	ND	1.000	2.000	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 8.6. Ampliar o número de empresas e projetos participantes dos programas de exportação

Tabela 85: Pesquisas e projetos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de empresas participantes dos programas de exportação	ND	100	200	ND	-
Número de projetos participantes dos programas de exportação	ND	50	200	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão".[109]

Meta 8.7. Atrair produções estrangeiras para o Brasil (exportação de serviços)

Tabela 86: Atração de produções estrangeiras

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade anual de obras	178	230	300	243	106%

[109] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf.

audiovisuais não publicitárias estrangeiras produzidas no Brasil					
Quantidade anual de obras audiovisuais publicitárias estrangeiras produzidas no Brasil	ND	100	200	60	60%
Montante anual gasto pelas produções estrangeiras no país	ND	R$ 500 milhões	R$ 1,2 bilhão	R$ 230.741.484,1 (US$ 69.117.759,46)	46%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 8.8. Capacitar empresas e profissionais para operar no mercado internacional

Tabela 87: Capacitação para atuação no mercado internacional

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de cursos de capacitação oferecidos para atuação no mercado audiovisual internacional	ND	3	5	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão".[110]

Meta 8.9. Ampliar o intercâmbio internacional de educação em audiovisual

Tabela 88: Intercâmbio internacional

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de participantes dos programas governamentais de intercâmbio internacional de educação em audiovisual	ND	100	500	ND	-

[110] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 27 de junho de 2018.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão".[111]

Meta 8.10. Ampliar o processo de internacionalização das empresas audiovisuais brasileiras

Tabela 89: Internacionalização das empresas audiovisuais brasileiras

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de empresas brasileiras com operação no exterior	ND	3	10	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta".[112]

Meta 8.11. Ampliar o número de canais de televisão brasileiros comercializados no mercado externo

Tabela 90: Canais brasileiros comercializados no mercado externo

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de canais de televisão comercializados no exterior	3	5	10	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta"[113].

Meta 8.12. Ampliar o número de escritórios de apoio a produções audiovisuais estrangeiras no Brasil

Tabela 91: Número de escritórios de apoio a produções estrangeiras no Brasil

Indicadores	2010	Meta	Meta	Resultado	Cumpriment

[111] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 27 de junho de 2018.

[112] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 27 de junho de 2018.

[113] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 27 de junho de 2018.

		2015	2020	s 2015	o da meta
Número de escritórios de apoio a produções audiovisuais estrangeiras em operação	20	30	40	9	30%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

4.10. DIRETRIZ 9: Promover a preservação, difusão, reconhecimento e cultura crítica do audiovisual brasileiro

A análise desta diretriz é bastante prejudicada pela inexistência de dados, o que acontece em todas as metas desta diretriz. Seja pela falha na monitoração por parte da Ancine (indicadores 238, 239 e 240) e da SAV (indicadores 241 e 242); seja pelo quarto incêndio ocorrido na Cinemateca, em 3 fevereiro de 2016, resultando na perda de 1.003 rolos de filmes em nitrato de celulose, referentes a 731títulos (indicadores 235 e 267). Assim, apenas o indicador 237, "Número de obras exibidas em mostras e festivais brasileiros", tem dados disponíveis, o que é muito pouco para uma análise mais abalizada. Mas o silêncio e o desinteresse também pode ser um dado. Com boa vontade podemos dizer que, historicamente, a preservação de filmes brasileiros teve pouco espaço nas políticas públicas para o audiovisual e, mesmo com uma mudança de discurso desde o fim do século passado, ainda assim ocupou um lugar periférico em relação ao financiamento da produção de filmes (BEZERRA, 2014; Souza, 2009).

A difusão de filmes através de festivais e mostras tem crescido, como demonstra o único indicador com dados disponíveis, indicador 237 da meta 9.2, com a exibição de 3.145 obras nesses eventos, sendo 1.819 estrangeiras e 1.326 brasileiras, ultrapassando a meta prevista, de 2.500 filmes. Mas é notório que os festivais são criados, realizados e frequentados por uma elite e apesar destes eventos contribuírem para a dilatação desta "bolha" e para resultados a longo prazo. São pedras de areia neste deserto. Estes eventos se concentram em áreas urbanas privilegiadas das grandes cidades e atingem uma pequena parte da população. Ou seja, não difere muito do seu avesso, o circuito comercial de salas múltiplas.

A cultura crítica do audiovisual brasileiro sempre esteve associada a uma elite cultural, amante das belas artes e do cânone ocidental, sobretudo, europeu, egressa de uma classe média, que ocupava os suplementos de cultura dos grandes jornais e formavam discípulos através de cineclubes. Com a internet, este modelo implode e junto com ele as balizas daquilo que caracteriza as qualidades de uma obra. Num momento

em que IMDb e *Rotten Tomatoes*, sites que pontuam um filme a partir de notas dos internautas, e empresas de pesquisas como a Cinemascore tornam-se cada vez mais referências sobre a qualidade de um filme, é necessário que políticas públicas para o audiovisual se voltem também para a formação de uma cultura crítica do audiovisual que pense num filme além da sua performance nas bilheterias e pontuações. Vale a pena transcrever a análise de Martin Scorsese sobre este fenômeno:

> O julgamento brutal que tem transformado o faturamento de um filme em um espetáculo sanguinolento parece ter encorajado um viés ainda mais brutal de análise de filmes. Falo de firmas de pesquisa de mercado, como Cinemascore, que começou no fim dos anos 70, e sites "agregadores" online, como Rotten Tomatoes, que não têm absolutamente nada a ver com crítica de cinema de verdade. Eles avaliam um filme como se avalia um cavalo numa corrida, um restaurante em um guia do Zagat ou um eletrodoméstico no Consumer Reports. Eles têm tudo a ver com o negócio do cinema e absolutamente nada a ver com a criação ou a visão inteligente do cinema. O cineasta é reduzido a um fabricante de conteúdo e o espectador a um consumidor não aventureiro (SCORSCESE, 2017, Online).

Meta 9.1. Efetivar o depósito legal das obras audiovisuais produzidas

Tabela 92: Depósito legal

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Relação entre as obras produzidas e as depositadas na Cinemateca Brasileira	ND	100%	100%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "a crise enfrentada pela Cinemateca no ano de 2015 interrompeu o fluxo de informações com a ANCINE e impediu o cálculo do indicador para esse ano"[114].

Meta 9.2. Quantificar o público das mostras e festivais brasileiros

Tabela 93: Público em mostras e festivais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta

[114] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

Número de obras exibidas em mostras e festivais brasileiros*	ND	2.500	3.000	3.145	125,8%
Número de espectadores das mostras e festivais brasileiros**	600.000	1 milhão	1,5 milhão	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

* Segundo a Ancine, "Total de obras exibidas: 3.145, sendo 1.819 obras estrangeiras e 1.326 obras brasileiras. "[115].

** Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador".[116]

Meta 9.3. Quantificar e ampliar o circuito de exibição não comercial de cinema

Tabela 94: Circuito de exibição não comercial de cinema

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de cineclubes com operação regular	ND	500	1.000	ND	-
Número anual de sessões de exibição realizadas por cineclubes	ND	150.000	300.000	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração desta meta"[117].

Meta 9.4. Ampliar o número de publicações periódicas dedicadas ao audiovisual

Tabela 95: Publicações periódicas

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de publicações periódicas dedicadas ao audiovisual	ND	15	30	ND	-

[115] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

[116] Ver: Idem

[117] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso 27 de junho de 2018.

Número de edições de periódicos dedicadas ao audiovisual	ND	60	120	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Esta meta possui como fonte outro órgão"[118].

Meta 9.5. Digitalizar as obras audiovisuais brasileiras em acervos públicos e privados

Tabela 96: Digitalização

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Percentual do total das obras audiovisuais em acervos públicos e privados com cópias digitais	ND	30%	70%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão"[119].

4.11. DIRETRIZ 10: Estimular a inovação da linguagem, dos formatos, da organização e dos modelos de negócio do audiovisual

No texto de apresentação dos resultados desta diretriz, o PDMA faz duas considerações:

> (1) Devido à ausência de um marco legal específico para o segmento de vídeo por demanda, não há, até o momento, dados oficiais disponíveis sobre este setor que permitam a mensuração

[118] Ver: Idem.

[119] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

> das metas estabelecidas no PDM, tais como as expressas pelos indicadores #251 e #276. O mesmo se aplica ao segmento de jogos eletrônicos – indicadores #152 até #155. (2) Os demais indicadores apurados não permitem uma análise sobre o atingimento das metas expressas pela Diretriz.[120]

Esta transcrição acima corresponde a análise feita pela equipe do PDMA a respeito desta diretriz. Apesar da carência de dados impedir uma análise mais profícua das metas propostas, como acertadamente afirmou o texto, por outro lado, fica cristalina a fragilidade de um plano de metas e diretrizes que não monitora os dados de seus indicadores. O que não faz desta diretriz uma exceção, mas sim uma reincidência. Mas abordaremos este tema na conclusão. Nestas breves linhas, o PDMA revela também uma indolência em relação a uma das principais esferas de atuação de uma política pública, que é a inovação de formatos, linguagens e negócios. "Os demais indicadores apurados não permitem uma análise sobre o atingimento das metas expressas pela Diretriz". Isto é tudo que a equipe deste Plano tem a dizer sobre esta omissão. Não há sequer uma justificativa ou atenuante

Em relação aos parcos dados auferidos, podemos constatar o fracasso da política cultural desenvolvida na última década em relação à diversificação do modelo de salas de cinema, da construção de salas em operação fora de shopping centers, cujo indicador (244) apresenta uma redução de salas ao invés do aumento, como previsto. Por sinal uma queda bastante expressiva, com uma redução de 20% das salas existentes fora dos complexos comerciais (384 em 2010 para 306 em 2015). O mesmo acontece com o indicador "Número de municípios com até 100 mil habitantes com salas de cinema", que não possui numeração, o último indicador da tabela. Neste indicador também há um decréscimo em relação aos números de 2010, caindo o número de 179 salas em 2010 para 160 em 2015 (-11%).

Como já foi analisado nas diretrizes 4 e 7, não só a ausência de um marco legal para o segmento de vídeo por demanda, como também a concentração das discussões desta janela na taxação e implantação de sistema de cotas que, diga-se de passagem, são fundamentais e urgentes, são resultados do menosprezo ou a miopia mesmo de gestores, produtores e realizadores acerca do potencial de difusão de uma produção audiovisual

[120] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

financiada com recursos públicos através da internet. O que fica evidente na carência de dados sobre a veiculação de conteúdos audiovisuais na internet e mídias móveis (metas 10. 3 e 10.11).

Meta 10.1. Ampliar o número de filmes de novos cineastas

Tabela 97: Filmes de novos cineastas

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de primeiros e segundos filmes lançados	ND	40	60	57	143%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 10.2. Diversificar o modelo de operação das salas de cinema

Tabela 98: Diversificação de modelo de operação de salas de cinema

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de salas em operação fora de shopping centers	384	450	630	306	68%
Número de projetos ou salas de cinema itinerante em operação*	ND	10	20	ND	-
Número anual de municípios atendidos pelo circuito itinerante de cinema*	ND	300	500	ND	-
Número de municípios com até 100 mil habitantes com salas de cinema	179	269	358	160	59%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

*Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração destes indicadores".[121]

Meta 10.3. Ampliar a produção de novas obras e formatos para a TV, internet e mídias móveis

[121] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf

Tabela 99: Produção de novas obras e formatos

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de projetos de produção apresentados nos editais de inovação da SAV e da ANCINE	ND	200	300	922	461%
Número anual de obras e formatos independentes licenciados para a TV por assinatura	ND	9.252	19.552	5.062	54,7%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 10.4. Ampliar a produção de obras de animação

Tabela 100: Animação

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número anual de longas de animação lançados em salas de cinema	0	4	10	0	0%
Número anual de obras seriadas de animação veiculadas em televisão, internet e mídias móveis	ND	100	250	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 10.5. Implantar o Fundo de Incentivo à Inovação Audiovisual

Tabela 101: Fundo de Incentivo à Inovação Audiovisual

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação do Fundo de Incentivo à Inovação Audiovisual	-	100%	100%	ND	-
Montante anual disponível	-	R$ 50	R$ 60	ND	-

para as linhas de inovação do FIIA	milhões	milhões

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Esta meta possui como fonte outro órgão".[122]

Meta 10.6. Ampliar a produção de filmes em 3D

Tabela 102: Filmes em 3D

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de filmes brasileiros realizados em 3D lançados no ano	0	5	20	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 10.7. Ampliar a produção brasileira de videojogos

Tabela 103: Videojogos brasileiros

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de videojogos lançados	ND	200	400	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador".[123]

Meta 10.8. Ampliar a participação dos videojogos de produção brasileira no mercado interno

Tabela 104: Videojogos no mercado interno

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Quantidade de videojogos lançados	ND	200	400	ND	-
Participação dos videojogos brasileiros sobre o total das receitas de	ND	5%	15%	ND	-

[122] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

[123] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

comercialização de jogos no mercado interno					

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador".[124]

Meta 10.9. Ampliar o desenvolvimento de videojogos baseados em filmes e obras seriadas

Tabela 105: Desenvolvimento de videojogos baseados em filmes e séries

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de videojogos lançados, desenvolvidos com base em filmes e obras seriadas	ND	10%	20%	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[125].

Meta 10.10. Constituir incubadoras de empresas e projetos audiovisuais

Tabela 106: Incubadoras

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de incubadoras de empresas e projetos voltadas ao audiovisual	0	2	4	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Meta 10.11. Instituir linha financeira para a produção de conteúdos audiovisuais para internet

Tabela 107: Linha financeira para audiovisual para internet

[124] Ver: Idem.

[125] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Nível de implantação da linha financeira para a produção conteúdos destinados à internet	-	100%	100%	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Não foi lançada linha financeira para a produção conteúdos destinados à internet"[126].

4.12. DIRETRIZ 11: Desenvolver centros e arranjos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual e fortalecer suas capacidades, organização e diversidade

Esta diretriz sofre os mesmos problemas da que a precede. Como podemos ver no texto de apresentação, que corresponde a apenas duas linhas: "O único indicador com dado apurado para 2015 não permite uma análise sobre o atingimento das metas expressas pela Diretriz "[127]. O único indicador disponível se refere ao "Número de arranjos regionais de produção audiovisual organizados no país", um acerto desta política que vem descentralizando a produção e a difusão de conteúdos realizados por produtoras do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de parcerias com os estados e municípios e o FSA. Nestas regiões o FSA entra com 2/3 dos recursos enquanto municípios e/ou estados entram, em editais específicos, com 1/3 dos recursos restantes. Apesar desta diretriz não apresentar dados detalhados destes arranjos, no relatório de Gestão do FSA 2016 podemos acompanhar a evolução de parcerias e recursos e um dado curioso, o Nordeste concentrando o maior número destas parcerias e dos recursos disponibilizados.

[126] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

[127] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

Tabela 108: Resultados da linha de Arranjos Financeiros Estaduais e Regionais em 2016

Região	Parcerias		Recursos disponibilizados		
	Unidades Federativas	Entes Participantes	FSA	Local	Total
NORTE	7	9	9.170.000	4.585.000	13.755.000
NORDESTE	9	16	87.414.606	69.753.000	157.167.606
CENTRO-OESTE	4	7	40.714.000	33.422.000	74.136.000
SUDESTE	4	6	53.260.626	52.070.626	105.331.252
SUL	3	5	10.335.000	8.090.000	18.425.000
TOTAL	**27**	**43**	**200.894.232**	**162.920.626**	**368.814858**

Fonte: Disponível no Relatório de gestão do FSA 2016 (ANCINE, 2016, p. 29).

Meta 11.1. Ampliar o número de obras independentes destinadas à primeira exibição nas TVs públicas regionais

Tabela 109: Obras independentes em TVs públicas regionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de obras independentes com primeira licença para as TVs públicas regionais	ND	364	759	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[128]. Nesta diretriz só há um dado monitorado.

Meta 11.2. Ampliar o número de obras independentes destinadas à primeira exibição nas emissoras regionais privadas

Tabela 110: Obras independentes destinadas à primeira exibição em emissoras regionais privadas

Indicadores	2010	Meta	Meta	Resultado	Cumpriment

[128] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

		2015	2020	s 2015	o da meta
Número de obras independentes com primeira licença para as emissoras regionais privadas	ND	758	1.578	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador".[129]

Meta 11.3. Organizar centros técnicos audiovisuais regionais

Tabela 111: Centros técnicos audiovisuais regionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de centros ou núcleos técnicos audiovisuais regionais em operação	1	3	5	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão"[130].

Meta 11.4. Instituir fundos audiovisuais estaduais e regionais

Tabela 112: Fundos audiovisuais e regionais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de fundos regionais ou estaduais criados	-	2	4	ND	-
Montante investido pelos fundos audiovisuais regionais e estaduais	-	147 milhões	311 milhões	ND	-

[129] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

[130] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador".[131]

Meta 11.5. Ampliar o número de instituições de ensino articuladas com arranjos regionais de produção audiovisual

Tabela 113: Instituições de ensino articuladas com arranjos regionais de produção audiovisual

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Instituições de ensino técnico e superior participantes de arranjos regionais de produção audiovisual	ND	10	20	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "Este indicador possui como fonte outro órgão"[132].

Meta 11.6. Constituir arranjos regionais de produção audiovisual

Tabela 114: Arranjos regionais de produção audiovisual

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta
Número de arranjos regionais de produção audiovisual organizados no país	ND	10	20	33*	1650%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

*A quantidade de arranjos indica os entes locais que propuseram editais em parceria com o FSA no exercício de 2015.

Meta 11.7. Constituir incubadoras de empresas e projetos audiovisuais

Tabela 115: Incubadoras de empresas e projetos audiovisuais

Indicadores	2010	Meta 2015	Meta 2020	Resultados 2015	Cumprimento da meta

[131] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

[132] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf. Acesso em 29 de junho de 2018.

Número de incubadoras de empresas e projetos voltadas ao audiovisual	0	2	4	ND	-

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados divulgados pela Ancine (ANCINE, 2018, Online).

Segundo a Ancine, "não há dados disponíveis na ANCINE para a mensuração deste indicador"[133].

[133] Ver: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%2011%20-%20completa.pdf.Acesso em 29 de junho de 2018.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo S. e BUTCHER, P. **Cinema e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Aeroplano, 2003.

ALMEIDA, Paulo S. "Distribuir é poder". Ideia na cabeça, mar-abr., 1998, p. 7.

ANCINE. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016.** Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível online em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

_____ **.** ***Aferição de resultados dos indicadores – metas 2015.*** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/plano-de-diretrizes-e-metas/afericao-de-resultados-dos-indicadores-metas-2015. Aceso em 12 de maio de 2018.

_____ . **Notas sobre a Diretriz (7): aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual e incentivar o investimento privado**. Site da Ancine, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%207%20-%20completa.pdf. Acesso em 15 de junho de 2018.

_____ . **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

_____. **Relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Rio de Janeiro, RJ. 2017. Disponível em https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202016.pdf. Acesso em 12 de maio de 2018.

_____ . **VoD – Consumo e regulação**. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2017. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/2017_10_27_Mostra%20SP%20-%20VOD%20-%202017.pdf. Acesso em 11 de janeiro de 2018.

AUTRAN, Arthur. *O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro.* Campinas, SP: tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Multimeios, Instituto de Artes, Unicamp, 2005.

BALLERINI, Franthiesco. **Cinema brasileiro no século 21**: reflexões de cineastas, produtores, distribuidores, exibidores, artistas, críticos e legisladores sobre os rumos da cinematografia nacional. São Paulo: Summus Editorial, 2012.

BERNARDET, Jean-Claude; GALVÃO, Maria Rita Eliezer. Cinema, repercussões em caixa de eco ideológica: as ideias do "nacional" e "popular" no pensamento cinematográfico brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 862, DE 12 DE SETEMBRO DE 1969. **Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0862.htm**.** Acesso em 11 de março de 2018.

_____ . DECRETO Nº 4.858, DE 13 DE OUTUBRO DE 2003. **Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Brasília, DF, 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4858.htm. Acesso em 13 de março de 2018.

_____. “Vale-Cultura: meta propõe atender 3 milhões até 2020”. **Ministério da Cultura**, Brasília, DF. 01 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/vale-cultura-meta-propoe-atender-3-milhoes-ate-2020/10883. Acesso em 11 de março de 2018.

CETIC. “Apresentação dos principais resultados TIC Domicílios 2015”. Disponível em http://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2015_coletiva_de_imprensa.pdf. São Paulo, 13 de setembro de 2016. Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. **Regimento Interno**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/Regimento%20Interno%20CSC%2022%2003%202016_0.pdf. Acesso 12 de março de 2018.

DE LUCA, Luiz Gonzaga Assis. **A hora do cinema digital**: democratização e globalização do audiovisual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

DIAS, Simone. "A Trajetória das salas de cinema”. **Portal Mnemocine**. São Paulo. 22 de julho de 2008. Disponível online: http://www.mnemocine.com.br/index.php/cinema-categoria/24-histcinema/86-a-trajetoria-das-salas-de-cinema. Acesso em 11 de maio de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO & MinC. “Pesquisa de Economia da Cultura”, 1998. Disponível online in: <http://www.minc.gov.br/textos/tm06.htm>. Acesso em 20 de jan. de 2001.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **Cinema: Trajetória no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2 ed., 1986.

LEITÃO, Sérgio Sá. “Lei Rouanet é extremamente inteligente e bem sucedida”. **Meio e mensagem**, 05 de fevereiro de 2018. São Paulo, SP. Disponível em http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2018/02/05/sa-leitao-lei-rouanet-e-extremamente-inteligente-e-bem-sucedida.html. Acesso em 02 de junho de 2018.

LINDNER, Maria Laura Souza Alves Bezerra. **Políticas para a preservação audiovisual no Brasil (1995-2010) ou: “Para que eles continuem vivos através de modos de vê-los”,** 2014. 324 p. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, 2014.

MPAA. **Theatrical Market Statistics 2014.** Disponível online no site: https://www.mpaa.org/wp-content/uploads/2017/03/MPAA-Theatrical-Market-Statistics-2016_Final.pdf. Acesso em 03 de abril de 2018. 2014.

_____. **Theatrical Market Statistics 2015.** Disponível online no site: https://www.mpaa.org/wp-content/uploads/2017/03/MPAA-Theatrical-Market-Statistics-2016_Final.pdf. Acesso em 03 de abril de 2018. 2015

_____. **Theatrical Market Statistics 2016.** Disponível online no site: https://www.mpaa.org/wp-content/uploads/2017/03/MPAA-Theatrical-Market-Statistics-2016_Final.pdf. Acesso em 03 de abril de 2018. 2016

RAMOS, José Mário Ortiz. *Cinema, Televisão e Publicidade: Cultura Popular de Massa no Brasil nos anos 1970-1980*. São Paulo: Annablume, 2004.

REIMÃO, Sandra. A transmissão de filmes brasileiros na TV aberta nacional (1980-2000). **Comunicação & Sociedade**. São Paulo, SP, 2005

SANTANA, Sandro. **As Relações entre cinema e Estado no período da Retomada.** Salvador, Bahia: Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade, UFBA, 2007.

_____ . **Entrevista realizada pelo autor com Pola Ribeiro**. Salvador, 02 de agosto de 2018.

SCORSCESE, Martin. Martin Scorsese on Rotten Tomatoes, Box Office Obsession and Why 'Mother!' Was Misjudged (Guest Column). **Hollywood Report**. Los Angeles, E.U.A, 10 de outubro de 2017.

SEBRAE. **Como montar um cinema**. Disponível no site do Sebrae: http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/Como-montar-um-cinema. Acesso em 12 de março de 2018.

_____. **Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível online em: http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b09ddeb1b21ee94db5de582a7f813eb4/$File/7471.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

VASCONCELOS, Cláudio Lins. "O Cinema e a economia da pipoca". In: **Portal Cultura e Mercado**, São Paulo. 24 de setembro de 2010. Disponível em: http://www.culturaemercado.com.br/site/pontos-de-vista/o-cinema-e-a-economia-da-pipoca/. Acesso em 10 de maio de 2018.

5. CONCLUSÕES

A política cultural desenvolvida para o audiovisual no Brasil, entre os anos de 2001 e 2015, foi capaz de estimular a produção e promover a difusão destes bens culturais?

Eis a interrogação que guiou o itinerário realizado por este estudo e que esta tese se propôs responder. Para chegar a estas respostas devemos ter em mente a complexidade da implantação de uma indústria de conteúdos audiovisuais, setor que congrega três dimensões complementares: simbólica, cidadã e econômica. Quando acrescentamos à esta equação o fato de se tratar de uma atividade cuja sobrevivência depende majoritariamente de recursos públicos devemos considerar um planejamento que não só dê conta da universalização do acesso a estes bens produzidos, como também a desconcentração do acesso a tais recursos. Paras isso, utilizei como método a análise do principal documento norteador das políticas públicas para o setor: O Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDMA). Este Plano foi saudado como primeira iniciativa na história das políticas culturais para o cinema que contempla o setor de forma articulada e com metas e ações definidas a curto, médio e longo prazo cujos objetivos principais são a expansão do mercado interno e a universalização do acesso aos serviços audiovisuais (ANCINE, 2013, p. 72-74).

I. Produção

A primeira parte da interrogação levantada pela tese pode ser respondida de forma afirmativa sem maiores questionamentos. Os dados catalogados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) e os indicadores disponibilizados pelo PDMA (Diretriz 4)[134] não deixam dúvidas em relação à produção constante e de números expressivos proporcionados pela política audiovisual brasileira na última década, ainda que seja uma produção dependente de recursos da Condecine Telecom e das leis de incentivo, que apesar de criada como um mecanismo transitório se mostra ainda como um dos esteios para a produção audiovisual no Brasil. Entre os anos de 2010 e 2017 foram lançados 846 filmes de longa-metragem, sendo que o menor número de filmes produzidos aconteceu em 2010, com 74 filmes, e o seu pico em 2017, com 158 filmes, 16 a mais que em 2016, o que demonstra uma produção crescente.

[134] Ver a aferição de resultados desta Diretriz em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%204%20completa.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

Mas ao contrapormos estes números à universalização do acesso a estes recursos, levando em conta a concentração regional,[135] algo que o III CBC (Meta 36 do Relatório Final) e o PDMA (Diretriz 11) já detectava como um problema histórico a ser enfrentado, podemos perceber que ainda está longe de serem corrigidas as distorções que acompanharam o estímulo à produção audiovisual neste século.

Ao analisarmos a distribuição de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) fica evidente a concentração na região sudeste, ainda que a obrigatoriedade do investimento de, pelo menos, 30% dos recursos provenientes de editais públicos em projetos cujos proponentes são produtoras independentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de10% para a região Sul e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo amenizaram este quadro. Em 2009 o Sudeste concentrava 99% destes recursos, em 2016 este número cai para 65%, o que ainda representa mais do que todas as outras regiões juntas. Ao aprofundarmos um pouco mais esta análise, percebemos que esta concentração não é na região, mas sim num eixo, afinal os estados do Rio de Janeiro e São Paulo respondem pela captação de R$ 1.025.902.363,00 de um total de R$ 1.466.718.685,00 do orçamento global investido entre os anos de 2009 a 2016. Ou seja, quase 70% dos recursos do FSA se concentram em dois estados do Brasil (ANCINE, 2016, p. 33). Quando focamos nos mecanismos de incentivo fiscal para o setor audiovisual (Lei do Audiovisual, Lei Rouanet, Artigo 39 da MP 2228-1/01, Funcines) onde os departamentos de marketing das grandes empresas têm o poder de decisão e não existem cotas regionais, a concentração de recursos no eixo Rio-São Paulo é ainda maior. De um total de R$ 306.005.517,21 captados em 2016,[136] R$ 273.478.630,47 ficaram nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o que representa mais de 90% dos recursos incentivados em todo o país. O estado de São Paulo captou R$ 142.534.432,85 através de 158 projetos, enquanto Rio de Janeiro foi responsável pela captação de R$ 130.944.197,62 distribuídos entre seus 136 projetos.[137] Além disso, a Lei do

[135] Não abordo aqui a concentração de gênero e raça, pontos que não foram contemplados pelo PDMA e as políticas construídas no recorte cronológico deste estudo e que pela sua complexidade demandam um estudo específico sobre o tema. Para saber mais sobre a concentração de gênero e raça ver o Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016, publicado pela Ancine: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_diversidade_2016.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

[136] Ver https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/810_0.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

[137] Dados compilados pelo autor a partir de números gerais disponibilizados pelo OCA: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/820_2016.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

Audiovisual, paradoxalmente, também concentra recursos nas mãos dos grandes estúdios norte-americanos que fazem uso de recursos públicos incentivados através do Artigo 3 da lei supracitada. Só em 2017, R$ 88.891.838,83 foram abatidos em impostos pelas *majors* que fizeram uso desta lei e se tornaram investidoras de filmes brasileiros.[138] Ou seja, o Estado delega a estes conglomerados internacionais o poder de decisão sobre o investimento de recursos públicos no setor cultural. Em relação à Lei do Audiovisual, urge a necessidade de uma reforma que corrija as distorções do seu funcionamento, o que não implica na sua extinção. A criação de uma taxa direcionada para um fundo voltado para projetos que não encontram recepção no mercado seria uma ótima iniciativa. Assim, a empresa investidora teria que dar uma contrapartida para os projetos financiados com incentivos fiscais e ainda estimularia áreas importantes do setor que encontram resistência do mercado para o seu funcionamento.

Então, a **primeira conclusão desta tese**, é de que a produção audiovisual brasileira foi estimulada pelas políticas públicas construídas no período estudado, mas se mostrou incapaz de enfrentar problemas como a concentração regional dos recursos públicos e dependente de mecanismos de incentivo fiscal, ainda que tenha como sua principal fonte de investimento recursos provenientes de uma taxação de recursos produzidos pelo próprio setor audiovisual, a Condecine Telecom. Sem querer fazer um exercício de futurologia, mas como advertência, devemos estar atentos para o fato de que esta taxação tem como fato gerador uma Instrução Normativa (IN 96/20170), o que a torna suscetível a liminares por parte das empresa de telecomunicações, como aconteceu em 2016, e de que o mercado de TV fechada, após um período de expansão entre os anos de 2011 e 2014, encontra-se em queda. Cenário que tende a piorar com o crescimento cada vez maior dos serviços de VOD e streaming no Brasil. Além disso, mesmo com o incremento dos recursos do FSA, sem os arranjos regionais e, principalmente, a cota de 40%, a produção audiovisual fora do eixo Rio-São Paulo torna-se inviável economicamente e sem competitividade nos principais editais lançados pelo FSA, cuja pontuação está vinculada a fatores que favorecem decisivamente as produtoras e distribuidoras do eixo supracitado, como sucesso de bilheteria de produções anteriores realizadas pela produtora e pelo diretor. Assim, os editais estariam delegando o poder de escolha do financiamento público do audiovisual no Brasil a

[138] Ver Valores Recolhidos - Art. 3º da Lei 8.685/93 - Em Reais (R$) - 2002 a 2017 em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/802.pdf .

Globo Filmes e as duas principais distribuidoras do país, Paris Filmes e Downtown, que atuam em consórcio e só no primeiro semestre de 2018 concentraram 98% da bilheteria do cinema nacional.[139] A Globo Filme, com seu *cast* de atores e diretores e a agressiva estratégia de marketing amparada no hegemônico braço televisivo, tornou-se determinante para o sucesso de bilheteria de um filme. Dos 20 filmes de maior bilheteria do cinema brasileiro neste século, apenas seis não contam com a distribuição do consórcio Downtown/ Paris Filmes e três não estão associados à Globo Filmes. Sendo que dois destes filmes que não contam com a coprodução do tentáculo cinematográfico da Rede Globo tem a participação da produtora Record Filmes ("Os Dez Mandamentos, o filme", 2016; "Nada a perder", 2018), braço da segunda maior rede de televisão do país[140]. Ou seja, corre-se o risco de transformarmos uma política pública para o audiovisual em política de financiamento de produção de conteúdo para braços e empresas associadas às principais redes de televisão do país (ANCINE, 2017b, p. 16).

II. Distribuição

O título da terceira diretriz do PDMA define de forma expressa seus principais objetivos a). Fortalecimento das distribuidoras nacionais (metas 3.2; 3.3; 3.7; 3.8; 3.9) e b). Ampliação da distribuição de filmes brasileiros em salas de cinema (metas 3.1; 3.4; 3.5; 3.6). Reivindicação histórica do setor, a distribuição de filmes no Brasil teve na Embrafilme o seu principal mecanismo de intervenção estatal neste elo da cadeia audiovisual. Se por um lado a Embrafilme mostrou-se competente na inserção do filme nacional no mercado de exibição, chegando a superar *majors* americanas e liderar o mercado de distribuição nos anos de 1978, 1979 e 1981 (ALMEIDA e BUTCHER, 2003, p. 22), por outro não conseguiu promover a convergência da indústria de filmes no Brasil, da qual era também o principal agente financiador da produção, com a televisão. A Embrafilmes, enquanto distribuidora, mostrou-se incapaz de se adequar ao novo modelo de competitividade imposto na década de 80, com o fechamento das salas

[139] Ver dados: https://oca.ancine.gov.br/painel-interativo em "Distribuição". Acesso em 30 de julho de 2018.

[140] O Outro filme que está entre as 20 maiores bilheterias do cinema brasileiro neste século e não conta com a parceria da Globo Filmes é Tropa de Elite (2007).

de exibição, as estratégias de marketing dos *blockbusters* americanos e a concorrência do home vídeo.

Analisando as metas desta diretriz, sobretudo as metas 3.2 e 3.3, nas quais os indicadores são atingidos ou até superados, percebemos o fortalecimento de distribuidoras brasileiras, uma reivindicação presente tanto no Relatório Final do III CBC (metas 22 a 26) quanto no Sumário Executivo do Gedic (medidas 3 e 4). Ainda que a ampliação do número de filmes brasileiros lançados em salas de cinema tenha correspondido a meta estipulada (meta 3.4), um olhar mais atento percebe que estra ampliação se concentra na distribuição de filmes com mais de 500 mil bilhetes vendidos e cai em filmes com 100 mil a 500 mil bilhetes vendidos (meta 3.5).

A distribuição do filme médio e de baixo orçamento é um problema que a política pública para o audiovisual ainda parece distante de uma resposta satisfatória. Com os vultosos recursos do FSA pulverizados em diversas linhas de editais a produção foi diversificada e os arranjos regionais possibilitaram que praticamente todos os estados brasileiros produzissem conteúdos audiovisuais, mas isso não foi convertido nem no aumento de público e muito menos da circulação de obras. A digitalização das salas que foi brindada como um sinal de barateamento do armazenamento e transporte das cópias trouxe também uma maior dinâmica na sua circulação, o que tornou as salas de exibição um espaço cada vez mais disputado por um maior número de filmes. Com isso, os *blockbusters* de Hollywood adotaram uma tática cada vez mais agressiva de estreias simultâneas em centenas de salas. Segundo Informe distribuição da Ancine, entre os anos de 2009 e 2017, os filmes hollywoodianos lançados simultaneamente subiram em todas as faixas adotadas pelo estudo: os lançamentos simultâneos em mais de 300 salas subiram de 15 em 2009 para 74 em 2017; na faixa de mais de 500 salas, de nove em 2009 para 52 em 2017; na faixa mais de 700 salas, de quatro em 2009 para 39 em 2017; na faixa de mais de 1.000 salas, de zero em 2009 para 18 em 2017 (ANCINE, 2017, p. 18). Um número que dá uma boa noção da concentração de salas nas mãos de *blockbusters* americanos é o de semanas em que mais de um terço das salas estiveram ocupadas por um único lançamento de Hollywood. Em 2010, foram cinco títulos ocupando mais de um terço dos cinemas; em 2016, este número sobe para 27 semanas em que lançamentos dos grandes estúdios americanos ocupam mais de um terço das salas de exibição no Brasil (ANCINE, 2016, p. 62). Com esta acirrada competitividade, o tempo de vida útil de um filme em cartaz passa a ser reduzido e o

filme que não tem uma estratégia ostensiva de divulgação, que depende do boca a boca, mal consegue virar a segunda semana. O que atinge drasticamente os filmes de médio e baixo orçamento.

Desde 2009, distribuidoras nacionais, como a Paris filmes (SP), Downtown Filmes (RJ) e Imagem Filmes (SP) passaram a fazer parte da seleta lista dos dez maiores *market shares* de distribuição no país, se revezando entre a quarta e a décima posição. Outra característica deste fortalecimento é a concentração de recursos entre as principais empresas do setor. As três maiores empresas, sempre distribuidoras que são braços dos grandes estúdios de Hollywood, concentraram, entre 2009 e 2017, 54,6% dos lucros. No mesmo período, as dez maiores concentraram 97,1% do *market share* da distribuição de filmes no Brasil (ANCINE, 2017c, p. 28-29). Portanto, **a segunda conclusão** deste estudo é de que houve sim o fortalecimento de algumas distribuidoras brasileiras localizadas no eixo Rio-São Paulo, sobretudo aquelas que se especializaram no lançamento de *blockbusters* brasileiros, filmes que tem como característica a coprodução da Globo Filmes e atores da emissora ou celebridades da internet nos seus elencos. Mas, ainda que seja fundamental para a afirmação de uma indústria audiovisual no país o surgimento de empresas nacionais fortes e competitivas em todos os elos da cadeia audiovisual, sobretudo o setor de distribuição, ponto nevrálgico de ligação dos demais elos, esse fortalecimento não significou sequer a busca da tão sonhada autossustentabilidade do setor. Prova disso é que franquias bem sucedidas, amparadas em estratégias de comercialização e parcerias exitosas não abrem mão de investimentos públicos cada vez maiores em suas sequências[141].

III. Difusão

A difusão aqui é compreendida enquanto setor que engloba a exibição e circulação de conteúdos não só nas salas de exibição, como também nas suas diversas janelas ancilares (TV aberta, TV fechada, plataformas, *streaming*, VOD). Dito isso, podemos afirmar que se trata do elo da cadeia audiovisual que mais sofreu transformações com a evolução tecnológica. Traçando uma breve linha do tempo,

[141] Franquias como Até que a sorte nos separe 1, 2 e 3; Meu passado me condena 1,2 e 3; O Candidato honesto 1 e 2; Qualquer gato vira lata 1 e 2; O Divã 1 e 2; Se eu fosse você 1 e 2; De pernas pro ar 1 e 2, todas tem em comum o gênero comédia, a coprodução da Globo Filmes e a distribuição da Paris Filmes (SP) ou Downtown Filmes(RJ), duas empresas que costumam atuar em forma de consórcio. Ver Relatórios de Gestão do FSA: https://fsa.ancine.gov.br/?q=resultados/relatorios-de-gestao.

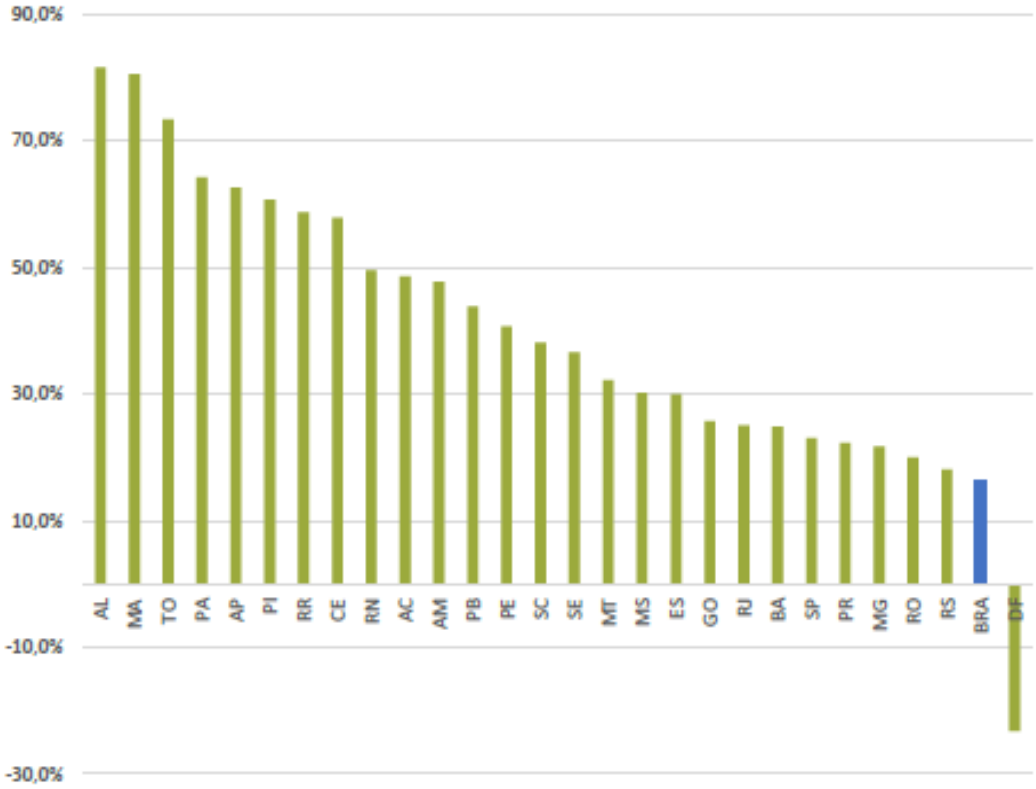
podemos voltar ao ano de 1975, quando o filme *Tubarão*, de Steven Spielberg, inaugurou a era dos filmes eventos ao estrear ocupando simultaneamente mais de 400 salas nos Estados Unidos. A estratégia de lançamento deu tão certo que o filme se tornou a maior bilheteria da história do cinema até aquele momento. Mais do que inaugurar a era dos *blockbusters*, filme distribuído e lançado simultaneamente, agregando a ocupação simultânea de salas a uma estratégia global de marketing, *Tubarão* fez do lançamento do filme um evento que todos querem participar o mais rápido possível, causando uma publicidade espontânea com a sua estratégia de estreia. Dois anos depois, *Guerra nas Estrelas*, de George Lucas, levaria esta experiência ainda mais longe, com a criação de sequências que se tornam uma franquia e a venda de um sem número de objetos, jogos, máscaras, fantasias e bonecos de personagens, que tornam a receita das bilheterias apenas mais um item a ser contabilizado, e as salas de espera e as bombonieres espaços de experiência cinematográfica. Ademais, o protagonismo dos efeitos especiais apresentados no filme faz da qualidade técnica da sala um diferencial a ser observado na hora da compra do ingresso.

Nesse panorama, as salas múltiplas alojadas em shopping centers ou centros comerciais surgem como novo modelo de salas de exibição. Agregam poltronas confortáveis com porta-copos, telas gigantes, alta qualidade técnica de som, segurança e várias salas em torno de uma "super bomboniere" que vende imensos combos de pipoca e refrigerante, doces, bebidas e guloseimas variadas, cartazes, camisas, souvenires, bonecos e disponibiliza espaço para a performance dos chamados *cosplays*, pessoas que se fantasiam e reproduzem movimentos dos seus personagens favoritos. Os multiplex chegam ao Brasil na década de 90, período da Retomada da produção nacional e de crise no setor de exibição, chegando em 1995 a um circuito nacional de 1.033 salas, o menor número desde a década de 70. Este número oscila até o ano de 1998, para daí seguir numa linha evolutiva chegando a 3.279 salas em 2018, recorde histórico enquanto número de salas em funcionamento, mas ainda bastante deficitário quando pensamos na relação entre salas e habitantes, com uma média de 64 mil habitantes por salas (ANCINE, 2017b, p. 5).

No PDMA, o elo de difusão está presente de forma expressa em, pelo menos, quatro diretrizes (1; 2; 4 e 9) e ainda, de forma transversal em mais três (6; 8 e 11). Isso demonstra a importância deste setor e a necessidade de intervenção estatal para que os conteúdos produzidos com recursos públicos possam ser acessados pela população. O

Programa Cinema Perto de Você, com recursos do FSA e Recine, através de incentivos fiscais, obtiveram bons resultados na modernização das salas, atingindo 100% de digitalização do circuito em 2016, e na expansão de salas em shopping. Mas está longe de vislumbramos uma política pública que possa incluir as 5.187 cidades sem salas de cinema no Brasil, o que corresponde a 44,9% da população brasileira residente em cidades onde não existe a possibilidade de assistir a um filme em uma sala de exibição (ANCINE, 2016, p. 78). O pior indicador da meta 1.3, "Aumentar o número de municípios brasileiros com complexos cinematográfico", é justamente o percentual de crescimento do número de municípios com salas (sobre 2010), que cumpriu apenas 4% da meta estabelecida para 2015, com um crescimento real de 1,83% naquele ano, enquanto a meta estipulada era de 48,30%.

Gráfico 4: Índice de habitantes por sala por estado (2009-2017)



(Fonte: ANCINE, 2017, p. 75).

A **terceira conclusão** é que apesar do aumento constante de número de salas na última década, esta política pública não se mostrou eficiente ao enfrentar a concentração de salas, que não é só regional, mas territorial, haja vista que estes cinemas se concentram em shoppings de determinadas áreas da cidade. Segundo dados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016, 88,9% das salas de cinema do país se

encontram dentro de shopping centers.[142] Uma boa inciativa para combater esta concentração e que deveria ser copiada e estendida aos demais estados é o Circuito SPcine, da Prefeitura de São Paulo, que possui 20 cinemas em bairros onde não existem salas comerciais. Estes espaços, além de oferecer uma programação diferenciada, que contempla diversos gêneros, com especial acolhimento do cinema nacional, a preços bem abaixo do mercado ou com acesso gratuito, oferece também cursos para as comunidades onde estão instalados.[143]

A **quarta conclusão** é que esta política para o audiovisual também não foi competente na expansão do circuito de forma que incluísse o cidadão das pequenas cidades do país e as obras de médio e baixo orçamento, realizadas com recursos públicos, mas que não encontram espaço no acirrado mercado de exibição brasileiro, aquelas que ocupam a faixa de até 100 mil espectadores e que representam a maioria dos títulos nacionais. Tomando como parâmetro os anos estabelecidos como balizas para o PDMA, em cidades com faixa populacional abaixo de 20 mil habitantes, que representam 3.810 municípios brasileiros, o quadro piorou entre os anos de 2010 e 2015. Das nove salas em funcionamento nas cidades com esta faixa populacional em 2010, restaram apenas cinco em 2015, número que se mantém um ano depois. Nas cidades com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, que representam 1.451 municípios, houve pouca mudança. O número de salas que era de 213 em 2010 sobe para 221 em 2015, mas cai para 214 no ano seguinte.[144] Quando analisamos a quantidade de títulos exibidos com mais de 100 mil espectadores e com mais de 1 milhão de espectadores, entre os anos de 2010 e 2015, podemos concluir que o aumento expressivo da quantidade de títulos brasileiros exibidos, 137 em 2010 e 217 em 2015, não se reflete em resultados no aumento da ocupação de títulos por faixa. Com podemos ver nos gráficos abaixo, com pequenas alterações, a ocupação dos filmes brasileiros por faixas se mantém muito próximas ao longo destra primeira metade da década. Em relação ao público dos filmes a situação é ainda pior. Enquanto os 137 filmes nacionais exibidos em 2010 atingiram um público de 25.687.438 pagantes, os 217 filmes

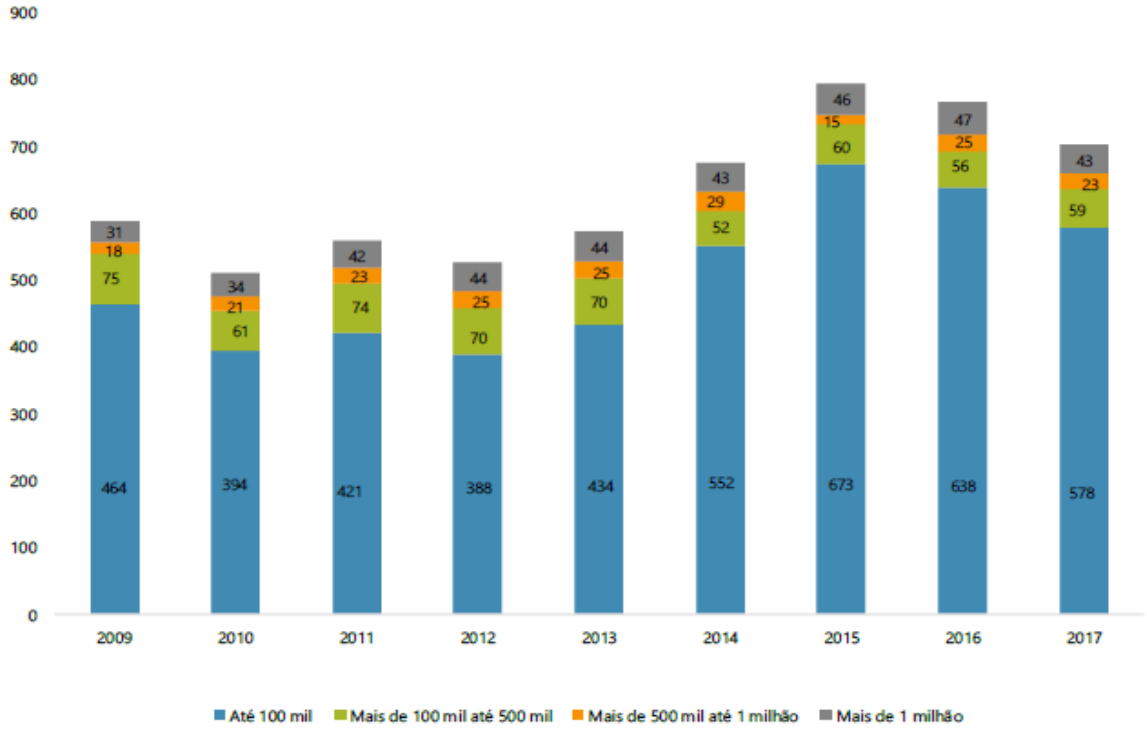
[142] Ver: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf, p.73. Acesso em 12 de julho de 2018.

[143] Para saber mais ver o site do projeto: http://www.circuitospcine.com.br/.

[144] Ver: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf, p.72. Acesso em 12 de julho de 2018.

brasileiros exibidos em 2015 venderam apenas 22.500.245 bilhetes. Esses números representam uma queda na ocupação do mercado de exibição por filmes brasileiros de um *market share* de 19,1% em 2010 para 13% em 2015.[145]

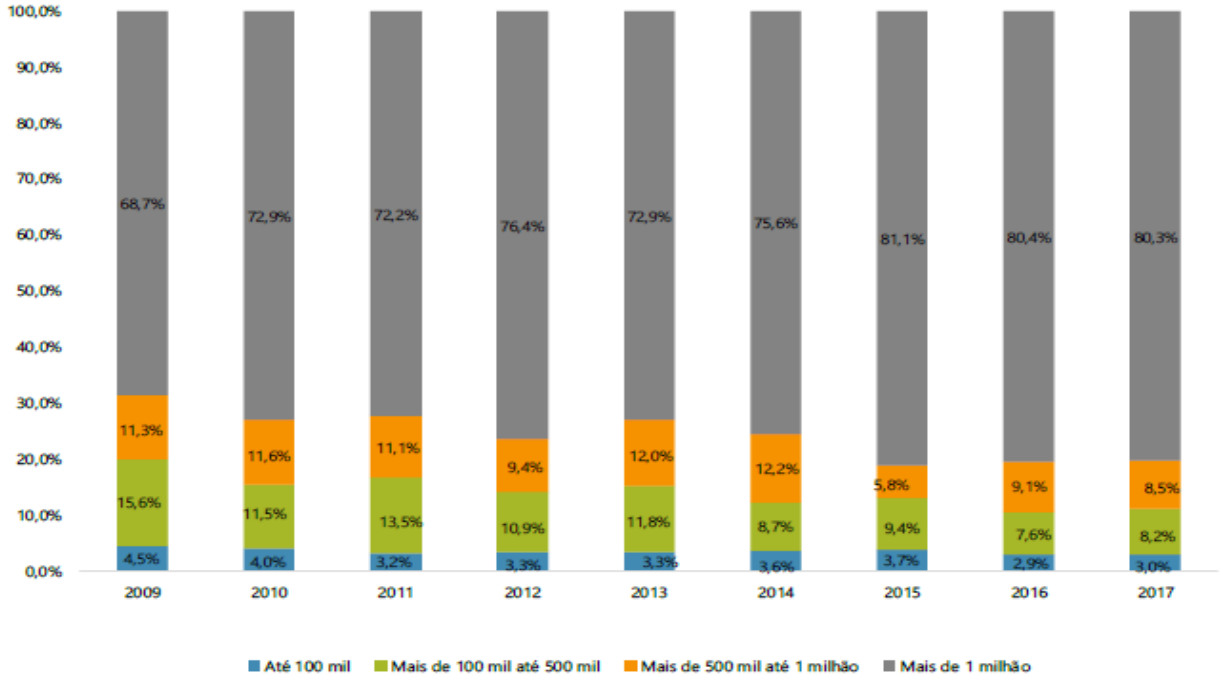
Gráfico 5: Quantidade de Títulos Exibidos por Faixa de Público 2009-2017



(**Fonte:** ANCINE, 2017b, p.26)

[145] Ver Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2016, p. 10. https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf. Acesso em 14 de julho de 2018.

Gráfico 6: Concentração de Público de Títulos Exibidos por Faixas, 2009-2017



(**Fonte:** ANCINE, 2017b, p.26)

A **quinta conclusão** é que a política cultural desenvolvida no período deste estudo abdicou de uma estratégia que pudesse utilizar os serviços de streaming e VOD para a difusão dos conteúdos audiovisuais produzidos com recursos públicos em plataformas criadas pelo Estado e reduziu as discussões sobre estas janelas à taxação e ao estabelecimento de cotas. A falta de monitoramento nas metas que estão vinculadas aos serviços de streaming e vídeo por demanda (VOD) nas diretrizes 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") e 7 ("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") já sinaliza um despreparo desta política cultural para o enfrentamento de um tema que cada vez mais torna-se o grande protagonista da indústria audiovisual no planeta. Dos sete indicadores, distribuídos em quatro metas (2.5; 2.8; 2.9, e 6.5) das duas diretrizes

supracitadas, nenhum deles teve os dados monitorados, pois, segundo a Ancine, a agência não possuí dados disponíveis para mensurar estes indicadores.[146]

Ainda que a criação de uma Condecine específica para estes serviços e o estabelecimento de cotas para filmes nacionais nos catálogos das empresas demandem um caráter de urgência, como reconheceu acertadamente o Conselho Superior de Cinema, desde 2017, é muito pouco reduzir janelas de exibição importantes como VOD e o streaming a este papel. Países como argentina e Chile, que sofrem dilemas similares ao da indústria audiovisual brasileira, como a difusão dos seus conteúdos num mercado interno ocupado de forma hegemônica por conglomerados internacionais de distribuição e exibição, criaram suas próprias plataformas de streaming e VOD, estas plataformas, a Cine AR Play (https://play.cine.ar/bienvenida/#play), geridas pelo INCAA – Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais, a agência de cinema argentina, e no Chile, a Onda Media (https://ondamedia.cl/), e pelo CNCA – Conselho Nacional da Cultura e das Artes. No Chile, ainda existem mais outra plataforma gratuita dedicadas ao cinema local. A Cinechile **(**http://cinechile.cl/cineonline.php), que agrega todo o conteúdo do Arquivo Digital da Cinemateca Nacional, da Cinemateca Virtual, pertencente a Universidade de Chile e do Arquivo Patrimonial da Universidade de Santiago.

A criação de uma plataforma estatal e gratuita seria um local de difusão e escoamento da produção de filmes financiados com recursos estatais, que já cumpriram sua rota no mercado de exibição, ou seja, dois ou três anos após o seu lançamento, a depender do filme. Esta plataforma seria também um espaço de formação de público para o cinema nacional, atraindo jovens que estão apartados das salas de cinemas, seja por questões financeiras ou mesmo geográficas, e que cada vez mais cedo tem acesso facilitado a aparelhos tecnológicos de reprodutibilidade, como celulares, tablets e notebooks, que, sem exagero, podemos dizer que já funcionam como extensão dos seus próprios corpos. Além disso, seria um espaço de exibição de filmes que não encontram espaço nas janelas clássicas de exibição (cinema, TV aberta, TV fechada), aqueles filmes que sequer atingem 100 mil espectadores. Dos 633 filmes lançados, entre os anos de 2010 e 2015, apenas 40 tiveram um público acima de um milhão de pagantes; 64

[146] Ver aferição de resultados das diretrizes 2: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz02eResultados.pdf e 6: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Diretriz%206%20completa.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

ultrapassaram a marca de 500 mil espectadores; 114 ultrapassaram 100 mil; apenas 45 ficaram na faixa de público maior que 10 mil e menor que 100 mil, e 379 tiveram público abaixo de 10 mil, sendo que destes, 170 tiveram menos de mil ingressos vendidos.[147] Seria exatamente as faixas que atingiram público abaixo de 100 mil que teriam nesta janela um espaço para exibição que não foi encontrado no circuito de salas e que dificilmente encontrarão esta janela nas TVs abertas e fechadas. As plataformas de streaming e VOD se mostram como um caminho inevitável enquanto veículo de difusão de qualquer produto audiovisual e torna-se estratégico se considerarmos que a intenção prioritária dos realizadores e da política cultural para o audiovisual no Brasil seja a democratização do acesso às obras produzidas com recursos públicos.

A **sexta conclusão** é que o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual representou um avanço na formulação de políticas públicas para o setor, mas sem um monitoramento eficiente e a participação dos agentes do setor audiovisual e da sociedade civil no acompanhamento dos indicadores e aperfeiçoamento das metas, o PDMA tem seu potencial reduzido. Dos 203 indicadores distribuídos nas dez metas monitoradas pela Ancine e pelo Ministério da Cultura, 74 não possuem dados disponíveis para a sua mensuração, mais de 35% dos indicadores não forma monitorados. Além disso, os dados de 2015, primeiro ano de referência estabelecido pelo Plano, só foram divulgados de forma integral em novembro de 2017, o que prejudica a formulação de políticas públicas e as ações para o desenvolvimento do setor audiovisual, cujas propostas formuladas pelo Conselho Superior de Cinema, SAV e Ancine tem no PDMA seu principal guia. Levando-se em consideração que este Plano está em permanente aperfeiçoamento e que as inovações tecnológicas interferem de forma determinante na sua dinâmica econômica, o monitoramento de dados tem que ser eficiente, dentro dos prazos estabelecidos e universal, abrangendo todas as dimensões propostas em suas metas.

IV. Plano geral

Analisando a política cultural desenvolvida para o audiovisual neste início de século, tomando como ponto de partida o III CBC e o Gedic, em 2000, passando pela MP 2228-1 (2001), que cria a Ancine e o Conselho Superior de Cinema, e a Lei 12.485

[147] Dados compilados pelo autor a partida da Listagem de filmes brasileiros lançados 1995-2017 disponibilizado pela Ancine: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/2102.pdf. Acesso 12 de julho de 2018.

(2012), que institui a Condecine telecom e as cotas para a TV fechada, e culmina no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, publicado em 2013, podemos constatar avanços consideráveis na construção e desenvolvimento de políticas públicas para o setor. Questionada na sua gênese, a Lei 12.485 se mostrou um dos maiores acertos desta política, como podemos ver nos indicadores da diretriz 2.

A instituição de cotas de exibição na TV fechada aliada à cobrança da Condecine telecom, que possibilitou o financiamento através do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) dos diversos elos da cadeia produtiva audiovisual, instaurou uma estabilidade na produção e a expansão, ainda que concentrado regionalmente, nos setores de distribuição e exibição. Além disso, barateou o acesso a serviços de televisão por assinatura com a abertura da concorrência para as empresas de telecomunicações, o que ampliou o número de assinantes destes serviços de 12,7 milhões em 2011 para 21,2 milhões em 2014, ano de pico. Em 2018, hoje o número de assinantes é de 17,8 milhões.[148] Com a expansão dos serviços de streaming e vídeo por demanda, a expectativa é que este número decresça cada vez mais e que sejam estabelecidas cotas e uma Condecine similar a telecom para estes serviços. O PDMA representa um avanço na formulação de políticas públicas a médio e longo prazo para o setor, mas, por razões já discutidas neste estudo, depende de uma monitoração eficiente e da participação de agentes do setor para sua eficácia, o que não aconteceu. Como já foi dito na sexta conclusão desta tese, a monitoração de dados não só foi deficiente no sentido de contemplação das diretrizes e metas, como também a divulgação dos dados ocorreu com bastante atraso. A participação dos agentes do setor no acompanhamento e no debate acerca dos dados apresentados foi praticamente nula. Mais uma vez fiou claro que o financiamento da produção é o grande protagonista das discussões e propostas levantadas pela classe.

Ademais, ainda estamos longe de uma institucionalização destas políticas para o audiovisual e da construção de bases sólidas para uma indústria audiovisual autossuficiente. O FSA tem sido o esteio de financiamento desta política, mas sua institucionalização ainda é frágil. Em 2016, uma liminar desobrigou momentaneamente o pagamento da Condecine telecom por parte das empresas de telecomunicação. Além

[148] Dados da Associação Brasileira de televisão por Assinatura. Ver em: http://www.abta.org.br/dados_do_setor.asp. Acesso em 30 de julho de 2018.

disso, o FSA é uma categoria do Fundo Nacional de Cultura, criado pela Lei Rouanet em 1991. Lei esta que se encontra no olho do furacão das críticas de malversação de recursos na cultura e que deve ter reformulações e até mesmo futuro incerto. As cotas estabelecidas pela lei 12.485, responsáveis pelo aumento da presença de conteúdos nacionais na TV paga, tem prazo de vigência até setembro de 2023. O caso da lei do Audiovisual ainda é pior. Todos os anos a sua prorrogação é um campo de lutas para agentes do setor que, apesar de reconhecer suas deficiências, sabem que a produção audiovisual no país ainda depende desta fonte. Uma lei criada em um momento de terra arrasada para o cinema brasileiro e que foi importante para sua retomada da produção, mas que instaurou vícios para investidores, produtores e realizadores ao abolir as regras de mercado, com o pagamento dos agentes independente da performance ou mesmo exibição da obra produzida, e transformar o filme num mecanismo de renúncia fiscal maior do que o valor investido para empresas.

Enfim, por tudo que foi dito, chegamos a **sétima conclusão**, a discussão em torno dos mecanismos de financiamento da produção audiovisual ainda se sobrepõe a uma política pública para o setor pautada na democratização do acesso aos recursos e aos conteúdos produzidos pelo financiamento público. Algo que pode ser facilmente comprovado ao analisarmos a distribuição de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, mecanismo criado com o intuito de promover o desenvolvimento harmônica da cadeia audiovisual. Em dez anos de funcionamento, entre os anos de 2008 e 2017, o FSA investiu R$ 897,2 milhões na produção de longas-metragens, enquanto apenas R$ 67,9 milhões foram destinados à distribuição de conteúdos, menos de 10% do valor investido na produção (ANCINE, 2018, p. 15).

Dezembro de 2018. Quando escrevo as últimas linhas deste estudo, o panorama no qual se insere o audiovisual no Brasil é bem diferente daquele cenário desenhado parágrafos atrás, no momento em que elaborei o projeto desta pesquisa. A extinção do Ministério da Cultura, promessa de campanha do novo governo, é uma certeza, a continuidade das políticas de financiamento para o audiovisual está em xeque e pela primeira vez, desde 2002, o ano termina sem que o governo estabeleça através de decreto a cota de tela para o ano seguinte. Mas o mais preocupante foi o abalo do equilíbrio de interesses na nova composição do Conselho Superior de Cinema (CSC), órgão responsável pela formulação de políticas públicas para o audiovisual. O governo reduziu o número de conselheiros de 18 para 15 e retirou seis cineastas, sendo que pela

primeira vez o CSC não contará com representantes da Associação Brasileira de Cineastas (ABRACI) e da Associação Paulista de Cineastas (APACI). Nos seus lugares entraram três representantes dos gigantes transacionais do audiovisual: Paula Pinha, advogada que representa a Netflix, José Maurício Fittipladi, representante da *Motion Pictures Association – America Latina* (MPA-AL), empresa que representa os interesses dos grandes estúdios norte-americanos na América Latina, e Leonardo Palhares, advogado que representou os interesses do Google, Facebook e Amazon. O único cineasta presente neste novo quadro é Bruno Barreto, realizador que já trabalhou em Hollywood. Com esta nova composição, aumenta consideravelmente o poder de barganha dos estúdios no estabelecimento da cota de tela e de forma decisiva a influência da Netflix e das demais empresas de venda de conteúdo sob demanda em um momento em que se discute a regulação dos serviços streaming e VOD. Tudo isto antes da posse de um presidente, cujo programa de governo não cita sequer uma vez o setor, ainda que o audiovisual represente 0,46% do PIB brasileiro e gere mais de 91 mil empregos e uma receita de R$ 25 bilhões por ano (ANCINE, 2018, p 7).

Motivos não faltam para a repolitização do setor e a mobilização em torno de um evento similar ao III CBC, que desde o ano 2000 passou a ser uma entidade de representação permanente do audiovisual no Brasil, mas que tem se mantido num silêncio sepulcral diante desta conjuntura que vem se agravando desde a dobradinha Temer-Sá Leitão, cujos efeitos devastadores logo se farão presentes. O que se estende a toda a classe, que, ao que tudo indica e a história nos ensina, só se mobilizará quando o corte de verbas para a produção estiver na sua iminência. É urgente a luta em torno da preservação das políticas públicas para o audiovisual e da sua atualização, com a construção de novos modelos de produção e difusão das obras e a correção das distorções causadas pelo modelos de financiamento adotado. Ao longo deste estudo e nos indicadores do Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual fica evidente o favorecimento a grupos midiáticos, conglomerados internacionais e um punhado de empresas que manipulam os recursos públicos que deveriam funcionar justamente como instrumentos de combate a esta hegemonia.

Mais uma vez se anuncia para o audiovisual brasileiro uma crise, um momento similar ao que precedeu o III CBC (2000) e o Gedic (20011). Se por um lado, pode até parecer que atravessamos um momento pior do que o vivido na virada deste século por conta do obscurantismo intelectual e do ambiente persecutório para as políticas

culturais que se anuncia com o governo que toma posse em 2019, por outro, ainda que demande ajustes na sua engenharia de financiamento e na dinâmica de difusão, existe uma política pública que transformou o setor num polo gerador de empregos que movimenta mais de R$ 24 bilhões anualmente e possibilitou uma produção constante e crescente de obras audiovisuais na última década. Mais importante ainda, construiu um tripé institucional de sustentação do setor de forma democrática, com a criação de uma agência de regulação e fomento para o setor (Ancine), um fundo que tem como esteio de financiamento uma contribuição que incide sobre a própria atividade (FSA) e uma lei que criou cotas para conteúdos audiovisuais na TV fechada e ampliou o financiamento do setor com a criação da Condecine Telecom (Lei 12.485).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, Desenvolvimento e Mercado.** Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.

ANCINE. **Anuário estatístico do cinema brasileiro 2017.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em

https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2016.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018._ 2016.

_____ . **Anuário estatístico do cinema brasileiro 2017.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2017.pdf<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2014/SalasExibicao/InformeAnualExibicao2014_VersaoPublicacao.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018._ 2017.

_____ . **Emprego no setor audiovisual Estudo anual 2018 (ano base 2016)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/emprego_no_setor_audiovisual_0.pdf . Acesso em 30 de julho de 2018._2018.

_____ . **Informe de mercado – Distribuição em salas 2017.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_distribuicao_2017.pdf . Acesso em 30 de julho de 2018._2017b.

_____ . **Informe de mercado – Salas de exibição 2017.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_exibicao_2017.pdf . Acesso em 30 de julho de 2018. 2017c.

_____ . **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.

_____. **Relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Rio de Janeiro, RJ. 2017. Disponível em https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20FSA%202016.pdf. Acesso em 12 de maio de 2018.

_____. Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual. Rio de Janeiro, RJ. 2018.